

УДК [334.723] (574)

А. Р. Ойнаров,
Председатель Правления
АО «Казахстанский центр государственно-
частного партнерства»,
кандидат технических наук

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КАЗАХСТАНЕ

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы дальнейшего долгосрочного развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в Республике Казахстан как инструмента повышения бюджетной эффективности при развитии общественно значимой инфраструктуры. Автором выработаны рекомендации и предложены подходы по дальнейшему внедрению в практику механизмов ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, стратегия, инфраструктура, проектное финансирование, институциональное ГЧП, контрактное ГЧП.

Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасында қоғамдық маңызы бар инфрақұрылымды дамыту кезінде бюджеттік тиімділікті арттыру құралы ретінде мемлекеттік жеке әріптестікті одан әрі ұзақ мерзімді дамыту мәселелері қарастырылады. Автор тәжірибеге МЖӘ тетіктерін одан әрі енгізу бойынша ұсынымдар әзірлеп, тәсілдер ұсынады.

Тірек сөздер: мемлекеттік-жеке әріптестік, стратегия, инфрақұрылым, жобалық қаржыландыру, институционалдық МЖӘ, келісім-шарттық МЖӘ.

Abstract

The article deals with the further development of long-term public-private partnership (PPP) in the Republic of Kazakhstan as a tool for improving budgetary efficiency in the development of socially significant infrastructure. The author made recommendations and suggested approaches for further implementation in practice of PPPs.

Keywords: public-private partnership, strategy, infrastructure, project finance, institutional PPP, the PPP contract.

В условиях меняющейся и нестабильной глобальной экономики способность государства обеспечивать население достаточной инфраструктурой, а также предоставлять качественные государственные услуги играет все более решающее значение для экономического роста и конкурентоспособности на международной арене.

Кризис доступности и достаточности финансовых ресурсов наблюдается во всем мире, что приводит к возникновению «инфраструктурного дефицита», поскольку именно развитие инфраструктуры нуждается в долгосрочном и недорогом финансировании. Именно такой «дефицит» может стать существенным барьером к достижению высокой динамики темпов экономического роста, развития человеческого капитала и обеспечения социальной сплоченности.

Сегодня проблема развития инфраструктуры остро стоит как в развитых, так и в развивающихся странах. По оценкам ОЭСР и McKinsey&Co потребности в инвестициях в инфраструктуру в глобальном масштабе до 2030 года составляют соответственно 57–67 и 75 трлн долл. США [1, 2].

В этой связи многие страны все чаще обращаются к государственно-частному партнерству (далее – ГЧП). Этот инструмент является уникальной альтернативой развития инфраструктуры и государственных услуг в условиях ограниченности бюджетных ресурсов у государства. Согласно данным Всемирного банка ГЧП используют более 134 развивающихся стран мира, обеспечивая 15–20 % дополнительных инвестиций в инфраструктуру [3]. Также необходимо отметить, что ГЧП рассматривается не только в качестве инструмента по привлечению инвестиций в инфраструктуру, но и как инструмент повышения эффективности и качества государственных услуг.

В Казахстане инфраструктурный сектор имеет большое значение и занимает третье место в структуре ВВП, составляя 17 % или более 35 млрд долл. США [4]. Однако его ценность не ограничивается прямым влиянием на ВВП. Инфраструктурный сектор –

это своеобразный фундамент, обеспечивающий успешную реализацию инвестиционных проектов в промышленности, строительстве, добыче и переработке полезных ископаемых. Например, развитие производства невозможно без предварительного решения вопроса логистики, а значит, создания инфраструктурного плацдарма в виде автомобильных и железных дорог. В этом состоит вторая важная функция инфраструктурной отрасли, развитие которой необходимо для достижения национальных целей Стратегического плана Республики Казахстан до 2020 года. Одновременно наличие развитой инфраструктуры является индикатором привлекательности государства для привлечения внешних инвестиций, а также служит определяющим фактором человеческого развития – через обеспечение населения чистой водой, качественными медицинскими и образовательными услугами, поддержание благоприятной экологической обстановки.

