

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ИНФРАСТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ.

Мусакулова А.Н.

(Кокшетауский государственный университет им. Ш. Уалиханова)

Аннотация

В статье описаны возможности и ограничения применения механизма государственно-частного партнерства в ходе реализации инфраструктурных проектов. Раскрыты причины расширения практики использования механизма ГЧП в экономически развитых странах. Выявлены признаки, характеризующие сущность экономических отношений государства и бизнеса в процессе создания и модернизации инфраструктурных объектов. Сделан вывод, что применение механизма ГЧП в процессе развития инфраструктурного комплекса позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы в условиях сокращения бюджетных возможностей государства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктурный комплекс, механизмы ГЧП, механизм и инструментарий ГЧП, формы ГЧП.

Дерексіз

Бұл мақалада инфрақұрылымдық жобаларды іске асыру барысындағы мемлекеттік-жеке серіктестік механизмінің қолданудағы мүмкіндіктер мен шектеулер қарастырылған. Экономикалық дамыған мемлекеттерде МЖС механизмін қолдану практикасының көбею себептері табылған. Инфрақұрылымдық объектерді құрастыру мен модернизация процестеріндегі мемлекет пен бизнестің экономикалық қатынастарының мәнін айқындайтын көрсеткіштері баяндалған. МЖС механизмін, инфрақұрылымдық кешендерді дамыту процесінде қолдану, мемлекеттің бюджеттік мүмкіндіктерін азайта отырып, қосымша қаржылай ресурстар әкелуге болатындығы жайында қорытынды жасалған.

Кілттік сөздер: мемлекеттік-жеке серіктестік, инфрақұрылымдық кешен, МЖС механизмі, МЖС-тің механизмі мен құралдары, МЖС-тің формалары.

Annotation

The article describes the possibilities and limitations of the application of the mechanism of public-private partnership in the course of implementing infrastructure projects

The reasons for expanding the practice of using the PPP mechanism in economically developed countries are uncovered. The signs that characterize the essence of economic relations between the state and business in the process of creation and modernization of infrastructure facilities are revealed. The conclusion is made that the use of the PPP mechanism in the process of development of the infrastructure complex will allow attracting additional financial resources in the conditions of reduction of the state budget possibilities.

Key words: public-private partnership, infrastructure complex, PPP mechanisms, PPP mechanism and tools, PPP forms.

За последние годы государственно-частное партнерство (ГЧП) стало неотъемлемой частью казахстанской экономики в таких отраслях как электроэнергетика, транспорт, коммуникации. Проблемы и перспективы развития сотрудничества государства и частного бизнеса в Казахстане очень часто освещаются в средствах массовой информации, выступлениях представителей государственных органов, монография, научных статьях и других публикациях. Повышенное внимание к вопросу оптимизации механизма государственно-частное партнерство в республике связано с необходимостью эффективной реализации общественно значимых проектов, развитие инфраструктурного комплекса [1, с. 36].

Увеличение количества государственных функций происходило преимущественно за счет потребностей инфраструктурного развития страны, что позволяло получить необходимый мультипликативный эффект и обеспечивало ее сбалансированное

экономическое развитие. Именно императивы инфраструктурного развития потребовали поиска новых инструментов и источников финансирования, что стало побудительной причиной для привлечения частного сектора к реализации масштабных инфраструктурных проектов.

Таким образом, ГЧП позволяет привлечь дополнительные источники финансирования инфраструктурных проектов. Кроме того, одним из очевидных преимуществ использования инструментария ГЧП является возможность внедрения в государственный сектор процедур отбора инфраструктурных и инновационных проектов, характеризующихся наибольшей эффективностью (как в отношении расходов, так и потенциальных доходов). Интерес к инструментарию ГЧП обусловлен рядом факторов.

При этом следует обратить внимание на тот факт, что использование инструментария ГЧП способствует консолидации финансовых ресурсов, внедрению инновационных технологий в процесс производства общественных благ и услуг и, тем самым, снизить уровень издержек и улучшить качество выпускаемой продукции и услуг.

Таким образом, основная суть инициации ГЧП-проектов состоит в делегировании бизнес-структурам функций государственного сектора в создании, обслуживании, использовании и модернизации инфраструктурных объектов, что становится все более актуальным в условиях необходимости оптимизации бюджетных расходов

Опыт зарубежных стран свидетельствует, что универсальной модели партнерства государства и бизнеса не существует. Каждая страна адаптирует существующие модели к своим условиям с учетом национальных особенностей и интересов [2]. Это связано со спецификой, проводимой в стране, государственной и экономической политики, нормативно-правовой базы, социальными и культурными ценностями. Однако поиск оптимального решения, подходящего для каждой страны, не исключает возможности использования передового опыта других стран. Вследствие этого можно выделить ряд условий, которые обеспечивают достижение успеха государственно-частного партнерства:

- законодательное закрепление отношений между государством и частным бизнесом;
- прозрачность взаимоотношений между бизнесом и властью;
- сбалансированность государственно-частного партнерства;
- использование компромисса для решения противоречий в отношениях между государством и частным бизнесом;
- направленность сотрудничества государства и частного сектора для обеспечения устойчивого экономического развития страны.

