

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Коспанов Ербол Кайрбекович

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Образовательная программа
«Государственная политика»
направление подготовки «7 М041-Бизнес и управления»

Магистерский проект на соискание степени
магистра государственной политики

Научный руководитель: _____ Елеусизова Б.К., к.э.н., доцент

Проект допущен к защите: «_____» _____ 2021г.

Директор Института: _____ Турчекенова Р.А., к.э.н.

Нур-Султан, 2021

Содержание

Нормативные ссылки.....	3
Обозначения и сокращения.....	4
Введение.....	5
Обзор литературы.....	8
Методы исследования.....	19
Анализ и результаты исследования.....	21
Заключение.....	37
Список использованных источников.....	39
Приложение А.....	42
Аналитическая записка.....	48

Нормативные ссылки

Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV.

Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК.

Закон Республики Казахстан «О концессиях» от 7 июля 2006 года № 167.

Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» от 31 октября 2015 года №376-V.

Закон Республики Казахстан «О доступе к информации» 16 ноября 2015 года № 401.

Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 399-VI "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам восстановления экономического роста"

"О создании специализированной организации по вопросам концессии"
Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2008 года № 693.

Обозначения и сокращения

РК – Республика Казахстан

ГО – государственная организация

АО – акционерное общество

ТОО – товарищество с ограниченной ответственностью

ГЧП – государственно-частное партнерство

МНЭ – Министерство национальной экономики Республики Казахстан

НПА – нормативные правовые акты

ВВП – Валовой внутренний продукт

ЦУР – Цели устойчивого развития

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

СМИ – Средства массовой информации

РФИ – Частная финансовая инициатива

VfM – Value for money

ОПР – официальная помощь развитию

ГОМБП – гарантированный объем бесплатной медицинской помощи

КИЗ – компенсация инвестиционных затрат

КОЗ – компенсация операционных затрат

ВВЕДЕНИЕ

Государственно-частное партнерство можно в широком смысле определить как договорное соглашение между правительством и частной фирмой, направленное на финансирование, проектирование, внедрение и эксплуатацию объектов инфраструктуры и услуг, которые традиционно предоставлялись государственным сектором. Он воплощает в себе оптимальное распределение рисков между сторонами - минимизацию затрат при достижении целей развития проекта. Таким образом, проект должен быть структурирован таким образом, чтобы частный сектор получал разумную норму прибыли на свои инвестиции [1].

ГЧП предлагает денежные и материальные преимущества для государственного сектора. Он решает проблему ограниченных финансовых ресурсов для местной инфраструктуры или проектов развития государственного сектора, тем самым позволяя выделять государственные средства на другие местные приоритеты. Это механизм распределения рисков проекта как между государственным, так и частным сектором. ГЧП ориентировано на оба сектора с целью повышения эффективности процессов реализации проектов при предоставлении услуг населению. Наиболее важно, что ГЧП делает упор на соотношение цены и качества, уделяя особое внимание снижению затрат, лучшему распределению рисков, более быстрому внедрению, улучшению услуг и возможному получению дополнительных доходов.

На сегодняшний день инфраструктура считается одним из основных факторов экономического и социального развития общества, без этого невозможно представить повседневную хозяйственную деятельность. Инфраструктура, составляющая целые секторы экономики, сама по себе играет важную роль в повышении уровня и качества жизни людей [2].

В настоящее время рост общественных потребностей нарастает, в то время как у государства ограниченные финансовые ресурсы. В связи с этим реализуется ряд проектов на принципах государственно-частного партнерства.

Актуальность темы. Перед Казахстаном стоят задачи по повышению уровня жизни населения путем ускорения социально-экономического развития страны в целом и регионов в частности, включая развитие инфраструктуры предоставления услуг населению. Ограниченность бюджетных ресурсов для обеспечения реализации социально значимых объектов является одной из причин возникновения в нашей стране государственно-частного партнерства и заимствования необходимых механизмов реализации на основе опыта зарубежных правовых систем. В связи с этим, механизм ГЧП на данный момент используется как один из наиболее эффективных инструментов инновационной системы, позволяющий регионам развиваться и динамично расти. Вместе с тем, из-за проблем с реализацией и несовершенства законодательства механизм ГЧП слабо развивается.

Международный и отечественный опыт показывает, что одним из важных инструментов расширения ресурсных основ и привлечения неиспользованных резервов для экономического роста, совершенствования института

государственного управления и социальной собственности является ГЧП. Данное партнерство показывает относительно новые тренды в мировом хозяйстве, отражающее процедуры расширения и усложнение модели взаимодействия бизнеса и государства. Государство в свою очередь, имеет возможности обеспечить стабильной нормативной базой, организацией мероприятий по взаимодействию с обществом, финансовые рычаги воздействия, а также предоставление разных видов послаблений и вознаграждений в виде налоговых льгот, субсидий и т.д.

«Для привлечения частного капитала нужно использовать все возможные виды и формы ГЧП: доверительное управление госимуществом, сервисные контракты и другие. При этом следует максимально упростить и ускорить все процедуры согласования, особенно в отношении небольших проектов. ГЧП должны стать основным механизмом развития инфраструктуры, в том числе социальной» - отмечается в Послании Президента РК Н.Назарбаева народу Казахстана 31 января 2017 г. [3]

В этом контексте, учитывая необходимость дальнейшего развития рыночной экономики при развитии ГЧП, проблема поиска оптимальных экономических инструментов взаимодействия государственного и частного секторов становится крайне актуальной.

На основании вышеизложенного, в рамках исследования будут решены основные вопросы, требующие устранения административных барьеров и улучшения инвестиционного климата при использовании эффективных экономических инструментов для развития ГЧП.

Цель и задачи исследования. Данный проект будет дополнять имеющиеся работы в области исследования и анализа механизмов ГЧП Казахстана, в частности влияния взаимодействия частного сектора с государством.

Целью магистерского проекта является выявление особенностей мер реализации ГЧП в Казахстане, в том числе экономических инструментов, и разработка предложений по совершенствованию национального законодательства в области ГЧП с применением международного опыта.

Основными задачами проекта являются:

1. Анализ зарубежного опыта применения механизмов и инструментов ГЧП.
2. Выявление проблем и препятствий в реализации ГЧП в Казахстане, включая изменения и дополнения в законодательство.
3. Анализ факторов и инструментов, влияющих на заинтересованность сторон в использовании ГЧП, на основе результатов проведенного в рамках проекта эмпирического исследования.
4. Разработка практических рекомендаций и предложений по использованию ГЧП.

В частности, следует отметить важность повышения инвестиционной привлекательности и уровня делового климата, при котором потенциальные инвесторы смогут без излишнего беспокойства вложить свои средства в тот или иной сектор. Но немаловажным является государственная поддержка.

Объектом исследования является государственно-частное партнерство.

Предметом исследования являются взаимодействие государства и частного сектора, складывающиеся в процессе применения экономических инструментов развития ГЧП.

Методы исследования. При проведении настоящего исследования применены общенаучные и частично-научные методы. Общенаучные методы – метод анализа и синтеза, системный метод, метод обобщения. При изучении моделей и опыта применения ГЧП в развитых странах использовался сравнительно-правовой метод. Также применен опросный метод и метод интервью. Опрос проводился онлайн на базе платформы Google (google-формы). В опросе приняли участие государственные служащие и представители из частного сектора. Интервью проводился с должностными лицами государственных и негосударственных организаций, компетентными в сфере ГЧП.

Гипотеза. Действующая в Казахстане нормативно-правовая база ГЧП, включая экономические инструменты, требует совершенствования для развития механизма ГЧП в стране.

Ожидаемые результаты. Проанализировав состояние ГЧП Казахстана и изучив международный опыт, предоставить рекомендации для эффективного использования экономических инструментов для развития ГЧП.

Практическая значимость исследования. Теоретическая значимость в том, что он дополнит существующие труды в области исследования и анализа механизмов ГЧП в Казахстане, в частности, влияния взаимодействия частного сектора с государством.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что предлагаемые экономические инструменты для совершенствования ГЧП могут быть использованы для эффективного сокращения бюджетного финансирования инфраструктуры и ограничения участия государства и органов местного самоуправления в финансировании, а также снижения проектных рисков как для государственного, так и частного сектора.

Обзор литературы

ГЧП нашло широкое применение в развитых странах и находится на стадии развития в развивающихся странах. Проекты ГЧП очень сильно влияют на показатели стратегических целей социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов. Наиболее успешные проекты реализуются в таких странах, как США, Израиль, Ирландия, Италия, Великобритания, Германия, Франция и Япония. Лидеры ГЧП являются Великобритания, Франция, США и Германия. Основные сферы привлечения бизнеса в проекты ГЧП сосредоточены на здравоохранение, строительство и реконструкции дорог, ЖКХ, инфраструктуры и образование. «Основная причина быстрого роста проектов ГЧП - отсутствие ограничений, связанных с бюджетами государственных организаций» [4].

В целом правительства развитых стран используют государственно-частное партнерство (ГЧП) по следующим причинам [1]:

1. ГЧП стимулируют вливание капитала частного сектора.
 - Национальный бюджет и официальная помощь развитию (ОПР) ограничены и зависят от приоритета правительства. С другой стороны, финансирование частного сектора доступно. Его можно использовать для увеличения средств ОПР и государственного бюджета для реализации важнейших государственных проектов.
2. В случае крупных инфраструктурных проектов ГЧП используют финансовый капитал частного сектора. Благодаря этому ускоряется строительство проекта и предоставление услуг.
3. ГЧП делают проекты доступными.
 - Государственные расходы будут меньше, если проект реализуется в рамках ГЧП, поскольку частный сектор финансирует свою долю проекта (включая эксплуатацию и техническое обслуживание) в течение срока действия концессии. В проектах ГЧП учитывается подход к оценке стоимости всего жизненного цикла, что в конечном итоге снижает капитальные и эксплуатационные расходы.
 - Все проекты ГЧП проходят конкурсные, прозрачные торги. Сторонники проекта ГЧП обычно предоставляют наиболее рентабельные капитальные товары, необходимые для проекта.
4. ГЧП обеспечивают соотношение цены и качества.
 - Соотношение цена/качество (VfM) достигается, когда государство получает максимальную выгоду от товаров и услуг, которые оно как приобретает, так и предоставляет. Это наилучший доступный результат после учета всех выгод, затрат и рисков на протяжении всего жизненного цикла проекта, который не обязательно может быть наименьшими затратами или ценой.
 - Например во многих странах такое ГЧП применяется для школьной инфраструктуры. Данная схема ГЧП определена как наиболее оптимальный вариант финансирования, доступный для правительства, для решения

существующей в стране нехватки учебных классов. По этой схеме государство сможет предоставить необходимые классы в кратчайшие сроки.

5. В ГЧП каждый риск распределяется между стороной, которая может лучше всего управлять им или поглощать их.

- В рамках ГЧП риски принимает на себя сторона, которая лучше всех способна управлять и принимать на себя последствия соответствующего риска.

- ГЧП позволяют правительству брать на себя меньше рисков за счет распределения рисков. Как правило, частный сектор берет на себя риски, связанные с затратами жизненного цикла проекта, в то время как правительство принимает на себя риски, связанные с площадкой, а также риски законодательной и государственной политики, среди прочего.

6. ГЧП заставляют государственный сектор с самого начала сосредоточиться на результатах и выгодах.

- В рамках государственно-частного партнерства подготовка проектов более тщательная. Это гарантирует, что проект будет прибыльным и выдержит общественное внимание. Лучшая подготовка и выполнение проекта приведет к соблюдению дизайна проекта в согласованные сроки.

- В рамках ГЧП правительство фокусируется на предоставлении качественной инфраструктуры и услуг, устанавливая минимальные стандарты эффективности и спецификации (MPSS) для каждого проекта.

7. При ГЧП качество обслуживания должно поддерживаться на протяжении всего периода сотрудничества.

- В рамках ГЧП выполнение проекта будет более строгим, поскольку право собственности на проект принадлежит его сторонникам. Государственный сектор платит только тогда, когда услуги оказываются удовлетворительно.

8. На этапе реализации нанимается независимый консультант для обеспечения соблюдения как государственными, так и частными сторонами условий контракта/концессионного соглашения.

9. ГЧП стимулируют инновации.

- ГЧП максимизируют использование навыков частного сектора. Он использует более высокий уровень эффективности, специализации и технологий частного сектора.

Развитие института ГЧП в мире можно разделить на три стадии [5]. Большинство стран еще находятся на уровне развития данной формы сотрудничества, включая разработки стандартов, регламентов и законодательной базы. Участники, находящиеся на данной стадии стремительно пытаются создавать ГЧП без глубокого понимания реализации данного механизма партнерства, тем самым подвергая риску национальные интересы страны.

Для того что бы избежать подобных рисков, страны, которые находятся в начале пути развития ГЧП, могут перенять опыт, накопленный странами, уже прошедшие данный путь, например: Великобритании в сфере строительства школ, клиник; Нидерландов в области муниципального жилья; Ирландии в области дорожного строительства; Японии социальных объектов и ЖКХ.