Согласно анализу Европейского инвестиционного банка за 2003–2012 годы среднегодовой уровень инвестиций Казахстана в инфраструктуру составил 2,5–3 % от ВВП [5], в то время как рекомендуемый уровень ежегодных таких инвестиций в странах с развивающейся экономикой должен быть на уровне 5–6 % от ВВП [6].

Это привело к наращиванию износа основных фондов в основных важных секторах экономики до критического состояния.

Так, электроэнергетическая отрасль характеризуется существенным износом генерирующего и сетевого оборудования, который, по данным на 1 января 2013 года, достигает 70 % в сегменте производства электроэнергии и 57 % в электрических сетях.

В секторе водоснабжения и водоотведения износ сетей составляет около 60 %, а потери воды до ее поступления потребителю составляют около 40 % от всего объема. Такие объемы водопотерь приводят к убыточной деятельности водоканалов, а на фоне других стран картина в Казахстане выглядит как стремящаяся к коллапсу. Для сравнения, уровень потери воды составляет в США – 11 %, России – 21 %, Великобритании – 23 % [7].

Износ железнодорожных путей достигает 70 %, лишь 20 % автомобильных дорог находятся в хорошем техническом состоянии [8, 9].

Большую обеспокоенность вызывает также экологическая обстановка в крупных населенных пунктах, поскольку увеличился объем твердо-бытовых отходов (далее – ТБО). В настоящее время только 5–10 % ТБО в республике подвергаются утилизации или сжиганию. Накопители ТБО носят в основном стихийный, незаконный характер, в то время как с ростом благосостояния населения прогнозируется рост объемов ТБО более чем на 50 % к 2025 году [10].

В сфере дошкольного образования охват детей дошкольными организациями в 2013 году составил 71,5 %, тогда как программой по обеспечению детей дошкольным воспитанием и обучением «Балапан» на 2010–2020 годы поставлена цель довести данный показатель до 100 %. В области среднего образования по состоянию на 1 января 2013 года дефицит ученических мест составил 73,1 тыс. 189 школ находились в аварийном состоянии, в 92 школах занятия велись в три смены [11].

В сфере здравоохранения 63 % больниц размещены в зданиях, построенных более 30 лет назад, около 50 % стационаров размещены в нетиповых зданиях, 25 % больниц имеют малую коечную мощность (от 50 до 100 коек), а более трети стационаров не полностью обеспечены необходимым оборудованием. Вследствие такой плачевной ситуации в инфраструктуре здравоохранения затраты на эксплуатацию устаревших зданий высокие и управление такой инфраструктурой неэффективно. В результате повышаются издержки управления больницами, темпы внедрения современных технологий в системе здравоохранения остаются низкими, и как следствие, качество оказываемых услуг населению остается на негативном фоне [12].

Согласно экспертной оценке Азиатского банка развития в период с 2016 по 2025 г. потребности Казахстана в инвестициях только в таких сферах, как транспорт, энергетика и городская инфраструктура (водоснабжение и водоотведение, ТБО, городской транспорт), составят около 72 млрд долл. США [13], что составляет почти одну треть ВВП страны 2013 года.

Растущая потребность в объемах и качестве объектов социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения объективно не может быть удовлетворена за счет одних только

бюджетных ресурсов в силу их ограниченности. В этой связи ГЧП является основой для будущего повышения эффективности бюджетных инвестиций.

Важность развития механизмов ГЧП нашла также отражение в ключевых государственных документах. Так, Президент Республики Казахстан – Лидер Нации Н. А. Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Стратегия Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» отметил необходимость перехода к экономической политике нового курса, основанной на всеобъемлющем экономическом прагматизме на принципах прибыльности, возврата от инвестиций и конкурентоспособности. При этом развитие ГЧП указано главой государства в качестве одной из ключевых составляющих данного процесса [14].

В Концепции новой бюджетной политики развитие механизмов ГЧП рассматривается как инструмент снижения нагрузки на бюджет (далее – Концепция). Согласно Концепции проекты с участием ГЧП позволят снизить расходы государства на финансирование проектов, повысить их эффективность путем распределения рисков, стимулировать деятельность частных инвесторов и создавать новые объекты социально значимого характера [15].

Кроме того, Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2020 года предусмотрено обеспечение устойчивого роста экономики за счет развития инфраструктуры, а также обеспечения населения качественными социальными и жилищно-коммунальными услугами [16].

В этой связи для реализации ключевых направлений государственной политики, отображенных в стратегических страновых документах, обеспечения динамичного развития проводимой ранее политики в области ГЧП, нашедшей свое отражение в таких документах, как Программа развития ГЧП на 2011–2015 годы, Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы, необходимо определить приоритетные стратегические направления развития ГЧП на долгосрочный период.

Таким образом, в рамках настоящей статьи представлены рекомендации по разработке стратегии развития ГЧП в Республике Казахстан на долгосрочный период, инструментом реализации которой должна стать соответствующая Программа развития ГЧП до 2020 года.

Необходимо отметить, что Казахстан добился значительного прогресса в создании и усовершенствовании нормативной правовой базы по вопросам концессии, на 70 % сформирована институциональная база ГЧП на центральном и региональном уровнях.

Но, несмотря на это, в Казахстане механизм ГЧП до сих пор не получил масштабного развития. С 2005 года до стадии эксплуатации доведено только 3 проекта. При этом один из этих проектов продолжает испытывать финансовые трудности, а это негативно влияет на имидж ГЧП в нашей стране со стороны как внутренних, так и внешних инвесторов.

Развитие ГЧП в республике до недавнего времени сдерживалось наличием определенных факторов.

В первую очередь, таким внешним фактором стал мировой финансово-экономический кризис 2007–2008 года, который изменил планы развития ГЧП, как в Казахстане, так и в других странах мира. Международные инвесторы стали более тщательно подходить к выбору проектов для инвестиций с учетом страновых рисков и законодательной базы. Соответственно, на развивающихся рынках усилилась конкуренция за инвестиционные ресурсы.

В то же время, как показала практика, отечественные инвесторы не были готовы участвовать в проектах ГЧП, предлагаемых государственными органами, ввиду их высокой капиталоемкости. Запрет на передачу объектов концессии в залог до сих пор является серьезным барьером для привлечения внешнего финансирования, учитывая ограниченную залоговую базу отечественного бизнеса.

Кроме того, дефицит долгосрочного заемного финансирования затрудняет реализацию проектов ГЧП.

Одной из существенных внутренних проблем является низкое качество разрабатываемой предпроектной и проектной документации. Из-за низкой квалификации сотрудников государственных органов и длительных процедур по подготовке и экспертизе проектов

многие проекты ГЧП не доходят до стадии разработки ТЭО и конкурса в связи со слабой проработанностью.

Также необходимо отметить, что до настоящего времени на региональном уровне не реализован ни один проект ГЧП, инициированный местным исполнительным органом. Так, например, за период 2012–2014 годов в «Казахстанский центр ГЧП» на экспертизу поступило 46 концессионных предложений, разработанных местными исполнительными органами, из которых только 22 концессионных предложения получили положительное заключение. Из них до стадии объявления конкурса были доведены только три проекта. В результате два конкурса, объявленных в июле 2014 года, были признаны несостоявшимися по причине отсутствия предложений от потенциальных концессионеров. Результат очевиден – из 46 проектов практическая результативность составила ноль.

Вместе с тем одной из основополагающих проблем в практической реализации ГЧП в Казахстане является непроработанность вопроса финансирования таких проектов. Например, принятое в 2012 году законодательство о проектном финансировании создало необходимую правовую базу для финансирования, прежде всего, проектов ГЧП, что очень часто практикуется во всем мире. Однако до настоящего времени в Казахстане сделок по проектному финансированию, заключенных в рамках данного законодательства, так и не было осуществлено. По итогам опроса экспертов – представителей финансового сектора, проведенного в рамках данного исследования, причиной этому являются как отсутствие источников долгосрочного фондирования, так и сложность данного финансового инструмента.

Причиной низкого развития ГЧП в Казахстане также является и кризис доверия как между государством и бизнесом, так и между самими представителями частного сектора (кредиторами и заемщиками, потребителями и поставщиками и т. п.), который еще более усилился после мирового финансово-экономического кризиса.