Согласно проведенному анализу установлено, что на сегодняшний день, на начальном этапе развития рынка ГЧП находятся страны Восточной Европы, Латинской Америки и бывшие страны СНГ, включая Казахстан. На втором уровне развития ГЧП находятся большинство европейских стран (Франция, Испания, Германия, Греция и т.п.), ряд Азиатских стран (Япония, Сингапур, Малайзия), Канада и Новая Зеландия. На третьей ступени ГЧП находятся лишь ряд развитых стран такие как: Великобритания, Австралия, Ирландия и США.

Многие научные публикации в основном используют термин «государственно-частное партнерство» как условия для создания данного вида партнерства государства и бизнеса в реалиях новой экономики. Но встречаются и другие термины. Так,

- "Участие частных предприятий в создании и эксплуатации инфраструктуры (РПИ)" - данное название предложено Всемирным банком, но его редко используют в развитых странах, исключением является Южная Корея [6].

- "Привлечение частного сектора (PSP)" часто используются в банковской сфере, которые кредитуют строительство объектов [7].

- "Частное финансирование проектов (PFP)" используется в Австралии [8].

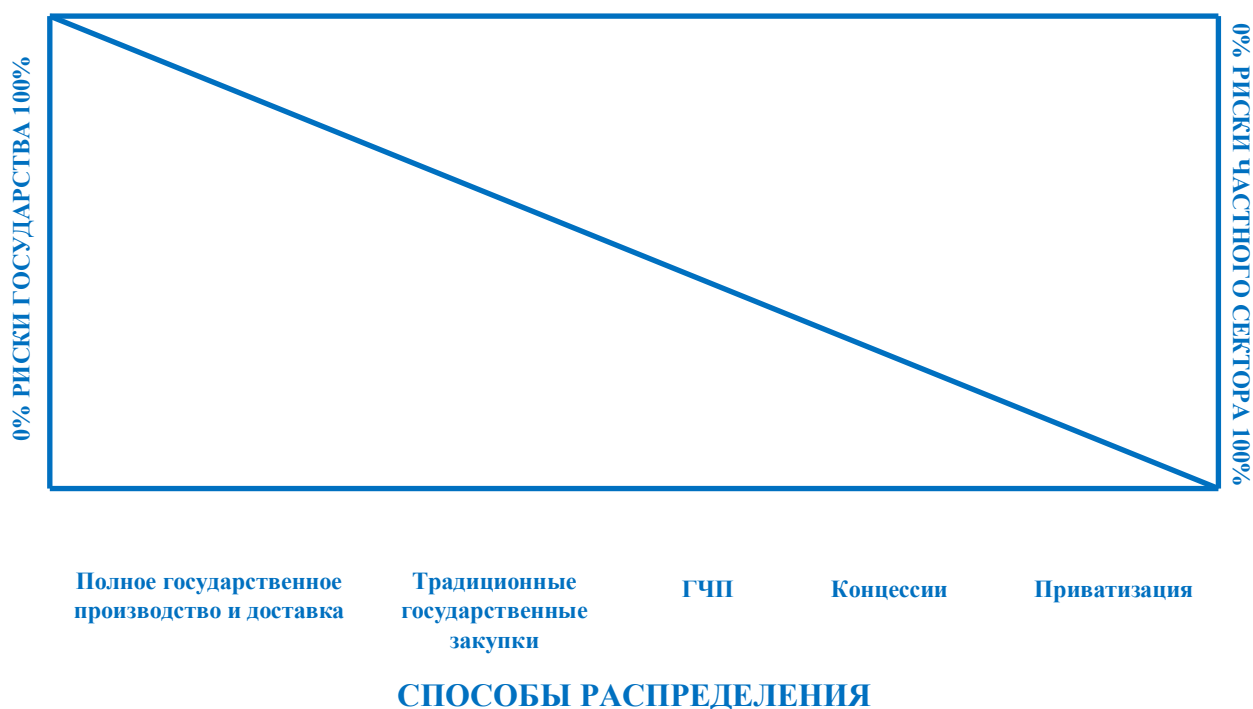
- Иногда в некоторых научных работах используется термин "Г-Ч-партнерство" [9].

- "Частная финансовая инициатива (PFI)" изначально использовалась в Великобритании, позже в Японии и Малайзии [10].

Согласно законодательству США, ГЧП - это соглашение между государством и частным сектором [11]. Это соглашение позволяет частному сектору активно участвовать в выполнении государственных функций и приобретать государственную собственность. Соглашение предусматривает контракт, который в основном предназначен для определенных видов общественных благ.

Основой ГЧП является то, что партнеры – государство и частный партнер – совместно разделяют риск проекта. В зависимости от того большую или меньшую часть риска несет государство или частный партнер определяется вид партнерства. Так, если весь риск проекта лежит на государстве, то проект полностью осуществляется государством, т.е. здесь нет партнерства как такого. В государственных закупках, большую часть риска несет государство. В ГЧП риски делятся примерно одинаково. В случае когда большую часть риска несет частный партнер, то такое партнерство между государством и частным сектором называют концессией. Наконец, при приватизации весь риск ложится на частный секторе (рис. 1)

Рисунок 1 - Распределение риска между государством и частным сектором



Составлено автором на основании данных [12]

В мировой практике существуют разные формы, модели, типы взаимодействия государства и частного партнера. Так например, сотрудничество между правительством и частным сектором по проектам инфраструктуры и развития может стать возможным с помощью широкого спектра форм и видов такого партнерства. Они характеризуют особенности участия государства и частного сектора в партнерстве, а также применяемые экономические инструменты реализации.

В научно-практической литературе представлены классификации основных форм ГЧП. По сути, классификация состоит из пяти моделей взаимодействия государства и бизнес-среды, которые различаются конкретными формами собственности, финансирования и управления. Это модель:

- оператор;
- сотрудничество;
- концессия;
- договор;
- лизинг [13].

В настоящее время такие модели встречаются очень редко, обычно смешанные, по форме собственности, инвестиционным обязательствам сторон, принципам разделения рисков между участниками, ответственности за выполнение различных видов работ и услуг.

Оператор - юридическое лицо, которого при необходимости определила частная компания по согласованию с государственным органом. Осуществляет

деятельность, связанную с исполнением договора ГЧП, при этом не являясь его стороной.

Сотрудничество - взаимодействие частного, финансового и государственного сектора для достижения общих целей при реализации проектов ГЧП.

Концессия - вид контракта ГЧП, в котором общественность производит плату за услуги в виде сборов, тарифов или других платежей за использование объекта.

Договор - соглашение между частным партнером и государственным партнером для выполнения определенных действий при реализации ГЧП.

Лизинг - один из видов аренды, при котором актив становится экономической собственностью арендатора и отражается в его балансе как ссуда. Если ГЧП рассматривается как капитализированная аренда, стоимость элемента капитала в структуре стоимости услуг считается долгом государственного сектора.

В мировой практике наиболее распространенным является концессия. Концессия имеет множество типов, но мы обратим внимание на некоторые из них (таблица-1) [14].

Таблица-1. Типы концессии, наиболее применимые за рубежом.

Типы	Роль частного сектора	Роль государства	Применяемый экономический инструмент
Строительство-управление - передача (ВОТ)	<ul style="list-style-type: none"> - финансирует и строит; - эксплуатация и поддержка; - фиксированный срок (максимум 50 лет); - сборы, возврат инвестиции, прибыль; - передача объекта государству 	<ul style="list-style-type: none"> - предоставляет франшизу (если требуется) и регулирует деятельность; - подрядчик; - приобретает право собственности на объекты в конце период сотрудничества. 	арендная плата, тарифы, налоги, субсидии, заем
Строительство - передача (ВТ)	<ul style="list-style-type: none"> финансирует и строит; передает право собственности на объект государству после завершения проекта. 	<ul style="list-style-type: none"> приобретает в собственность объект после строительства; компенсирует инвестору по согласованному графику амортизации 	арендная плата

Строительство - владение - управление (BOO)	финансирует, строит и владеет объектом; эксплуатирует и обслуживает объект бессрочно (может быть назначен оператором объекта); собирает комиссионные и сборы для возмещения инвестиций и прибыли	предоставляет разрешение и помощь в обеспечении утверждения договора; имеет возможность купить продукцию/услугу, предоставляемую оператором.	фиксированные тарифы, плата за аренду, налоги, заем
Строительство - аренда - передача (BLT)	финансирует и строит; сдает проект после завершения; передает право собственности на объект после периода сотрудничества/аренды	выплачивает компенсацию партнеру путем сдачи объекта в аренду в согласованные сроки и по графику; владеет объектом после периода сотрудничества/аренды	плата за аренду, налоги, заем
Строительство - передача - владение (BTO)	финансирует и строит под ключ; передает право собственности на объект после ввода в эксплуатацию; эксплуатирует объект по договору.	владеет объектом после ввода в эксплуатацию	заем, арендная плата, налоги
Контракт - дополнение и управление (CAO)	дополняет к существующему объекту; управляет расширенным проектом на согласованный период франшизы	собирает арендную плату в соответствии с согласованными условиями и графиком; восстанавливает контроль в конце срока аренды	арендная плата
Проектирование - владение - передача (DOT)	строит и эксплуатирует новую инфраструктуру; передает недвижимость/объект по окончании срока сотрудничества	возвращает в собственность имущество, переданное инвестору после окончания срока	заем, софинансирование

Составлено автором на основании данных [14]

При этом, концессия по типу «строительство - управление – передача» включает схему снабжения и эксплуатации, договорное соглашение, в соответствии с которым поставщик оборудования и техники для данного объекта инфраструктуры, если того требуют интересы правительства, эксплуатирует объект. Концессия по типу «строительство - передача» может быть

задействована в любом проекте, в том числе на критических объектах, которые, по соображениям безопасности или по стратегическим причинам, должно управляться государством. Концессионные проекты по типу «строительство - владение -управление» во многих развивающихся странах по рекомендации инвестиционных координационных комитетов утверждаются президентом страны. В рамках концессии по типу «контракт – дополнение и управление» могут как передаваться так и не передаваться дополнительные объекты, предоставленные инициатором проекта.

Заметим, что по всем типам концессии применяется арендная плата, за исключением DOT. Тарифы, налоги и заем также являются экономическими инструментами концессии, но менее распространенными. Наименее распространенными экономическими инструментом в концессии являются софинансирование и субсидии. Каждый из них применяется только в одном типе концессии. Можно сделать вывод, что применение определенного экономического инструмента, в свою очередь, определяет тип концессии.

В США концессия (концессионное соглашение) становится все более распространенной формой партнерства государственного и частного сектора. Основной характеристикой такого партнерства является то, что полноправный собственник объекта – государство «делегирует» частному партнеру выполнять определенные в договоре функции в течение определенного периода времени, наделяя его соответствующими полномочиями [11]. Концессионер уплачивает указанную в договоре плату за пользование государственным или муниципальным имуществом. Концессионер приобретает право собственности на продукт. В соответствии с этим соглашением концессионер (частный партнер) принимает обязательство соблюдать требования общественного интереса, предоставлять определенные договором услуги, обеспечивая их доступность для общественности и устанавливая одинаковые тарифы на них. Тарифы структурированы таким образом, чтобы обеспечить взыскание обслуживания долга, постоянных операционных затрат и рентабельности капитала. В случае возникновения угрозы для общества государство принимает правовые меры, не предусмотренные соглашением.

В свою очередь правительство США для привлечения частного сектора в ГЧП применяет экономические инструменты, как например, арендная плата, налоговые преференции, лимитированные тарифы и субсидии. Также, после истечения срока концессии, государство имеет возможность передать объект концессии частному партнеру в качестве франшизы, извлекая в виде дохода аренду и налоги.

В Великобритании, которая является лидером в реализации проектов ГЧП, взаимодействия государства и бизнес-среды считается необходимым инструментом государственной стратегии [15]. В Великобритании используется PFI «частная финансовая инициатива» - один из видов ГЧП. Основная суть данного вида заключается в том, что частные инвесторы строят социальные объекты такие как школы, больницы полностью за свой счет. В соглашении оговариваются все моменты до истечения срока, такие как, строительство, владение, управление, содержание, техническое сопровождение и т.д.

Государство в свою очередь имеет возможность использовать такие экономические инструменты, как подушевое финансирование, льготы, субсидии.

Наряду с этим, риски невозможно перенести на частный сектор, государственные органы платят частному сектору за строительство, ввод, содержание, уборку и снабжение, также за покупку электроэнергии.

На сегодняшний день Правительство Великобритании считает, не останавливать финансирование проектов частной финансовой инициативы (PFI) за счет государственного бюджета.