В целях решения описанных выше проблем и дальнейшего развития ГЧП в Казахстане в рамках разработанной новой долгосрочной Программы необходимо принятие последовательных действий, которые станут «позвоночными» решениями.

Первое – реформирование подходов формирования затрат на развитие социально значимой инфраструктуры.

Второе – внедрение механизмов, направленных на повышение привлекательности и обеспечение эффективности ГЧП.

Третье – создание устойчивой системы мониторинга и контроля, включая инструменты транспарентности и открытости информации.

В 2013 году в Казахстане была принята Концепция новой бюджетной политики, которая сместила акценты источников финансирования инфраструктурных проектов с бюджетных на частные или государственно-частные. Внедряемый сегодня инструмент «компаратор» будет выступать своеобразным сортировщиком потока проектов, требующих финансирования и инициируемых государственными органами, разделяя их на проекты ГЧП (приоритет первой степени), бюджетные инвестиции (приоритет второй степени).

Параллельно с переводом финансирования развития инфраструктурных нужд как центра, так и регионов на рельсы привлечения частного финансового и управленческого капитала необходимо понять главные принципы ГЧП: отраслевая приоритизация и пилотный подход.

Согласно рекомендациям Европейской экономической комиссии ООН правительства стран при развитии ГЧП должны обращать внимание на те секторы экономики, где такие проекты необходимы для развития экономики с одной стороны, и уже имеют успешные истории с другой. Определение приоритетных отраслей необходимо для концентрации усилий государственных органов по эффективному внедрению и ускоренному развитию ГЧП.

Исходя из задач социально-экономического развития Казахстана в среднесрочном периоде, указанных в Концепции новой бюджетной политики и Стратегическом плане Республики Казахстан до 2020 года, а также учитывая проектный потенциал ГЧП, рекомендуется определить следующие приоритетные отрасли для проектов ГЧП:

- здравоохранение;
- образование;

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- транспортная инфраструктура.

В целях реализации новой Программы развития ГЧП и координации действий всех ее участников центральным государственным органам, курирующим вышеуказанные приоритетные отрасли, рекомендуется разработать соответствующие стратегические документы, в рамках которых будут детально проработаны подходы и комплекс мер по внедрению и развитию ГЧП в каждой отрасли с учетом ее специфики, определены источники и объемы финансирования, а также индикаторы достижения целей.

Аналогично на региональном уровне местным исполнительным органам также рекомендуется разработать и утвердить отдельные региональные программы развития ГЧП, либо соответствующие разделы по ГЧП, которые в последующем могут быть внедрены в действующие региональные стратегические программы развития (рис. 1).

Программа развития ГЧП на 2015–2020 гг.	
Региональная программа развития ГЧП на 2015–2020 гг. (либо раздел по ГЧП в программе развития региона)	Отраслевая программа развития ГЧП на 2015–2020 гг. (либо раздел ГЧП в отраслевой программе развития) в сфере здравоохранения, образования, ЖКХ, транспорта
– Определение целей, задач и целевых индикаторов ГЧП для региона – Определение приоритетных отраслей исходя из потребностей региона – Определение потенциальных проектов ГЧП в рамках приоритетных отраслей – Определение источников и объемов финансирования	– Определение целей, задач и целевых индикаторов ГЧП для отрасли – Определение потенциальных проектов ГЧП в отрасли – Определение источников и объемов финансирования – Выявление законодательных коллизий и барьеров для развития ГЧП в отрасли и составление плана мероприятий по их устранению

Рисунок 1. Конфигурация стратегических документов по развитию ГЧП на долгосрочный период

Выстраиваемая таким образом конфигурация стратегических документов позволит консолидировать усилия всех уровней государственного управления по развитию ГЧП в отраслевом и региональном масштабах.

Важным шагом в развитии ГЧП на отраслевом и региональном уровнях является реализация пилотных проектов. Пилотные проекты необходимы для отработки на них вопросов взаимодействия, механизмов и процедур, для оценки потребностей инвесторов, а также для корректировки законодательства по итогам оценки реализации проектов. В настоящее время в Казахстане пилотные проекты реализовываются только в отраслях транспорта и энергетики. При этом в приоритетных отраслях, определенных выше в рамках настоящей статьи, опыта реализации проектов ГЧП не имеется.