Необходимо отметить также, что ГЧП рассматривается и на глобальном уровне, становясь частью глобальных стратегии, механизмом достижения глобальных целей. Так, ГЧП применяется для достижения Целей устойчивого развития. В программе ООН "Повестка дня на период до 2030 года", Цели устойчивого развития - это универсальный призыв к действиям по искоренению нищеты, защите планеты и обеспечению мира и процветания для всех людей [16]. Для реализации данной Повестки признается, что успешное достижение Целей устойчивого развития будет зависеть от глобального партнерства и сотрудничества между государственным, частным и гражданским обществом.

Более того, Европейская Экономическая Комиссия, поддерживая использование глобальных партнерств для устойчивого развития, разработала стандарт, чтобы дать правительствам рекомендации по использованию партнерства государственного и частного секторов в интересах людей для инвестирования в железнодорожную и автомобильную инфраструктуру как способа достижения Целей устойчивого развития [16].

Стандарты, руководящие принципы, передовые методы, декларации и рекомендации в отношении государственно-частного партнерства ЕЭК одобряются и принимаются межправительственными органами ЕЭК - Рабочей группой по государственно-частным партнерствам и Комитетом по инновациям, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам. Однако, эти документы не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их выполнение является полностью добровольным.

Российская Федерация по развитию механизма ГЧП продвинулось очень далеко. Практически во все отрасли государственные органы привлекают частный сектор. У каждого региона, города имеются свои местные законы по привлечению частного сектора по механизму ГЧП. Внедрена цифровая платформа поддержки инфраструктурных проектов "РОСИНФРА" [17], где каждый инвестор может получить доскональную информацию об интересующем проекте ГЧП, тем самым обеспечивается прозрачность ГЧП проектов.

Для использования экономического инструмента такого, как займы принят Федеральный Закон от 01.04.2020 года № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации" [18], который обеспечивает защиту капиталов не только частного инвестора, но и банков второго уровня, коммерческих организации. С вступлением в силу данного Закона, банки охотно выдают займы инвесторам те только на малые и средние проекты, но и капиталоемкие проекты ГЧП.

Наряду с этим, в условиях "особых обстоятельств" (пандемия) Правительство РФ приняло ряд мер для поддержания проектов ГЧП, таких как, снижение арендной платы, налоговые преференции, выделение из федерального бюджета средств регионам, городам которые возмещают дополнительные затраты частного сектора, продление сроков авансовых платежей и кредитов [19].

На базе АО "Сбербанка" создан Фонд проблемных платежей, данный фонд выкупает проблемные проекты ГЧП у частного сектора, который не может выполнить свои обязательства. В дальнейшем банк в праве продать или привлечь нового частного партнера для реализации проекта [20].

На основании вышеизложенного, можно сказать о значительном влиянии ГЧП и его результатах:

- развитие новой инфраструктуры
- развитие секторов общества;
- приток инвестиций и потоков капитала в эти сектора;
- определенная «стагнация»;
- развитие и внедрение технологий;
- развитие управления;
- развитие организации.

Кроме того, ГЧП способствует развитию инноваций так как при правильной организации ГЧП приносит большую выгоду от государственных инвестиций, создавая благоприятную среду для бизнеса. Бизнес, в свою очередь, вкладывает свой опыт и потенциал в объект ГЧП, улучшая процессы, результаты и внедряя инновации в сферу, где ранее функционировал государственный сектор. Как известно, внедрение инновации является стратегическим двигателем экономического роста.

Анализ опыта применения механизмов государственно-частного партнерства показал, что ГЧП успешно применяются в жилищно-коммунальной сфере (газификация, очистка воды), при строительстве социальной инфраструктуры (больницы, школы детские сады), транспортной сфере, а также сферах государственной обороны [4][5][21]. Лидирующими сферами является транспортная инфраструктура, а также социальная инфраструктура.

Если анализировать использование государственно-частных партнерств по странам, то в зависимости от уровня социально-экономического развития страны картина будет меняться. Страны «Большой семерки» (Великобритания, Германия, США, Канада, Франция, Италия, Япония) в данных странах проектам социальной инфраструктуры уделяется наивысшее внимание. Кроме того, анализом установлено, что в каждой из этих вышеперечисленных стран, имеются свои приоритетные отрасли. Например в Великобритании – образование, в Италии и Франции – здравоохранение, в США – автодороги. В ряде Европейских стран (Бельгия, Дания, Финляндия, Австрия, Португалия) на лидирующих позициях например отрасль строительства и реконструкций автомагистралей, после уже идут ЖКХ, образование и здравоохранение. В странах с развивающейся экономикой приоритетные отрасли ГЧП находятся аэропорты, автодороги водоочистительные сооружения. В странах с переходной

экономикой наибольшее внимание уделяются таким отраслям как строительство мостов и тоннелей, аэропортов, автодороги и метро. Данное положение в первую очередь показывает национальные интересы каждой страны на сегодняшний день.

Отраслевую структуру проектов ГЧП по финансированию в мировом масштабе можно представить следующими данными: железные дороги - 42%, дороги - 38%, энергетика - 8%, аэропорты - 8%, здравоохранение и образование - 4%, что отражено на рисунке.



Составлено автором на основании данных [22]

Сгруппировав данные, представленные на рисунке 2, для стран с аналогичным уровнем социально-экономического развития и реализуемой государственной политикой, мы можем выделить приоритетные сектора, которые они выбирают для привлечения инвестиций через механизмы государственно-частного партнерства.

Структура проектов ГЧП по отраслям в странах с разным уровнем экономики (%)				
Наименование	Страны "Большой семерки"¹	Другие развитые страны²	Страны с переходной экономикой³	Развивающиеся страны⁴
Здравоохранение	29,92	12,03	5,41	4,55
Образование	22,44	9,54	2,70	4,55
Автодороги	14,96	38,59	62,16	45,45
Прочее	32,68	39,83	29,73	45,45
<p>1) США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония</p> <p>2) Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур</p> <p>3) Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния, Латвия, Украина</p> <p>4) Индия, Бразилия, Чили, Гонконг, Мексика, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты</p>				
Составлено автором на основании данных [23]				

Таким образом, в странах с сильной экономикой, высокой производительностью труда и с высоким ВВП на душу населения, где

государством организован уровень социальной защиты с качественной медициной и образованием, хорошим уровнем продолжительности жизни, ГЧП часто используется в данных отраслях. Это определяется макроэкономической политикой государства.

В странах группы «другие развитые страны», наблюдается смещение ГЧП в стороны сектора автодорог. Хотя доля здравоохранения и образования ниже чем в странах предыдущей группы, все же больше чем в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, т.е. являются приоритетными направлениями для развития ГЧП.

Напротив, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой здравоохранение и образование не являются приоритетными. Учитывая низкий уровень экономического развития в этих странах, первоочередным с точки зрения приоритетности привлечения инвестиций через ГЧП является строительство и реконструкция транспортной инфраструктуры, в частности автомобильных дорог, портов и железных дорог.

То есть можно сделать вывод, что существует связь между развитием страны и приоритетами для привлечения инвестиций по механизму ГЧП. В связи с высоким уровнем развития страны «Большой семерки» и другие развитые страны отдают приоритет здравоохранению и образованию, в то время как страны с переходной экономикой и развивающиеся страны приоритеты отдают развитию транспортной инфраструктуры. На основе анализа развития государственно-частного партнерства в разных странах мира можно спрогнозировать, как в дальнейшем будет развиваться сотрудничество государства и частного предпринимательства в Казахстане

Методы исследования

Исследование в рамках данного магистерского проекта состоит из двух стадий. Первая стадия заключается в:

- изучении научной литературы и НПА;
- анализе и изучении опыта зарубежных стран;
- выявления практических проблем реализации проектов ГЧП;
- сборе и анализе эмпирического материала;
- определении более эффективных экономических инструментов развития ГЧП.

Вторая стадия заключается в:

- проведении оценки;
- обобщении эмпирической работы;
- формулировке выводов;
- разработке рекомендаций.

В настоящей работе использовались методы, основанные на детальном анализе текущего состояния ГЧП в Республике Казахстан. Среди них анализ, сравнение, опрос и глубинные интервью.

В рамках исследования изучены механизмы ГЧП, применяемые в зарубежных странах и в РК. Рассмотрены НПА, опыт развитых стран, статистические данные. Также изучены экспертные мнения, аналитические и научные труды по социально-экономическим и экономико-финансовым вопросам.

Опрос проводился онлайн с использованием платформы google-form. В опросе использовался экспертный опрос с комбинацией открытых и закрытых вопросов. Такой опрос позволяет получить информацию от опрашиваемых с помощью заранее разработанного набора вопросов. Было задано 25 вопросов, из них 5 открытых вопросов и 20 закрытых вопросов. При закрытых вопросах опрашиваемый выбирает один из предложенных вариантов ответа, такие ответы легко поддаются анализу. С открытыми вопросами ситуация немного сложнее, так как, ответ составляется опрашиваемым в произвольной форме. Такие ответы тяжело поддаются анализу, но иногда дают интересующую информацию.

Опрос проводился среди специалистов в области ГЧП. Это представители:

- Министерства национальной экономики РК;
- НПП «Атамекен»;
- АО «Казахстанский Центр ГЧП»;
- частных консалтинговых компаний;
- местных исполнительных органов, в том числе управлений:
 - 1) здравоохранения;
 - 2) экономики и бюджетного планирования;
 - 3) подведомственных организаций в сфере ГЧП.

Наряду с данными методами применялся метод наблюдения, который использован в период прохождения практики в Управление экономики и бюджетного планирования города Шымкент и Совете по инвестициям и мониторингу проектов ГЧП. Основная суть заключалась в следующем:

- изучить документацию по проектам ГЧП;
- проследить как реализуются проекты ГЧП;
- провести консультацию по интересующим вопросам в рамках данного проекта;
- изучить отчеты МИО, НПП "Атамекен", МНЭ РК, АО "Казцентра ГЧП" о реализации проектов.

В связи с этим, при написании магистерского проекта использованы такие методы исследования, как теоретический анализ, сравнительный, метод наблюдения, экспертный опрос. Изучены научные труды как зарубежных, так и российских авторов.

Анализ и результаты исследования

Законодательством Казахстана под ГЧП понимается сотрудничество государства и частного сектора на основе договора среднесрочного и долгосрочного характера и совместного участия и объединения ресурсов для реализации проекта (статьи 1 и 4 Закона о ГЧП). Договор этот может быть в виде найма, доверительного управления государственным имуществом, лизинга, сервисного контракта, концессии и т.д.

Сам термин ГЧП на сегодняшний день встречается очень часто в законодательстве. Можно отметить следующие НПА, которые имеют прямое отношение при планировании и реализации проектов ГЧП:

- Стратегии «Казахстан-2050»
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан
- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (Глава 5)
- Закон Республики Казахстан «О концессиях» от 7 июля 2006 года № 167-III ЗРК
- Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» от 31 октября 2015 года № 379-V ЗРК.
- Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 399-VI "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам восстановления экономического роста".

Перечисленные акты формируют законодательную и институциональную базу для развития ГЧП. Стратегия «Казахстан-2050» определяет ГЧП одним из стратегических направлений развития [24].

Наряду с этим, Елбасы Н.А. Назарбаев неоднократно ацентировал свое внимание на развитии и применении механизма ГЧП в различных отраслях. В своем выступлении "Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» в 2017 году Елбасы отмечает: «Расширение государственно-частного партнерства предлагает большой потенциал для развития предпринимательства. Речь идет о передаче бизнесу ряда госуслуг" [25]. В следующем своем выступлении «Пять социальных инициатив президента» 2018 года Елбасы поручил обеспечить к 2022 году строительство новых студенческих общежитий не менее чем на 75 тысяч мест в рамках ГЧП [26].

Также, 24 мая 2019 года на заседании Национального совета инвесторов, Президент Республики Казахстан К.К. Токаев отметил, что активное использование механизма ГЧП осуществлялось при строительстве социальных структур. Президент также поручил правительству решить проблемы активизации ГЧП в других секторах, а именно в инфраструктуре, энергетике, промышленности и сельском хозяйстве [27].

Так как, Предпринимательский кодекс Республики Казахстан регулирует деятельность частного сектора, в пятой главе данного кодекса дается общая информация про механизм ГЧП, такие как, понятие, основные задачи, объекты и субъекты, а также сфера применения.

Бюджетный кодекс регламентирует исполнение финансовых обязательств государства в рамках ГЧП. Они могут быть исполнены за счет республиканского и местного бюджетов.