Первые пилотные проекты должны предлагать надежные схемы, подлежащие тиражированию в будущем. В этой связи в рамках первого этапа реализации Программы необходимо начать реализацию не более трех проектов в каждой из приоритетных отраслей. Это позволит протестировать целесообразность выбора той или иной модели ГЧП для реализации проектов, видов и объемов мер государственной поддержки, а также оценить потенциал и «аппетиты» инвесторов и при необходимости своевременно скорректировать подходы к дальнейшему структурированию проектов ГЧП.

Результаты анализа и оценки пилотных проектов, а также извлеченные уроки будут переданы государственными органами – инициаторами пилотных проектов в «Казахстанский центр ГЧП» для дальнейшего оформления в виде кейсов и распространения среди иных государственных органов и организаций по сопровождению проектов ГЧП.

Сегодня завершается работа по законодательному урегулированию таких видов контрактов ГЧП, как аренда на базе частной собственности и доверительное управление государственной собственностью на долгосрочный период. Необходимость внедрения таких контрактов вызвана существующими реалиями. Прежде чем возводить новую

инфраструктуру, необходимо, во-первых, привести в порядок, реконструировать и начать эффективно использовать уже имеющуюся инфраструктуру, как в частной, так и государственной собственности. А после завершения этого процесса переходить к развитию и увеличению объектов социально важной инфраструктуры, в случае ее нехватки. Новые же объекты требуется воздвигать в случае их полного отсутствия, тогда в силу вступает контрактное ГЧП, в рамках которого объекты будут строиться, эксплуатироваться частным партнером и передаваться в собственность государства.

Однако для динамичного роста портфеля проектов ГЧП необходимо создавать привлекательные условия для частных партнеров государства, поскольку именно они обеспечивают капитализацию проекта на стадии строительства, а значит, необходима дополнительная мотивация для таких инвестиций.

Для этого одним из решений должно стать завершение процедур внедрения механизма «плата за доступность» в сфере здравоохранения, образования и дорожной отрасли. А также в соответствии со Стратегическим планом развития Республики Казахстан завершить в 2015 году внедрение механизма подушевого финансирования в системе среднего и среднего специального образования, совершенствовать работу этого механизма в системе дошкольного образования. Подушевое финансирование первичного звена в здравоохранении предусмотрено Концепцией новой бюджетной политики, но действующие механизмы подушевого финансирования в здравоохранении также требуют пересмотра и улучшения процесса их реализации. Необходимо понимать, что такие инструменты создаются для повышения привлекательности таких отраслей, как образование и здравоохранение, для частного инвестора и управленца, а значит, этот инструментарий должен быть простым и доступным, а не являться «куском сыра» за стеклянной стеной.

Однако решение всех проблем, препятствующих развитию ГЧП, может упереться в один серьезный барьер – неразвитость рынка финансирования проектов ГЧП.

Отсутствие долгосрочного заемного капитала среди банков второго уровня существенно сдерживает развитие ГЧП. Даже если проекты будут структурированы идеально и финансово-экономическая модель будет привлекательной для социально ориентированных проектов ГЧП, в условиях отсутствия «длинных» дешевых денег такие проекты не будут интересны частному партнеру. Следовательно, частный сектор привлечь в проекты ГЧП снова будет затруднительно.

Необходимо помнить, что проекты ГЧП реализуются в социально значимых и приоритетных для государства отраслях, поэтому к преодолению этого барьера на первом этапе реализации Программы необходимо привлечь национальные финансовые институты, входящие в состав НУХ «Байтерек». Например, Фонд «Даму» может стать разработчиком и оператором специализированной программы финансирования проектов ГЧП, что является одной из рекомендаций Программы развития ГЧП.

Другим весьма приемлемым решением для обеспечения проектов ГЧП заемными ресурсами является проектное финансирование. В Казахстане базовое законодательство о проектном финансировании было принято еще в 2012 году, однако за 3 года этот закон так и не был применен, что говорит о наличии системной ошибки в нем.