Из выше приведённого списка, ГЧП и концессия в Казахстане регулируются отдельными законами. Они являются основным актом регулирования развития ГЧП. Сравнительный анализ двух актов показал как их сходства, так и различия (таблица 2). Среди отличии увеличение сторон партнерства, конкурсных этапов и видов контракта при ГЧП. Увеличились также количество экономических инструментов при ГЧП. Так, если при концессии применяются 5 инструментов, то при ГЧП - 8. При этом, каждому виду контракта соответствует свой экономический инструмент. Таким образом:

Таблица-2. Различия между Законами РК "О ГЧП" и "О концессиях"

Наименование	Закон РК "О ГЧП"	Закон РК "О концессиях"
Правила представления и рассмотрения ГЧП проектов	"О некоторых вопросах планирования и реализации проектов ГЧП", приказ и.о. Министра национальной экономики РК от 25.11.2015 год №725	"О некоторых вопросах планирования и реализации концессионных проектов", приказ Министра национальной экономики РК от 22.12.2014 год № 157
ТЭО	Необходимо если проект нетиповой, а также при проведении конкурса с использованием двухэтапных процедур, разрабатывается потенциальным частным партнером	Необходимо если проект нетиповой, а также при проведении конкурса с использованием двухэтапных процедур разрабатывается потенциальным концессионером
Меры господдержки	Предусмотрены ст. 27 (гарантия по займам, софинансирование и т.д.)	Предусмотрены ст. 14 (гарантия по займам, предоставление натуральных грантов)
Источники возмещения	Предусмотрены ст. 9	Предусмотрены ст. 7
Ключевые отличия	- договор может быть многосторонним; - госпартнеры - не только гос. органы, но и субъекты квазигос. сектора; - не требуется разработка инвест. предложения; - одноэтапный, двухэтапный, прямые переговоры (ЧФИ) упрощенный, закрытый конкурс	- договор строго двухсторонний; - госпартнеры (концеденты) только гос. органы; - требуется разработка инвест. предложения; - только одноэтапный и двух этапный конкурс

Виды контрактов	- контракт жизненного цикла; - доверительное управление; - сервисный контракт; - лизинг; - инновации	- создание; - эксплуатация; - доверительное управление с реконструкцией и эксплуатацией
Экономические инструменты	Заем, арендная плата, госзаказ, субсидии, тарифы, подушевое финансирование, ГОБМП	Арендная плата, тарифы, плата за доступность, вознаграждение, налоговые преференции
Проблемы	Существенные проблемы в том, что арендная плата и тарифы разные в зависимости от региона, слишком жесткая регламентация и т.д.	

Составлено автором на основании данных [28] и [29]

После того как вступил в силу Закон Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 399-VI "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам восстановления экономического роста", появились дополнительные барьеры для механизма ГЧП. Введено новое квалификационное условие - наличие собственных средств инвестора в размере 20% от стоимости объекта ГЧП. Цель изменения заключалась в том, чтобы отрезать небольшие компании, которые из-за своих ограниченных ресурсов не могли реализовывать проекты ГЧП. Однако эта поправка стала препятствием для многих компаний. Как известно, эффективность использования заемного капитала всегда выше, чем у собственного, и бизнес по понятным причинам предпочитает привлекать кредиты для реализации новых проектов.

В данном случае, инвестор должен фактически заморозить 20% на время, пока не будет решен вопрос о выборе частного партнера. Это примерно от 1 до 6 месяцев. Более того, не факт, что эта компания будет выбрана для реализации проекта. Реакция на сделку была незамедлительной, обращения по поводу снижения инвестиционной привлекательности проектов хлынули в НПП "Атамекен" [30].

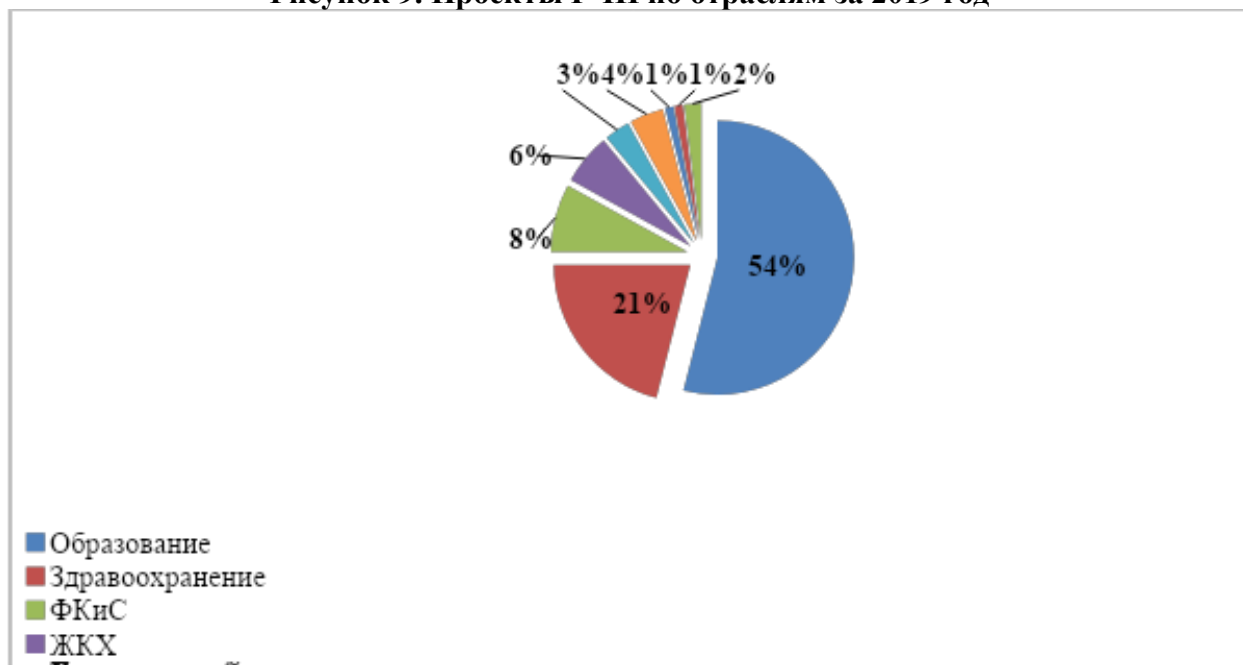
Как описывалось выше, в США в основном применяется концессия. В нашей стране концессия применяется на недропользование. Концессионерами являются иностранные инвесторы. Экономические инструменты, которые использует наше правительство в отношении концессионеров - это арендная плата за землю, налог на доход, эмиссия в окружающую среду и т.д. Как показывает практика, в некоторых применяемых экономических инструментах имеются свои недостатки. Например, по не официальным данным эмиссия в окружающую среду в нашей стране самые низкие во всем мире. Большинство не добросовестных иностранных инвесторов (в особенности Китайские инвесторы) открыто это используют. В связи с тем, что мировая экономика, технологии меняются, в соглашениях концессии указывается модернизация оборудования

через определенный интервал времени. Это делается для того, чтобы наиболее меньше загрязнять окружающую среду. Но многим компаниям легче заплатить наши низкие штрафы, чем тратить баснословные суммы на модернизацию своего оборудования. Предлагается, ужесточить законодательство и предусмотреть ответственность.

Также, с 2008 года функционирует специализированный орган по вопросам ГЧП - АО "Казахстанский центр ГЧП" (далее – Центр ГЧП). Центр ГЧП предоставляет услуги по проведению исследований и образовательных программ по вопросам ГЧП/концессии, предоставлению консультаций, а также по экспертизе и оценке реализации инвестиционных проектов. Кроме того, на базе этого центра функционирует «Одно окно». Оно осуществляет информационную и консультационную поддержку проектов ГЧП, предоставляют инвесторам разъяснение норм законодательства о ГЧП и концессий.

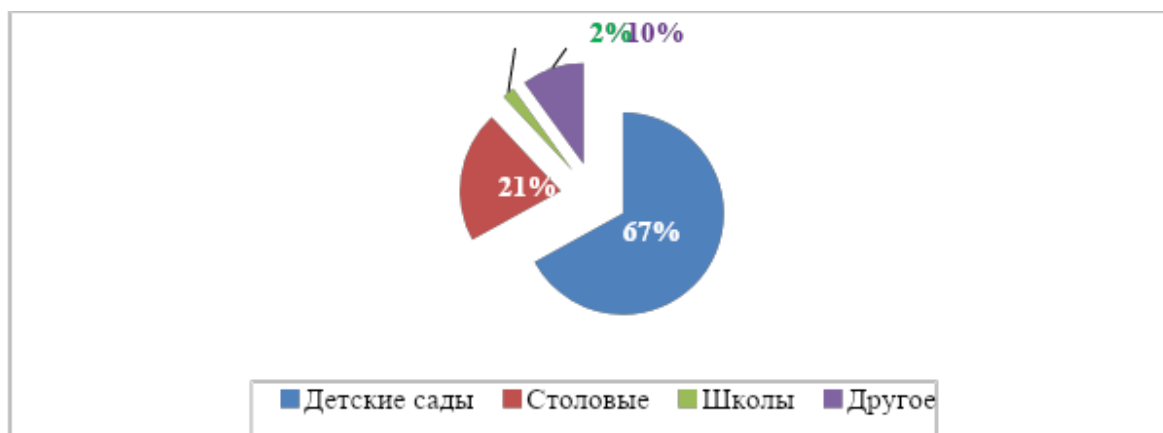
Сравнительно, наибольшее развитие ГЧП наблюдается в сфере образования (рисунок 9). 54% всех проектов ГЧП приходится на эту сферу. При этом две трети проектов составляют детские сады и чуть более пятой части – школьные столовые (рисунок 10). Чуть более пятой части проектов ГЧП приходится на сферу образования. Наиболее капиталоемкие проекты приходятся на сферу транспорта и инфраструктуры, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства, образования, культуры и спорта.

Рисунок 9. Проекты ГЧП по отраслям за 2019 год



Составлено автором на основании данных [31]

Рисунок 10. Проекты ГЧП в сфере образования



Составлено автором на основании данных [31]

Из литературного обзора была установлена корреляция между уровнем развитием страны и долей отраслей в общем объеме инвестиций по механизму ГЧП. Так, более развитые страны больше инвестируют в здравоохранение и образование, в то время как менее развитые – в транспортную инфраструктуру. Выше приведенные данные по ГЧП по отраслям показывают, что, хотя Казахстан отдает предпочтение в количественном выражении сфере образования и здравоохранения (рис. 9 и 10), в стоимостном выражении преобладают инфраструктурные проекты в сфере транспорта, ЖКХ, и т.д.; при этом доля образования отстает от доли транспорта. Данный результат может служить ориентиром для приоритизации отраслей для дальнейшего развития ГЧП.

Рассмотрим динамику заключенных договоров ГЧП. За период с 2015 года до 1 ноября 2020 года имеет положительную тенденцию: если в 2015 году заключено только 6 договоров, то на 1 ноября 2020 году - 824 (рисунок 11). При этом, на конец данного периода на стадии подготовки находились 638 проектов.



Составлено автором на основании данных [31].

Как выше отмечено, по состоянию на 1 ноября 2020 года заключено 824 договоров ГЧП. Из них [32]:

- 10 – республиканских на сумму 911 млрд. тенге;
- 814 – местных на сумму 668 млрд. тенге.

Общая сумма этих договоров составляет 1,6 трлн.тенге, из них 756 млрд. тенге – привлеченные инвестиции: по республиканским проектам - 439 млрд. тенге и по местным проектам - 317 млрд. тенге.

Несмотря на многообразие видов договоров ГЧП и рост количества заключенных договоров, вклад ГЧП в развитие экономики остается низким. По данным Министерства Национальной экономики Республики Казахстан в 2019 году доля ГЧП в ВВП Казахстана составила около 0,2% [33]. Между тем доля ГЧП в ВВП на аналогичный период, в зарубежных странах, таких как, США 25%, Китай 30%, Великобритания 24% и т.д. [34]

В этой связи правительством страны предприняты определенные меры по развитию ГЧП. Так, для перехода от количественных к качественным проектам ГЧП в мае 2019 года введена их категорирование. Возмещение бюджета при реализации проектов ГЧП делятся на три категории [32]:

- I категория – полное возмещение инвестиций и операционных затрат частного партнера из бюджета.
- II категория – частичное возмещение инвестиций за счет бюджета.
- III категория – без возмещения из бюджета. Основная доля возмещения происходит за счет рынка.

Наряду с этим, делается акцент на меры, которые приняты для координации и контроля качества проектов на местах. Это:

- лимиты погашения МИО;
- мониторинг запланированных проектов;
- контроль рентабельности в проектах;
- доступность и прозрачность заключенных и планируемых проектов.

В целях создания благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП предлагаются ввести следующие новые меры:

1. «Одно окно» ГЧП;

Задача данного офиса - взаимодействие с инвесторами, информационная и консультационная поддержка проектов ГЧП и разъяснение правовых норм в сфере ГЧП и концессий.

2. «Пакетные решения»;

Основная идея данной меры - это создание инструкции-путеводителя (guidebook) в приведенных выше отраслях (рисунок 9.), который будет определять для бизнеса оптимальные условия при различных вариантах структурирования договора ГЧП от полного пакета государственного участия до проектов третьей категории (без государственных обязательств и мер поддержки).

3. «Возвратное» ГЧП;

"Возвратного ГЧП" вводится в рамках Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам восстановления экономического роста",

который на сегодняшний день находится в Парламенте Республики Казахстан. Внедрение данного инструмента даст возможность субъекту бизнеса возместить свои затраты на создание инженерно-коммуникационной инфраструктуры основного объекта частных инвестиций.

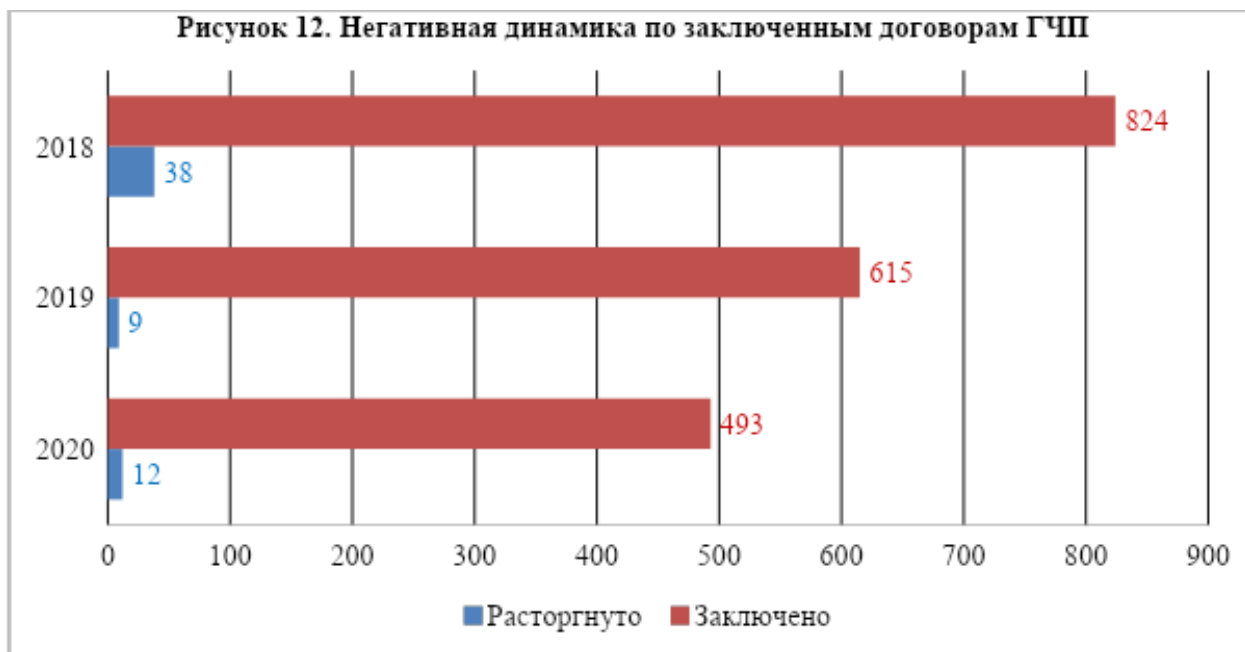
4. Цифровизация процессов ГЧП.

Внедрение единой цифровой платформы проектов ГЧП. Планируется перевод всех процедур в электронный формат, а также совмещение этой работы с порталом государственных закупок [32]. Также хотим отметить, что в последнее время механизм ГЧП подвергается все большей критике. Таким образом, проверка Генпрокуратуры показала [35], что ГЧП стало одной из форм подмены госзакупок. В некоторых случаях, в особенности регионах, проекты ГЧП реализуются без инвестиций, но с принятием государственных обязательств (например, проект по сокращению численности мошек на территории населенных пунктов Туркестанской области). В этой связи внедрение единой цифровой платформы проектов ГЧП должно способствовать обеспечению полной прозрачности и контроля за процессом реализации проектов ГЧП как на республиканском, так и на региональном уровнях.

Кроме того, по информации Правительства, готовятся изменения и дополнения в законы «О концессиях», «О государственно-частном партнерстве», Правила разработки или корректировки, оценивающие исполнение бюджетных инвестиций и определяющие целесообразность бюджетных кредитов. Однако, НПП "Атамекен" предлагается проведение анализа эффективности действующих механизмов, на основе которого должны формироваться предложения, а также необходимость внесения изменений в законодательство по ГЧП, с учетом текущих проблемных вопросов в сфере реализации ГЧП.

Вместе с тем, наблюдается негативная динамика по заключенным договорам ГЧП. Так, на сегодняшний день из заключенных:

- за 2018 год 493 договоров ГЧП 12 расторгнуты;
- за 2019 год 615 договоров ГЧП 9 расторгнуты;
- за 2020 год 824 договоров ГЧП 38 расторгнуты (рисунок 12.).



Составлено автором на основании данных [35]

Число расторгнутых договоров, заключенных в 2020 году, более чем в 4 раза превысило количество расторгнутых договоров 2019 года и более чем в 3 раза – 2018 года. Данный рост частично обусловлен влиянием последствий режима ЧС. Проекты ГЧП страдают от негативного воздействия пандемии:

- инвесторы не спешат вкладывать средства в новые проекты в ожидании стабилизации экономической среды;
- чувствительность проектов к валютным, инфляционным и другим макроэкономическим шокам;
- риски выполнения определенных условий по контрактам возрастают, поэтому может потребоваться одновременная отправка бюджетной поддержки на сумму, превышающую текущие возможности;
- государство переориентируется с поддержки инфраструктурных проектов на другие отрасли экономики.

Одним из рисков является возможность ограничения или приостановления до устранения последствий пандемии ввоза необходимого импортного оборудования и материалов большинства запланированных или находящихся на инвестиционной стадии проектов ГЧП. Цена на эти товары может значительно вырасти, что станет потенциальным блокирующим фактором реализовать проект. Сохранение текущей ситуации может привести к удорожанию проектов ГЧП на инвестиционной стадии.

Другим риском является ускорение инфляции, что также может стать негативным фактором для дорогостоящих проектов из-за снижения экономической активности и повышения обменного курса. С удорожанием денег и ухудшением условий задолженности сталкиваются не только частные сектор, но и участники всей производственной цепочки, включая производителей материалов и оборудования. В данной ситуации основными проблемами, с которыми возможно столкнуться инвесторы при реализации проектов ГЧП на

инвестиционной фазе, являются приостановка строительства объекта и увеличение стоимости создаваемого или реконструируемого объекта.

По проектам ГЧП на стадии эксплуатации, в рамках которых механизм возврата инвестиций зависит от платежеспособностей пользователей, значительное влияние могут оказать риски падения собираемости денежных средств с учетом общего снижения платежеспособности потребителей на фоне кризиса. Эти активы, с учетом спроса на услуги, менее защищены. Например, на инвестиции в аэропорты, портовую инфраструктуру и платные дороги может повлиять снижение спроса и изменение структуры экспорта. В свою очередь, наиболее защищенным классом активов является тот, который предусматривает фиксированный платеж от государственного партнера (плата за доступность). Такие инвестиции будут защищены от любых изменений уровня спроса на услуги.

Негативно сказалась пандемия и на проекты по договорам ГЧП с обеспечением гарантии потребления. Так среди них можно отметить, например, услуги школьных столовых и детских садов, которые в условиях сложившихся обстоятельств ЧП не имели возможность реализовать свои услуги. В то же время, частные партнеры делали свои вложения, часто за счет заемных средств, но не получали дохода. В связи с этим, рекомендовано установить возможность включения в договор ГЧП условия, относящегося к обстоятельствам (так называемые «особые обстоятельства»), наступление которых может привести к нарушению частным партнером своих обязательств, предусмотренных проектом ГЧП и возникновения дополнительных затрат и упущенной выгоды в рамках проекта ГЧП, связанных с возникновением таких обстоятельств. Также, предлагается предусмотреть в договоре возможность и условия по возмещению государственным партнером таких дополнительных расходов и компенсации таких недополученных доходов частного партнера.

Таким образом, ГЧП в Казахстане, несмотря на предпринимаемые государством меры, имеет огромный потенциал для развития. В частности данный потенциал отражается в том, что, несмотря на сложившуюся сложную ситуацию в связи с пандемией коронавируса, в целом в стране наблюдается рост количества заключенных договоров ГЧП. Однако, увеличилось количество расторгнутых договоров, а также увеличались риски своевременной и полной реализации проектов ГЧП.

Для определения того, какие трудности встречаются инвесторами в рамках ГЧП проектов и потенциальными инвесторами, а также выявления наиболее применимых на практике инструментов ГЧП в рамках данного исследования проведен экспертный опрос и интервью среди должностных лиц в сфере ГЧП.

Анализ результатов опроса (анкетирования)

В опросе приняли участие более 50 респондентов. Возрастной интервал составил 18 - 65 лет, большая часть которого приходится на возраст 30-49 лет (Рисунок 3.). Кроме того, большинство респондентов были представители женской половины.

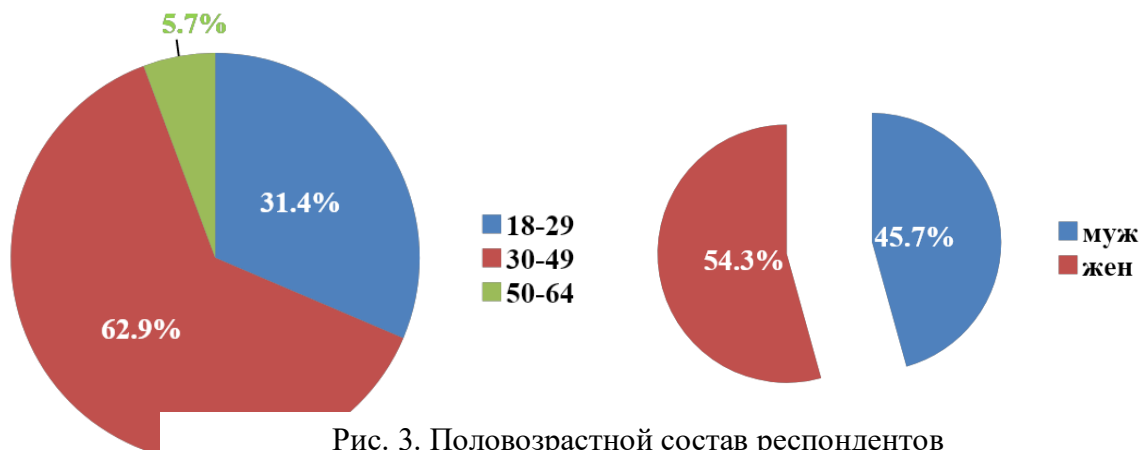


Рис. 3. Половозрастной состав респондентов

Согласно опросу, на вопрос какой из инструментов более применим, большинство - это 42,9% респондентов считает, что доверительное управление, соответственно меньшинство - это 2,9% выбирают контракт жизненного цикла или затрудняются с ответом. Большинство считает, что государство должно предоставлять частному сектору объекты в доверительное управление на долгий срок. (рис. 4.).

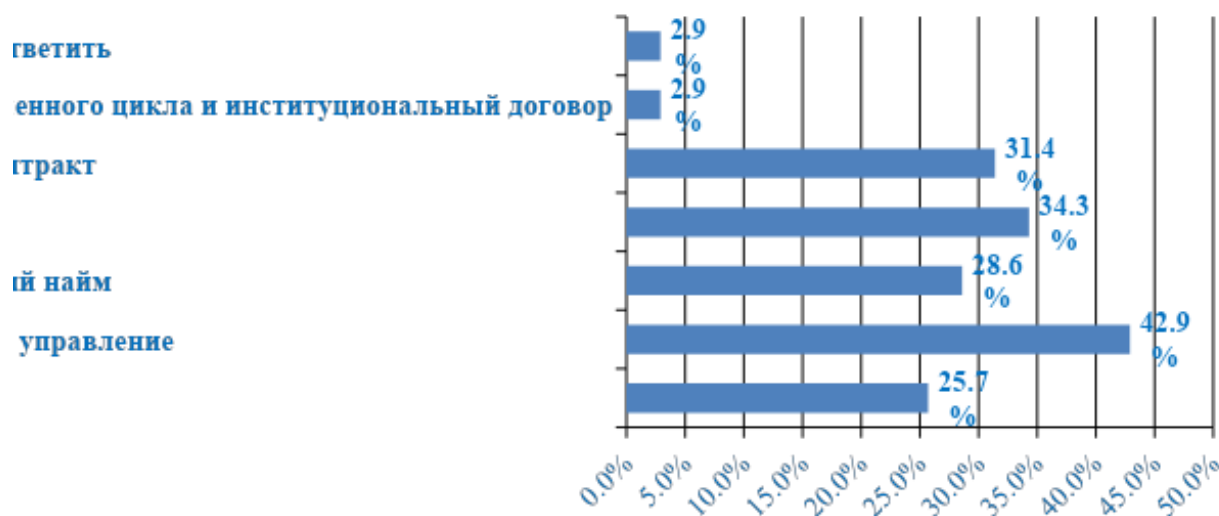


Рис.4. Наиболее применимые инструменты в ГЧП.