В этой связи для его активизации необходимо принять меры по совершенствованию законодательства и устранению имеющихся пробелов. В частности, для преодоления существующего кризиса доверия между участниками – агентами проектного финансирования рекомендуется рассмотреть возможность внедрения механизмов частичного гарантирования для проектов ГЧП на базе ФРП «Даму» и расширения доступа концессионеров к арбитражным механизмам.

Учитывая, что проектное финансирование как инструмент является достаточно сложным и отличается от простых кредитных сделок, представляется необходимым формирование качественно нового класса банковских сотрудников, обладающих соответствующей квалификацией для ведения сделок проектного финансирования. В рамках реализации Программы рекомендуется разработать методологические проектные решения и руководства с учетом передового международного опыта и проводить соответствующие консультации, семинары и тренинги с последующей сертификацией таких специалистов.

В целях создания эффективной системы распределения рисков в рамках мероприятий Программы предлагается предусмотреть разработку предварительных типовых матриц

распределения рисков в рамках проектов ГЧП в приоритетных отраслях и их дальнейшее утверждение. На этапе переговоров матрица рисков может быть использована в качестве инструмента, контролирующего включение и учет всех возможных рисков, а после подписания контракта может быть полезна как свод мер по недопущению рисков, которые могут повлиять на выполнение контракта.

Внедрение и развитие институциональной формы ГЧП в Казахстане может стать привлекательной моделью сотрудничества как для государственного, так и для частного партнеров по ряду причин.

Во-первых, в рамках институционального ГЧП происходит объединение финансовых, материально-технических, кадровых и пр. ресурсов частного и квазигосударственного партнеров (например, СПК либо отраслевые флагманы, такие как КТЖ, КМГ, Казавтодор и т. д.). Таким образом, создаваемая компания ГЧП изначально обладает необходимым потенциалом для успешной реализации проекта.

Во-вторых, решаются проблемы финансирования, поскольку участие государства в уставном капитале компании ГЧП может облегчить процесс привлечения заемных ресурсов, а также значительно удешевить проект в целом за счет вливаний государства в уставный капитал.

Разрабатываемый в настоящее время Министерством национальной экономики РК законопроект «О государственно-частном партнерстве» даст возможность создания SPV – совместных предприятий с участием государства и предпринимателей (компаний ГЧП).

Учитывая существующий кризис доверия, ключевым фактором его снижения и обеспечения устойчивого функционирования таких SPV при реализации проектов ГЧП станут 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 проектных затрат и управления проектной компанией, включая принятие решений и голосование. Такое соглашение также часто включает пункт о недопущении конкуренции, который запрещает акционерам заниматься деятельностью, которая прямо или косвенно конкурирует с деятельностью проектной компании [17]. Данный термин можно в равной степени применять также и к участникам товарищества с ограниченной ответственностью. Соглашение акционеров не запрещено законодательством Республики Казахстан, но и прямо не предусмотрено законодательством [18].

Принимая во внимание, что соглашения акционеров могут играть существенную роль в управлении проектными компаниями и в результате могут влиять на их экономическую эффективность и инвестиционную привлекательность [19], правовой статус соглашений и механизм их реализации должны быть более четко урегулированы на уровне законодательства. При этом приоритетом должны стать защита прав инвесторов, повышение прозрачности и стабильности совместных компаний.

В этой связи в рамках реализации Программы необходимо провести работы по разработке типового акционерного договора с проведением консультаций с представителями частного сектора для последующего принятия на законодательном уровне, который бы учитывал долгосрочные интересы как частных инвесторов, так и государства.

Так, например, 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 при реализации проектов ГЧП. Согласно данному соглашению государственный партнер будет иметь равные права наряду с частным партнером, обладать правом назначения членов совета директоров в компании ГЧП (SPV) [20].

Наряду с описанными выше решениями, анализ потенциальных проектов ГЧП показал, что ГЧП – это не только механизм реализации крупных инфраструктурных проектов, но и малых, что дает в том числе толчок развитию малого и среднего бизнеса.