Составлен автором на основании опроса

При этом, значительная часть респондентов считает (45,7%), что от применяемых инструментов уменьшилась нагрузка на местный бюджет, 42,9% считают, что увеличились рабочие места и так далее, 2,9% опрошенных считают, что на данном этапе еще нет однозначных выводов. (рис. 5.).

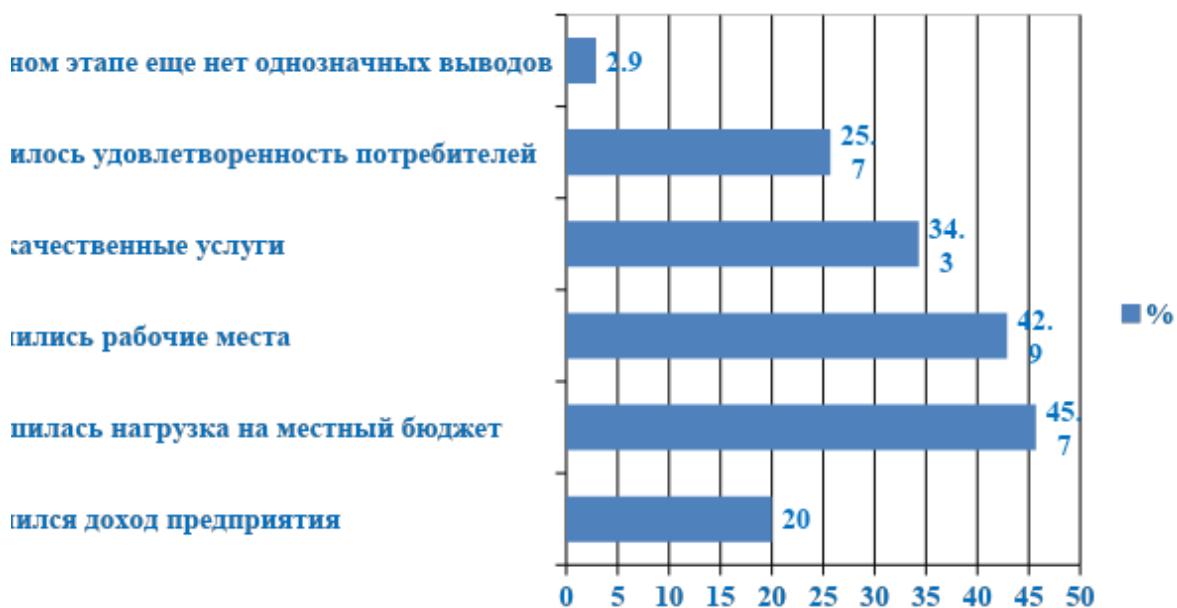


Рис. 5. Эффективность реализуемого проекта

Составлен автором на основании опроса

По мнению 34,3% респондентов, основным сдерживающим фактором реализации проектов ГЧП является затягивание сроков МИО, 31,4% считают не выполнение обязательств со стороны МИО и 20% считают не квалифицированные кадры. (рис. 6.).

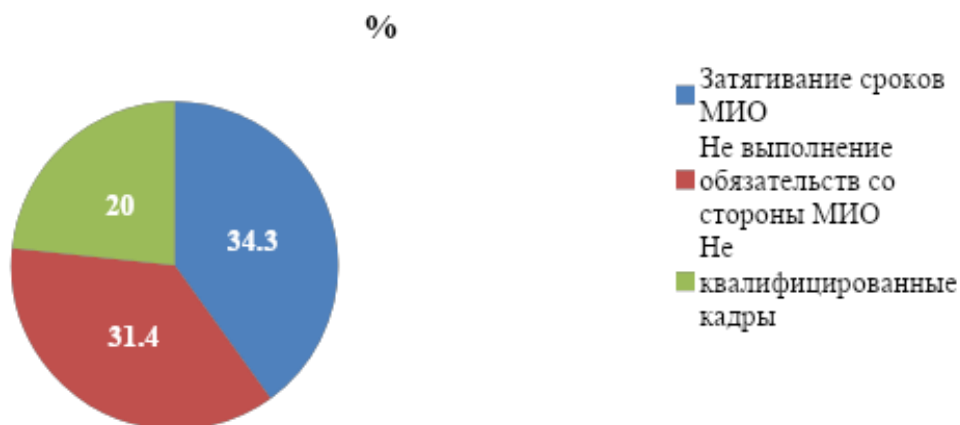


Рис. 6. Основные сдерживающие факторы реализации проектов ГЧП.

Составлен автором на основании опроса

Для того, чтобы определить с какими административными барьерами встречаются в рамках ГЧП, был задан вопрос о наиболее часто встречаемых административных барьерах. Результаты опроса показывают, что большинство, 74,3% респондентов, считают чаще всего имеет место действие/бездействие должностных лиц государственных органов и МИО. Более половины, 51,4% респондентов, отметили не совершенство законодательства. Пятая часть, 20%

респондентов, указали вмешательство государства в процесс. Незначительная часть, лишь по 2,9% респондентов, отметили наиболее часто сдерживающим фактором отсутствие диалога и коррупцию (рис. 7.).

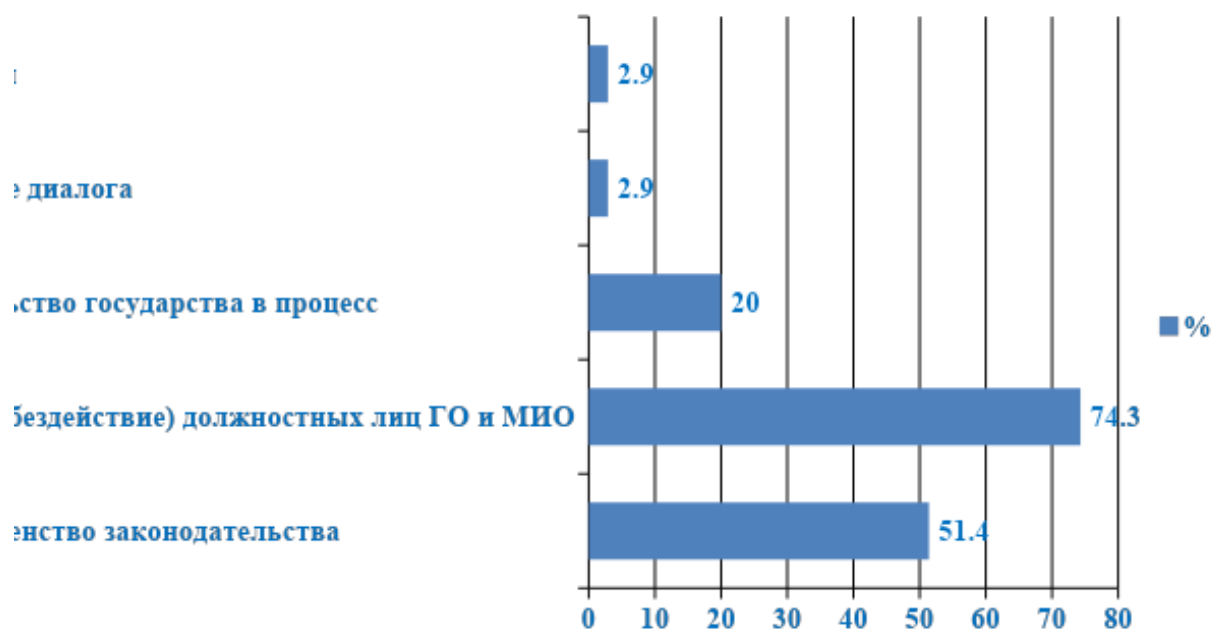


Рис. 7. Наиболее частые административные барьеры для ГЧП

Составлен автором на основании опроса

Также 42,9% респондентов (n=10) не осведомлены о деятельности АО "Казцентр ГЧП". Только 37,1% опрошенных осведомлены о данной организации и 20% затруднились ответить (рис. 8.).

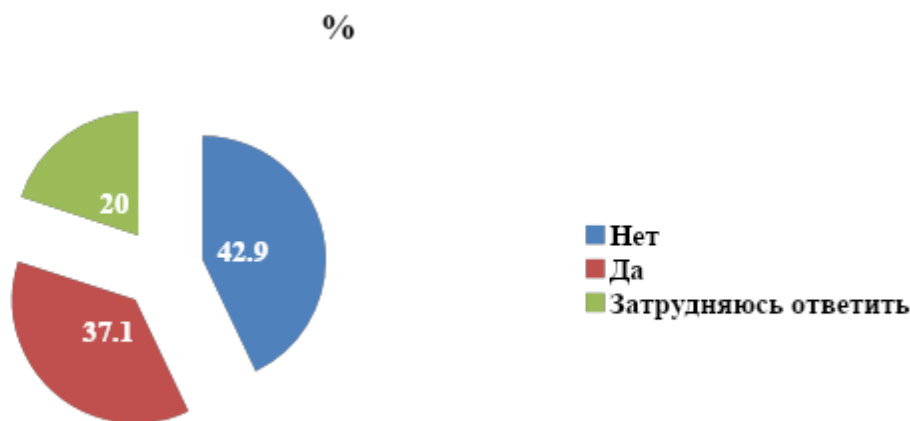


Рис. 8. О деятельности АО "Казцентра ГЧП"

Составлен автором на основании опроса

Кроме того, в целях изучения вопросов применения инструментов ГЧП проведено глубинное интервью с директором Департамента ГЧП НПП "Атамекен" Узалиной Назгуль. В интервью она отмечает, для того чтобы дальше совершенствовать механизм ГЧП, необходимо применить дополнительные экономические инструменты, такие как ценные бумаги вторичного рынка,

безусловные долговые обязательства, обеспеченные документарными активами. Хранение документарных активов у третьего лица банках-кастодиантах с правом переуступки требований (цессии).

Наряду с этим, 14 февраля 2020 года на заседании Совета по инвестициям и мониторингу проектов ГЧП, проходившая на площадке НПП "Атамекен", в своем выступлении Назгуль Узалина предложила создать определенные шаблоны документации и разработать стандартную финансовую модель (типовое проектное решение) [36]. Данный инструмент максимально сокращает сроки реализации проекта и облегчает работу инвестора. Приведен пример: предполагается, что акимат города планирует строить восемь школ в год с учетом потребности в 30 тысяч ученических мест, тогда нагрузка на бюджет составит 20 миллиардов тенге в год. При реализуемом проекте по механизму ГЧП потребность в бюджетных расходах сократится до 8 млрд. тенге. Однако, как утверждает Н. Узалина, строительство школы не окупится без дополнительных сборов: «В рамках госпрограммы инвестор может получать кредиты. Если он не передаст школу государству, он может получать субсидии в рамках «Экономики простых вещей» [36]. При передаче же школы на баланс МИО субсидия не предоставляется.

Н. Узалина утверждает, что банки не проявляют особого интереса к финансированию этих проектов, связывая это с тем, что на этапе инвестирования риски не покрываются. Кроме того, участие банков в проекте начинается после этапа заключения договора. Таким образом, они не принимают участие в обсуждении на этапе планирования проекта. Вместе с тем, выплаты инвестиционной составляющей (со стороны государства) имеют длительный срок (8 лет), что не интересует представителей банка.

В следствии такого положения Н. Узалина предлагает меру по совершенствованию механизма гарантирования выплат кредиторам при расторжении договора ГЧП для привлечения инвесторов к строительству школ. При передаче школы на баланс акимата, то рассмотреть возможность государственного софинансирования в размере не менее 10% от стоимости проекта.

Кроме того, она предлагает сократить условия государственного финансирования до 5 лет и субсидировать процентную ставку по кредиту вне зависимости от того будет передан объекта ГЧП государству.

При прохождении практики в Совете по инвестициям и мониторингу ГЧП проектов, экспертами отмечается, что проекты ГЧП характеризуются также неравномерностью взаимодействия государства и инвестора. Изначально у государства больше полномочий, чем у частного сектора, и если действия государственного сектора мотивированы материальными интересами, это может привести к коррупции. По сути, это может выражаться в непрозрачной схеме принятия решений. Ведь всем известно, что партнерство строится на доверии, открытости и прозрачности.

Из проведенного анализа можно сделать выводы, что на практике при реализации проектов ГЧП имеются следующие требующие решения проблемы:

- несовершенство законодательства;

- ограниченный лимит государственных обязательств;
- административные барьеры на местах;
- затяжные сроки рассмотрения проектов ГЧП и заключения по ним договоров;
- отсутствие готовности объектов ГЧП к передаче частному партнеру;
- несоответствие передаваемых объектов ГЧП требованиям контрольно-надзорных органов;
- малопривлекательный и неэффективный тариф;
- несогласованность государственных партнеров в предоставлении компенсации операционных затрат;
- отсутствие готовности инженерной инфраструктуры к передаваемым в ГЧП земельным участкам.

На основании вышеизложенного, имеется возможность сделать следующие выводы. Как показывают результаты исследования недоверие частного сектора к государству очень велико, это является одним из сдерживающих факторов развития механизма ГЧП.