Для активного внедрения проектов в рамках малых форм ГЧП в Казахстане необходимо законодательное решение ряда проблемных вопросов, в том числе упрощение процедур для выбора частного партнера по данным проектам, снижение временных и стоимостных затрат путем разработки и внедрения типовой документации. Учитывая подходы к реализации проектов ГЧП, малые формы проектов ГЧП имеют все шансы занять свою

нишу в структуре портфеля проектов особенно до 2018 года, в рамках первого этапа реализации Программы, когда основной упор будет сделан на проекты через контракты доверительного управления государственной собственностью и аренды на базе частной собственности. Таким образом, малые формы ГЧП могут стать «мостом», который обеспечит переход от многолетнего проектного застоя к динамично развивающемуся рынку проектов ГЧП.

Для достижения третьего «позвоночного» решения мы обратились к мировой практике, где прозрачность и подотчетность являются одними из основных принципов ГЧП. Данные принципы признаны в качестве основных и в Казахстане. Так, например, согласно Закону Республики Казахстан «О концессиях» основными принципами концессии (кроме всего прочего) являются гласность и прозрачность деятельности концедента и концессионера, а также обеспечение прав и законных интересов потребителей товаров (работ, услуг), предоставляемых концессионером по договору концессии.

Очень важным является фактор, что степень и полнота раскрытия информации при использовании той или иной политики варьируются от страны к стране и регулируются соответствующим стандартом раскрытия информации. Например, правительства Чили и Перу раскрывают информацию по контрактам ГЧП полностью путем их публикации в сети Интернет. В Великобритании контракты ГЧП перед опубликованием редактируются с целью защиты коммерческой информации.

Исходя из этого, в рамках новой Программы развития ГЧП до 2020 года на основе международного опыта рекомендуется разработать республиканский стандарт, обеспечивающий информирование общественности по всем вопросам в части подготовки, конкурсных процедур и реализации проектов ГЧП на всех этапах.

Сегодня, к сожалению, информация о ГЧП децентрализована в информационном пространстве, отсутствует единая точка доступа к такой информации, что делает затруднительным как получение, так и распространение информации о ГЧП в Казахстане. Это в свою очередь влияет на прямой информационный посыл потенциальным инвесторам, поскольку даже в ситуации их заинтересованности в выходе на казахстанский рынок ГЧП маркетинговая компонента нашей страной не проработана, и найти информацию о предстоящих конкурсах, реализуемых проектах и т. д. в «два клика» практически невозможно.

В настоящее время, для того чтобы информировать потенциальных концессионеров о предстоящих конкурсных процедурах по проекту, каждый государственный орган вынужден самостоятельно искать пути выброса информации в поле. Минимальным решением в таком случае является использование интернет-сайтов этих госорганов, которые, как известно, не являются посещаемыми и популярными среди инвесторов и концессионеров.

Одновременно с этим Казахстан ожидает повышение объема информации о конкурсах начиная с 2016 года, и в этой связи необходимо разработать и ввести в действие единый портал как точку доступа ко всей информации по ГЧП для потенциальных инвесторов и концессионеров, участие которых в конкурсах является предопределяющим фактором дальнейшего успеха проектов.

Другим важным аспектом государственной политики в области ГЧП должно стать совершенствование системы мониторинга и управления контрактами ГЧП. Необходимо отметить, что на сегодняшний день как такового опыта проведения контроля качества предоставляемых концессионером услуг у концедентов не существует. Например, контроль качества со стороны органов здравоохранения по качеству медобслуживания концессионеров планируется проводить путем обычных плановых проверок и анализа жалоб от пациентов.

В этой связи в целях совершенствования системы мониторинга и управления контрактами ГЧП данную меру необходимо формализовать, внедрив систему контроля качества услуг, оказываемых концессионером.

Данная система должна включать порядок и критерии осуществления контроля качества со стороны концедента.

В то же время в Казахстане стоит острая проблема качества управления крупными капиталоемкими проектами. В связи с чем для казахстанских проектных менеджеров жизненно необходима собственная система обучения и сертификации. Как известно,

в настоящее время бухгалтеры, нотариусы, адвокаты и другие специалисты проходят соответствующую сертификацию и постоянно повышают свою квалификацию, чтобы быть конкурентоспособными на рынке труда и соответствовать все более усиливающимся стандартам качества. Отдельного стандарта по управлению проектами ГЧП или инвестиционными проектами с участием государства не существует, тогда как такие проекты обладают своими особенностями.