На этой стадии государство должно:

1) Совершенствовать государственное планирование. В нашей стране планирование проектов ГЧП слишком регламентировано. Целесообразно обеспечить только необходимый и достаточный уровень регламентации этого процесса с ориентиром на то, чтобы государственные органы почувствовали себя инвестиционными партнерами. При планировании необходимо отдавать приоритет на капиталоемкие проекты. При этом, необходимо разработать методику применения источников и мер государственной поддержки конкретно по каждой форме контрактов ГЧП, определить условия предоставления данной поддержки. Кроме того, необходимо совершенствовать бюджетное законодательства в части «стыковки» норм о ГЧП с отраслевыми особенностями на региональном уровне.

В текущем году Система государственного планирования страны была обновлена [37]. Согласно ей, среднесрочные задачи и ориентиры будут реализовываться в соответствии с Национальным планом развития РК до 2025 года [38]. Будут разработаны национальные проекты по принципу проектного управления, направленные на реализацию межотраслевых задач с участием всех заинтересованных сторон – государства, бизнеса, гражданского общества и населения. В рамках данных проектов необходимо акцентировать внимание на прямые соглашения между государством - инвестором - банком. Таким образом, на тесном взаимодействии государства - частного сектора - финансовых институтов, имеется возможность привлечь частные компании для успешной и эффективной реализации ГЧП проектов в будущем.

Строительство капиталоемких проектов республиканского уровня можно предусмотреть в Национальных проектах, сроки действия которых 5 лет. В этих проектах имеется возможность применить практику зарубежных стран:

- разработать и утвердить стандартизированное инвестиционное решение (пакетное ГЧП с учетом отраслевой специфики) по опыту АО «Сбербанк» РФ,

включая финансовую модель, шаблоны документов, основные требования для подготовки, сопровождения и финансирования проектов ГЧП;

- исключить монополизацию консалтинговых услуг. Консультативное сопровождение проектов ГЧП должно осуществляться на рыночных условиях путем создания Реестра консалтинговых компаний при Казцентре ГЧП;

- передать экспертизу проектов ГЧП финансовым институтам, оставив за стороной государства лишь оценку на соответствие приоритетам;

- установление зависимости между показателями социальной эффективности проекта и показателями эффективности соответствующих отраслевых концепций;

- использование механизмов анализа чувствительности для установления максимальных порогов участия государства в проекте;

- своевременную проработку предлагаемых проектов и предлагать детальный регламент по каждому проекту;

- четкое исполнение своих договорных обязательств со стороны государства.

При этом предлагается трансформировать АО «Казцентр ГЧП» в Методологическое ядро ГЧП. В настоящее время, данный центр проводит предлагаемую для передачи финансовым институтам экспертизу проектов ГЧП. В свою очередь, практический опыт реализации проектов ГЧП показал необходимость выработки системного подхода к развитию и стимулированию применения механизмов ГЧП. В этой связи, целесообразно в функционале Казцентра ГЧП предусмотреть формирование «Базы знаний» в сфере ГЧП, рейтингование регионов по уровню развития ГЧП, тиражирование лучших практик ГЧП и мониторинг проектов ГЧП.

2) Внедрить цифровизацию. Разработать платформенное решение для целей оцифровки базы проектов ГЧП по примеру Платформы поддержки промышленных и инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» Национального Центра ГЧП РФ. На сегодняшний день, в Казахстане такой базы не существует, как описывалось выше, данная мера в разработке. Внедрение базы по проектам ГЧП и интеграция ее с базой госзакупок позволит частному сектору оперативно получать любую интересующую информацию.

Таким образом, с внедрением единой базы государство получает колоссальные выгоды, например:

- искоренение коррупции;
- прозрачность;
- моментальное привлечение как инвесторов, так и финансовых институтов;
- рейтингование;
- контроль.

Касательно рейтинга, на практике наблюдается, что не только государство не выполняет свои обязательства, но и частный сектор. При невыполнении своих обязательств частными компаниями, понижается их рейтинг, и это будет фиксироваться в единой базе. В развитых странах данная практика давно

применяется. Недобросовестные частные компании входят в черный список и такими компаниями никто не будет иметь дело в будущем. Данную меру можно применять и на финансовые институты;

3) Внедрить типовые проектные решения. Из опыта Великобритании, использования PFI, одного из видов ГЧП, данный вид весьма применим в нашей стране. Как предлагала директор Департамента по ГЧП НПП "Атамекен" Назгуль Узалина, необходимо внедрять "типовые проектные решения", которые являются аналогией PFI. Данный вид уже пробно запускался при строительстве школ. Строительная компания VI Group вышла с инициативой строительства шести абсолютно новых школ нового стандарта в городе Алматы, таких как Назарбаев интеллектуальные школы. Преимущество данного вида в том, что частный инвестор полностью за свои денежные средства строит школы. Срок эксплуатации 10 лет. Государство возмещает инвестиционные и операционные затраты по истечении срока соглашения. Какие же экономические инструменты применяет государство? Государство применяет подушевое финансирование, устанавливает тарифы и аренду. Типовые проектные решения можно применять в любой сфере, таких как строительство железных и автомобильных дорог, больниц, спортивных комплексов и т.д.

4) Прописать нормы в действующее НПА или разработать новый Закон для защиты инвесторов и кредиторов. На практике мы видим, что частный сектор или финансовые институты не берут на себя обязательства, из-за того что нет гарантии со стороны государства. Для этого государство должно усилить нормы, направленные на защиту инвестора и кредитора путем развития инструментов гарантий и страхования.

Необходимо внести понятие "минимальный гарантированный доход" в действующий Закон РК "О ГЧП" или разработать новый Закон на примере Российской Федерации, Федеральный Закон от 01.04.2020 года № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации". Данная норма позволит не только частным инвесторам, но и коммерческим банкам безбоязненно участвовать в реализации проектов ГЧП.

Проведенный в данной работе анализ показал отсутствие четкой методологии применения экономических инструментов. Сами инструменты как бы "вшиты" формы ГЧП. В этой связи рекомендуется разработать методологию применения весьма востребованных механизмов, предусмотренных в действующем законе «О ГЧП»:

- по гарантии потребления товаров, работ и услуг;
- по натурным грантам – актуально совместить проекты с комплексным планом приватизации;
- софинансированию – по инфраструктурным проектам;
- субсидиям – актуально в социальной сфере, ЖКХ, транспорте и поддержки индустрии и АПК.

Это позволит обеспечить единый подход их применения при формировании и реализации проектов ГЧП, а также их прозрачность.

Заключение

В целом ГЧП механизм новый для Казахстана, акцентировав внимание, на то, что в странах с развитым рынком инвестиций в инфраструктуру (Франция, Италия, Великобритания, Испания) процесс становления механизма ГЧП занял достаточно продолжительное время. Казахстан, как и большинство стран СНГ входит в этап "зарождение", которое длится с 1 года до 3 лет. Учитывая, что Закон РК «О концессиях» принят в 2006 году и "О ГЧП" принят в 2015 году, стадии зарождения затянулась. В нашей стране полноценно не сформирована законодательная база. Как описывалось выше, Российская Федерация продвинулось очень далеко в этом плане, и имеется вероятность того, что на сегодняшний день они перешли на второй этап "формирование". Вместе с тем, преимущество Казахстана в том, что у нас имеется возможность анализа международного опыта и выбора наиболее оптимальных форм ГЧП, которые эффективно применяются в развитых странах.

В рамках данного исследования все обозначенные задачи достигнуты. На основе анализа зарубежного опыта применения механизмов и инструментов ГЧП сделаны выводы, что государству необходимо внедрять более эффективные экономические инструменты для привлечения частного сектора в механизм ГЧП.

Для реализации второй задачи по выявлению проблем и препятствий в реализации ГЧП в Казахстане проведен анализ Казахстанской системы управления проектами ГЧП. Выявлены основные сдерживающие факторы развития механизма ГЧП и предложены рекомендации для устранения данных факторов.

По данным исследования, ГЧП недостаточно развита, из 10 баллов зафиксировано только 5 (удовлетворительный уровень). А практика реализации проектов ГЧП только развивается, что свидетельствует об уникальной возможности эффективно использовать зарубежный опыт. Соответственно, всем регионам Республики Казахстан необходимо решать проблемы, затрудняющие внедрение механизмов ГЧП. Ведь отсутствие особо важных условий для развития и роста механизма ГЧП может привести к неэффективной и несогласованной работе при внедрении в ту или иную отрасль.

На основании проведенного исследования гипотеза данного магистерского проекта, что действующая в Казахстане нормативно-правовая база ГЧП, включая экономические инструменты, требует совершенствования для развития механизма ГЧП в стране, подтвердилась. По результатам данной работы вытекает вывод, что действующая нормативно-правовая база, хотя и направлена на частичное снижение рисков государства, не решает системные проблемы, препятствующие развитию ГЧП в Казахстане.

В связи с этим, в моем проекте предлагаются следующие рекомендации:

1. Совершенствовать государственное планирование;
2. Цифровизация;
3. Внедрить "типовые проектные решения";
4. Законодательно утвердить нормы на защиту инвесторов и кредиторов, в том числе методологию применения экономических инструментов.

Список использованных источников:

- 1 Public-Private Partnership Center. Republic of the Philippines. What is PPP? – URL: <https://ppp.gov.ph/ppp-program/what-is-ppp/>. Дата обращения: 20.02.2021.
- 2 Ланцов, А.Е. Инфраструктура, понятие, виды и значение // Экономика, Статистика и Информатика. 2013. – №3. – С. 49-54.
- 3 Послание Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. народу Казахстана. – URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvary-a-2017-g. Дата обращения: 20.02.2021.
- 4 Йескомб, Э.Р. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования. – Москва: Альпина Паблицер. – 2021 год. – 458 с.
- 5 Кельбах, С.В., Сигова, М.В. "Анализ международной практики реализации и финансирования проектов государственно-частного партнерства в развитии реальной инфраструктуры" // Управленческое консультирование. – 2015. – № 9. – С.36.
- 6 Jay-Hyung Kim, Jungwook Kim, Sung Hwan Shin, Seung-yeon Lee. Public-private partnership infrastructure projects: Case studies from the Republic of Korea—Volume 1: Institutional arrangements and performance. – Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank. – 2011. – P.45.
- 7 Дмитриева, Е.О., Гусева М.С. «Центры развития государственно-частного партнерства: анализ международной практики создания и развития» // «Науковедение». – № 6. – 2016. – С. 28-32.
- 8 Казарян, М.А., Фарафонова, А.Ю. «Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике» // Экономические науки. – № 146. – 2017. – С. 35.
- 9 Семенова, Е.А. Государственно-частное партнерство в экономике стран Западной Европы и России (опыт сравнительного анализа) // Проблемы национальной стратегии. – 2015. – №4 (25). – С. 92-98
- 10 Радионова, О.В. Англосаксонская модель государственно-частного партнерства // Известия ИГЭА. – 2014. – №4 (84). – С. 61-65
- 11 Черенков, В.В. США: государственно-частное партнерство по внедрению инноваций // Российское предпринимательство. – 2010. – Том 11. – № 10. – С. 32-37.
- 12 OECD. PPPs: In pursuit of Risk Sharing and VfM. 2008. – URL: <https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm> Дата обращения: 10.04.2021.
- 13 Игнатюк, Н.А. Государственно-частное партнерство. – «Юстицинформ». – 2012. – 356 с.
- 14 The Philippine Amended BOT Law and its Revised Implementing Rules and Regulations (IRR), 2012. – URL: https://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2013/02/BOT-IRR-2012_FINAL.pdf. Дата обращения: 10.04.2021.

15 Адылбекова, А.М. "Опыт стран Европейского союза в использовании возможностей ГЧП", Кыргызско-Российский Славянский университет им. Первого Президента РФ Б.Н. Ельцина, Кыргызская Республика, г. Бишкек. – № 14. – 2019. – С. 25.

16 Review of the Public-Private Partnerships work since the first session of the Working Party on Public-Private Partnerships on 21-22 November 2017. – P.20.

17 Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2020. Аналитический обзор. 2020 год. – URL: <https://pppcenter.ru/analitika/razvitie-rynka-infrastruktury/>. Дата обращения: 10.04.2021.

18 Федеральный Закон от 1 апреля 2020 года № 69-ФЗ "О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации". – URL: <https://www.zakonrf.info/doc-36147822/>. Дата обращения: 13.04.2021.

19 Кризис и инфраструктура, май 2020 года. – URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/3af/3af0a34f9f730eec53fec3219665871.pdf>. Дата обращения: 13.04.2021.

20 На базе АО "Сбербанка" создан Фонд проблемных платежей. – URL: https://www.sberbank.kz/ru/small_business. Дата обращения: 13.04.2021.

22 Айрапетян, М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. – URL: <http://www.ppp-russia.ru>. Дата обращения: 13.04.2021.

23 Структура проектов ГЧП по отраслям в странах с разным уровнем экономики. – URL: <http://www.rcb.ru>. Дата обращения: 13.04.2021.