Для решения этой задачи в рамках Программы предусмотрена разработка общих подходов, принципов и стандартов управления проектами ГЧП, а также соответствующих руководств, методик и учебных курсов для дальнейшей сертификации проектных менеджеров в сфере ГЧП и государственных инвестпроектов.

В целом, реализация мер, предусмотренных в проекте новой Программы развития ГЧП, позволит достичь ряда целевых индикаторов, которые обеспечат строительство или развитие объектов в приоритетных отраслях Программы с применением механизмов ГЧП и к 2020 году составят до 50 %. К 2016 году завершится развитие политической надстройки и во всех регионах будут действовать региональные программы развития ГЧП либо региональные программы социально-экономического развития, включающие специальный раздел по ГЧП. А с учетом отраслевой приоритизации в 2016 году будут разработаны и введены в действие не менее 4 отраслевых программ развития ГЧП.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 OECD (2007), *Infrastructure to 2030: Main findings and policy recommendations*
- 2 McKinsey Global Institute, *Infrastructure Productivity. How to save \$1 trillion a year, January 2013*
- 3 Independent Evaluation Group (2014) *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12*
- 4 https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/ppp_eval_updated.pdf
- 5 McKinsey & Company (2013) «Анализ потребностей финансирования экономики Казахстана, в том числе в целях реализации ГПФИИР -2»
- 6 European Investment Bank (2013) «Infrastructure Investment in Eastern Neighbours and Central Asia (ENCA)», EIB Working Papers 2013/01 <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/economics-working-paper-2013-01.htm>
- 7 Fay, Marianne, and Tito Yepes, 2003, «Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010?» *World Bank Policy Research Working Paper, No. 3102* (Washington, DC: World Bank).
- 8 О проекте Указа Президента Республики Казахстан «О Государственной программе управления водными ресурсами Казахстана и внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 957 «Об утверждении Перечня государственных программ» Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2013 года № 1423 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001423>
- 9 Рахматулина Г. Г. Перспективы развития транзитного потенциала Казахстана // *Стратегии развития. – 2012. – № 4. – С. 45* <http://strategiirazvitiya.com/topic.php?id=134>
- 10 Государственная программа развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы Республики Казахстан до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 13 января 2013 года № 725 <http://mtc.gov.kz/index.php/ru/proekt-gosudarstvennoj-programmy-razvitiya-i-integratsii-infrastruktury-transportnoj-sistemy-respubliki-kazakhstan-do-2020-goda>
- 11 Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике». <http://www.eco.gov.kz/files/koncepciya.doc>
- 12 Министерство образования и науки Республики Казахстан. Отчет по мониторингу Государственной программы развития образования РК на 2011–2020 годы http://www.edu.gov.kz/sites/default/files/prilozhenie_1.doc
- 13 Информация Республиканского центра развития здравоохранения Министерства здравоохранения и социального развития РК
- 14 ADB Technical Assistance Consultant's Report. *Regional: Preparation of Sector Road Maps for Central and West Asia (Kazakhstan), Project Number: 44402-01, November 2012* <http://www.adb.org/sites/default/files/projdocs/2013/44402-012-reg-tacr-01.pdf>
- 15 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося

государства». http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-lidera-natsii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-

16 Концепция новой бюджетной политики Республики Казахстан, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 26 июня 2013 года № 590 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000590>

17 Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922.

18 Делмон, Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практ. рук. для орг. гос. власти. – Астана: Изд-во АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», 2010. – 250 с.

19 Ержанов А. Соглашение акционеров в Казахстане: определение соглашения акционеров и основные вопросы регулирования http://www.gratanet.com/ru/news/recent_publications/2009/march/2030/

20 Орехов Г. (2007) Соглашения акционеров как инструмент защиты интересов акционеров. Вестник корпоративного управления № 5. – С. 14 http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/91d092804aeb726d8415b5b94e6f4d75/Vestnik_5.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=91d092804aeb726d8415b5b94e6f4d75

21 HM Treasury. PF2 – HoldCo/ SPV Shareholders' Agreement Standard Form – October 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250190/PU1572_PF2_shareholders_agreement_p02.pdf

Дата поступления статьи в редакцию 11.11.2014