24 Стратегия "Казахстан-2050". – URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs. Дата обращения: 14.01.2021.

25 Послание Главы государства народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35676318. Дата обращения: 14.01.2021.

26 Обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаев к народу Казахстана «Пять социальных инициатив Президента» 5 марта 2018 года. – URL: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nanazarbaeva-k-narodu-pyat-socialnyh-iniciativ-prezidenta. Дата обращения: 14.01.2021.

27 Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев провел заседание совета национальных инвесторов. – URL: https://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/prezident-kazahstana-kasym-zhomart-tokaev-provel-zasedanie-soveta-nacionalnyh-investorov. Дата обращения: 14.01.2021.

28 Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V ЗРК "О ГЧП". – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>. Дата обращения: 14.01.2021.

29 Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года № 167-III "О концессиях". – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30062571. Дата обращения: 14.01.2021.

30 Бизнес теряет интерес к ГЧП проектам. – URL: <https://inbusiness.kz/ru/news/biznes-teryayet-interes-k-gchp-proektam>. Дата обращения: 10.04.2021.

31 Официальный сайт "Казахстанский центр ГЧП". – URL: <https://kzppp.kz>. Дата обращения: 10.04.2021.

32 Расширенное заседание Правительство Республики Казахстан 22 октября 2019 года. – URL: <https://primeminister.kz/ru/sessions/zasedanie-pravitelstva-rk-22-10-2019>. Дата обращения: 10.04.2021.

33 Анализ распределения проектов ГЧП в разных странах мира. – URL: <http://kmtlc.kz/ru/news/analiz-raspredeleniya-proektov-gchp-v-razlichnykh-stranakh-mira/>. Дата обращения: 10.04.2021.

34 Доля ГЧП в ВВП в зарубежных странах. – URL: <https://bpr.worldbank.org/>. Дата обращения: 10.04.2021.

35 ГЧП стало одной из форм подмены госзакупок. – URL: <https://atameken.kz>. Дата обращения: 10.04.2021.

36 ГЧП. Проекты по строительству школ в Казахстане не окупаются. – URL: <https://kursiv.kz/news/biznes/2020-02/gchp-proekty-po-stroitelstvu-shkol-v-kazakhstan-ne-okupauytsya>. Дата обращения: 10.04.2021.

37 Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 "Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан". – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>. Дата обращения: 10.04.2021.

38 Указ Президента РК от 26 февраля 2021 года N521 "О внесении изменений в Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 "Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан". – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000521#z6>. Дата обращения: 10.04.2021.

Приложение А.

Вопросы на экспертный опрос по маг проекту "Экономические инструменты развития ГЧП:

Опрос проводится в рамках исследования темы «ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА». Целью опроса является изучение степени осведомленности граждан и государственных служащих о действующих мерах регулирования и поддержки государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), а также выявление основных проблем и изучение рекомендации в развитии ГЧП. Ответы носят исключительно конфиденциальный характер и будут использоваться только в целях обобщения данных исследования.

1) Как вы понимаете государственно-частное партнерство (далее - ГЧП)?

- а) взаимодействие государства и бизнеса
 - б) развитие малого и среднего бизнеса
 - в) предоставление более качественных услуг с помощью частного сектора
 - г) снижение нагрузки на государственный бюджет
 - д) ваше определение
-

2) Какие проекты ГЧП реализуются в вашем регионе/городе?

- а) не слышал о реализации
 - б) затрудняюсь ответить
 - в) не знаю подробностей
 - г) ваш ответ
-

3) Какой из перечисленных инструментов наиболее применим для условий вашего региона/города/предприятия?

- а) концессия
 - б) доверительное управление государственным имуществом
 - в) имущественный найм (аренды) государственного имущества
 - г) лизинг
 - д) сервисный контракт
 - е) другое
-

4) По вашему мнению, почему именно этот вид инструмента наиболее применим?

Ваш ответ

5) Как вы считаете проект, реализуемый в вашем регионе/городе эффективен, оцените по 5 бальной шкале (где 1-не эффективен, 5-эффективен)?

- а) 1
- б) 2
- в) 3
- г) 4
- д) 5

б) Если реализуемый проект эффективен, как выражается этот эффект?

- а) увеличился доход предприятия
 - б) уменьшилась нагрузка на местный бюджет
 - в) увеличились рабочие места
 - г) более качественные услуги
 - д) улучшилась удовлетворенность пользователей
 - е) другое
-

7) Какие минусы вы бы выделили в реализации проекта в вашем регионе/городе?

- а) затягивание сроков местными исполнительными органами
 - б) не выполнения обязательств со стороны местных исполнительных органов
 - в) не квалифицированные кадры
 - г) затрудняюсь ответить
 - д) ваш ответ
-

8) При реализации проектов ГЧП, существует ли необходимость передачи республиканских и местных организации в доверительное управление частному партнеру?

- а) да
 - б) нет
 - в) затрудняюсь ответить
 - г) другое
-

9) Существует ли необходимость в квалифицированных кадрах в сфере ГЧП?

- а) да
 - б) нет
 - в) затрудняюсь ответить
 - г) другое
-

10) По вашему мнению, с какими административными барьерами сталкиваются инвесторы и частный сектор при реализации проектов ГЧП?

- а) не совершенство законодательства
 - б) действие (бездействие) должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления
 - в) вмешательство государства в процесс
 - г) другой
-

11) Как вы считаете, существует ли недоверчивость государству со стороны частного сектора (инвестора)?

- а) да
 - б) нет
 - в) затрудняюсь ответить
 - г) другое
-

12) Что бы вы предложили изменить в НПА в сфере ГЧП?

- а) учитывая, что концессия одна из форм ГЧП, объединить Законы «О ГЧП» и «О концессиях»
 - б) закрепить в Законопроекте понятие и механизм минимального гарантированного дохода
 - в) установить возможность включить в договор ГЧП условие об обстоятельствах (так называемых «особых обстоятельствах», например пандемия)
 - г) внедрение единой цифровой платформы проектов ГЧП
 - д) несоблюдение процедур и нарушение сроков реализации проектов ГЧП
 - е) все вышеизложенное
 - ж) другое
-

13) Частные партнеры, которые заключили договора ГЧП с обеспечением гарантии потребления в условиях сложившихся обстоятельств ЧП не имели возможность реализовать свои услуги (например, услуги школьных столовых, детских садов). При этом частные партнеры вложили свои инвестиции, зачастую с привлечением заемных средств, но не получили доходы.

По вашему мнению, какие меры должны быть предусмотрены при наступлении "особых обстоятельств"?

Ваш ответ

14) Какие конкретные меры вы бы хотели внести в действующее НПА?

Ваш ответ

15) По вашему мнению необходимо ли усилить нормы на защиту инвестора и кредитора?

- а) да
 - б) нет
 - в) затрудняюсь ответить
 - г) другое
-

16) Какие меры вы бы предприняли для усиления норм на защиту инвестора и кредитора?

- а) солидарная ответственность за соблюдение принятых обязательств как частного партнера, так и государственного партнера
 - б) провести предварительный (доконкурсный) аудит и инвентаризацию объекта ГЧП
 - в) упростить порядок переоформления всех правоустанавливающих документов частного партнера при передаче объекта ГЧП
 - г) обеспечить согласованность перспективных планов развития в период планирования ГЧП объектов
 - д) все вышеперечисленные
 - е) другое
-

17) Как вы считаете, в каком секторе механизмы ГЧП были бы более эффективными?

- а) социальная сфера
 - б) ЖКХ
 - в) строительство
 - г) сельское хозяйство
 - д) транспорт и коммуникация
 - е) другое
-

18) В настоящее время, отмечается подмена государственно-частного партнерства государственными закупками, лоббирование интересов отдельных частных лиц, из за этого частные банки и инвесторы проявляют низкую заинтересованность в механизмах ГЧП.

Как вы считаете, необходимо ли передать экспертизу проектов ГЧП финансовым институтам, оставив за стороной государства лишь оценку на соответствие приоритетам?

- а) да
 - б) нет
 - в) затрудняюсь ответить
 - г) другое
-

19) Известно ли вам о деятельности АО "Казцентра ГЧП"?

- а) да
 - б) нет
 - в) затрудняюсь ответить
 - г) другое
-

20) По вашему мнению, дополнительно какие экономические инструменты необходимо применить для развития ГЧП в нашей стране?
Напишите свой ответ

22) Ваш пол?

- а) муж
- б) жен

23) Ваш возраст?

- а) 18-29
- б) 30-49
- в) 50-64
- г) 65 и выше

24) Ваш регион проживания?

- а) г. Нур - Султан
- б) г. Алматы
- в) г. Шымкент
- г) Акмолинская область
- д) Актюбинская область
- е) Алматинская область
- ж) ВКО
- з) Жамбылская область
- и) ЗКО
- к) Карагандинская область
- л) Костанайская область
- м) Кызылординская область
- н) Мангистауская область
- о) Павлодарская область
- п) СКО
- р) Туркестанская область

25) Какова ваша сфера деятельности?

- а) государственная служба
- б) частный сектор
- в) бюджетная организация
- г) квазигосударственный сектор

- д) самозанятость
- е) безработный (-ая)
- ж) пенсионер
- з) студент
- и) другое

Вопросы на интервью

1. Какие административные барьеры у нас имеются для развития ГЧП?
2. Какие экономические инструменты более эффективно применимы в нашей стране? Приведите пожалуйста пример. Каким образом отражается их эффективность?
3. Почему многие проекты ГЧП не завершаются, остаются в основном на этапе договоренностей?
4. Какие административные инструменты вы бы предложили применить за не исполнение договоренностей как со стороны государства, так и со стороны частного сектора?
5. Из международного опыта какие инструменты вы бы посоветовали применить у нас в стране?
6. Как могут повлиять предложенные Вами меры на механизм ГЧП?
7. Какие конкретные меры вы бы хотели внести в действующее законодательство?

**Аналитическая записка по магистерскому проекту на тему:
«Экономические инструменты развития государственно-частного
партнерства»**

Автор проекта: Коспанов Е.К.
Научный руководитель: Елеусизова Б.К.

Идея проекта	Совершенствовать экономические инструменты развития ГЧП В Казахстане
Проблемная ситуация (кейс)	система государственного планирования слишком регламентирована; несовершенство законодательства; административные барьеры на местах; малопривлекательный и неэффективный тариф; отсутствие платформенного решения для целей оцифровки базы проектов ГЧП;
Имеющиеся решения данной проблемы	Классификация существующих подходов: Категорирование проектов ГЧП: <ul style="list-style-type: none"> • I категория – полное возмещение инвестиций и операционных затрат частного партнера из бюджета. • II категория – частичное возмещение инвестиций за счет бюджета. • III категория – без возмещения из бюджета. Основная доля возмещения происходит за счет рынка. Преимущества: в основном обязательство берет на себя государство Недостатки: недоверие частного сектора к государственным органам, недостаточная эффективность, слабая поддержка финансовых институтов, высокие % ставки
Предлагаемое решение данной проблемы	Описание альтернативного подхода, порядок его осуществления: 1. совершенствовать систему государственного планирования, разработка национальных проектов по принципу проектного управления предусматривающий механизм ГЧП Возможности: прямые соглашения между государством - инвестором - банком Риски: видимых рисков не наблюдается, в связи с тем, что на начальном этапе будут просчитываться риски 2. цифровизация - разработать платформенное решение для целей оцифровки базы проектов ГЧП и интегрировать с базой госзакупок Возможности: снижение коррупции, прозрачность, рейтингование, контроль Риски: не наблюдаются 3. внедрить типовые проектные решения

	<p>Возможности: подушевое финансирование, установление единых тарифов и платы за аренду</p> <p>Риски: минимизированный риск, за счет использования заложенных средств</p> <p>4) прописать нормы в действующее НПА или разработать новый Закон для защиты инвесторов и кредиторов, включая совершенствование инструментов гарантий и страхования, в том числе разработку методологии применения весьма востребованных механизмов.</p> <p>Возможности: привлечение частного сектора, БВУ и финансовые институты</p> <p>Риски: не наблюдаются</p>
Ожидаемый результат	<p>Развитие ГЧП в Казахстане, стимулирование ведения бизнеса, сокращение безработицы, улучшение социально-экономического состояния страны, увеличение количества активных субъектов частного сектора, развитие инфраструктуры</p>
Литература	<p>Предпринимательский кодекс РК</p> <p>Бюджетный кодекс РК</p> <p>Закон "О концессиях", Закон "О ГЧП"</p> <p>Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам восстановления экономического роста".</p> <p>Послание Главы государства Н.А. Назарбаева народу Казахстана, 2017-2018 годов</p> <p>Выступление Президента Республики Казахстан К.К. Токаев на заседании Национального совета инвесторов</p> <p>Официальный интернет портал Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен»</p> <p>Официальный интернет портал АО «Казцентр ГЧП»</p> <p>«Стратегия «Казахстан-2050»</p>