На сегодняшний день в Казахстане отсутствует единая, унифицированная совокупность терминов по государственно-частному партнерству.

Первым шагом для успешного применения механизма ГЧП должно стать государственно – правовое оформление данного явления. Это имеет важнейшее политическое, экономическое и даже психологическое значение. Государство на самом высшем уровне должно признать:

- что оно готово к сотрудничеству в форме партнерства;
- оно признает партнерство эффективной экономической формой, снимая тем самым разногласия между различными экономическими школами и признавая правоту выбранной парадигмы;
- государство должно четко определить сферы ГЧП и цели, которые оно преследует в рамках реализации этих проектов [3, с. 42].

Правовой основой ГЧП в Казахстане являются следующие нормативно-правовые акты: Конституция Республики Казахстан (РК), закон РК «О концессиях», постановления Правительства РК «Об утверждении Правил предоставления, рассмотрения и отбора предложений по объектам, возможным к передаче в концессию, и проведения конкурса по передаче объектов в концессию», «Об утверждении Методики оценки стоимости государственной поддержки концессионера», «Об утверждении Правил ведения реестра заключенных договоров Концессии и предоставленных государственных гарантий и

поручительств государства», «Об утверждении типовых договоров концессии в различных отраслях экономики», «Об утверждении Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 гг.». Отдельные вопросы сотрудничества государства и бизнеса рассмотрены в земельном, налоговом и бюджетном законодательстве.

В своих ежегодных Посланиях народу Казахстана президент республики Назарбаев Н.А. отмечает об имеющемся потенциале государственно-частного партнерства и необходимости его дальнейшего развития в стране. На концепции партнерства базируются также и «Концепция развития финансового сектора Республики Казахстан в посткризисный период», и «Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы». [4, с. 12].

В настоящее время работа по совершенствованию правового и институционального механизма государственно-частного партнерства в республике продолжается. В связи с этим разработана «Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы», основной целью которой является создание законодательной и институциональной основы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в РК. Для достижения поставленной цели в программе обозначены следующие задачи:

- совершенствование законодательства в области ГЧП;
- обеспечение разработки мер по эффективному планированию и управлению за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП;
- установление критериев оценки эффективности реализации проекта через качество предоставления услуг населению;
- обеспечение подготовки и повышения квалификации специалистов в области ГЧП [5].

Следующим условием, позволяющими эффективно использовать инструменты государственно-частного партнёрства, является транспарентность процесса принятия решений, учитывающего интересы всех сторон партнёрства, в том числе местных сообществ. Прозрачность взаимоотношений между бизнесом и властью и вовлечение заинтересованных лиц в этот процесс помогают как гражданскому обществу, так и органам исполнительной и законодательной власти в более эффективной совместной работе. Для Казахстана, как и для многих стран мира, прозрачность и открытость правительственных решений стали обычным явлением лишь в последние десятилетия. В основном этому поспособствовало использование информационных систем управления [6, с. 30].

Для повышения информационной открытости, в частности, для распространения официальных данных о финансово-экономическом состоянии, государственные организации в последнее время все активнее используют Интернет. Появляется все больше web-страниц региональных органов власти. На административных Интернет-ресурсах можно найти данные по инвестиционным проектам предприятий, объявления об аукционах, продаже государственного имущества или конкурсах на участие в госзаказе. Однако уровень финансовой информационной открытости государственных web-сайтов пока не очень высок. При этом качество и полнота представленных отчетов серьезно различаются. Нередко в материалах, размещенных на официальных сайтах, не хватает отдельных приложений, без которых нельзя провести подробный анализ проектов.

Активное участие общественности в решении вопросов совершенствования партнерства государства и частного сектора может дать качественный скачок в развитии механизма ГЧП, повысит открытость и прозрачность взаимоотношений между бизнесом и властью, будет существенно противодействовать коррупционным проявлениям. Для формирования прозрачной модели необходим контроль, как общественности, так и сторонних экспертов.

Для обеспечения эффективности партнёрства, а также минимизации проблемы доверия между государственным и частным партнёрами в 2008 году постановлением Правительства РК была создана специализированная организация «Казахстанский центр государственно-

частного партнерства», которая обладает не только специальными знаниями в предметной области, но и необходимыми полномочиями институциональной системы и экономической экспертизы концессионных проектов. Основной целью деятельности данной организации является содействие методологическому и методическому обеспечению реализации концессионных проектов [7, с. 11]

Основными направлениями деятельности Казахстанского центра государственно-частного партнерства являются:

- экономическая экспертиза бюджетных инвестиций, планируемых к реализации посредством участия государства в уставном капитале юридических лиц за счет средств республиканского бюджета;
- экономическая экспертиза республиканских бюджетных инвестиционных проектов;
- экономическая экспертиза концессионных предложений;
- экономическая экспертиза технико-экономических обоснования концессионных проектов;
- экономическая экспертиза конкурсной документации, в том числе при внесении в нее изменений и дополнений;
- экономическая экспертиза инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий;
- экспертиза концессионных заявок, представленных участниками конкурса при проведении конкурсной по выбору концессионера;
- экспертиза проектов договоров концессии, в том числе при внесении в договоры концессии изменений и дополнений
- экспертиза предложений концессионера на получение поручительства государства;
- оценка реализации бюджетных инвестиционных проектов и бюджетных инвестиций посредством участия государства в уставном капитале юридических лиц за счет средств республиканского бюджета - мониторинг бюджетных инвестиционных проектов и бюджетных инвестиций;
- реализация концессионных проектов, в том числе на условии софинансирования из бюджета;
- мониторинг концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета.

Компетенции организации «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» позволяют решать следующие задачи сопровождения партнерства:

- внедрение и увеличение эффективности использования механизмов сотрудничества между государственными органами и представителями частного сектора;
- создание атмосферы доверия за счет внедрения механизмов открытости и прозрачности во взаимоотношения частного и государственного секторов;
- совершенствование процедуры заключения контрактов, внедрение современных технологий управления, в том числе управления качеством и постоянного мониторинга;
- совершенствование мер контроля исполнения гражданско-правовых договоров ГЧП;
- сбалансированное распределение прав, обязательств, условий финансирования проекта и предоставление соответствующих им гарантий.

Для развития национальной экономики целесообразным представляется выделение новых форм ГЧП, которые способны стать эффективным механизмом развития инновационных отраслей. Форма государственно-частного партнерства определяется как правовое основание реализации государственно-частного партнерства. Каждая из форм наполнена конкретными механизмами и инструментами, являющимися содержательной частью финансовых, налоговых, таможенных, экономических, организационных, правовых, управленческих и иных отношений.

Следование такому подходу дает возможность:

1. Существенно уменьшить имеющиеся инфраструктурные ограничения, препятствующие решению важных социально-экономических задач государства;
2. Увеличить обеспеченность инфраструктурными объектами определенные

территории и регионы;

3. Учесть инфраструктурные потребности для достижения необходимых темпов экономического роста;

4. Сократить объемы бюджетных инвестиций, предназначенных на инфраструктурное развитие, как отдельных территорий, так и страны в целом;

5. Повысить гибкость управления инфраструктурным развитием страны путем соблюдения баланса между частными и общественными интересами.

В то же время необходимо принимать в расчет, что разрабатываемые ГЧП-проекты должны соответствовать долгосрочным приоритетам государственного стратегического развития. В связи с чем необходимо в обязательном порядке формировать соответствующий перечень инфраструктурных объектов, планируемых к реализации с привлечением механизма государственно-частного партнерства. Следование долгосрочным приоритетам экономического развития позволит составить перечень подобных проектов, нуждающихся в частных инвестициях, представляющих интерес для бизнес-структур в плане прибыльности, реализация которых позитивно скажется на развитии инфраструктурной среды.

При этом можно сделать вывод, что реализация ГЧП-проектов часто планируется в специфических отраслях, для которых характерно наличие обширной нормативно-правовой документацией, что может стимулировать или, наоборот, затруднять их исполнение. Это связано с тем, что инфраструктурный комплекс каждой конкретной страны подвергается сильному государственному регулированию, которое находит отражение в многочисленных отраслевых нормативных документах. Существующие системы государственного регулирования отраслевого инфраструктурного комплекса определяет:

- совокупность требований к правоотношениям участников механизма государственно-частного партнерства (это касается как публичного, так и частного партнера);
- сертификационные и иные (например, технические) требования к возводимым объектам, производимым товарам, оказываемым услугам;
- порядок формирования тарифов на услуги и цен на товары;
- необходимость получения разного рода разрешений и лицензий на осуществление определенных видов деятельности.

Таким образом, актуальность государственно-частного партнерства очевидна как в реализации национальных проектов и программ, так и в содействии к переходу казахстанской экономики на индустриально-инновационный тип развития. Развитие взаимодействия бизнеса и государства является одним из важных, необходимых условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры.

На данный момент можно утверждать, что Казахстан находится на этапе внедрения механизма государственно-частного партнерства. Это означает, что пройден подготовительный этап, т.е. проведен анализ международного опыта и его применимости в Казахстане. Сформирована законодательная и институциональная основа для развития ГЧП, создана специализированная организация «Казахстанский центр государственно-частного партнерства». Однако все еще предстоит реализовать ряд мероприятий, которые позволяют применять механизмы ГЧП в различных сферах во благо всех сторон-участников. В частности, в Казахстане необходимо дальнейшее совершенствование методологии, подготовки и экспертизы концессионных проектов. Кроме этого, необходимо изучить перспективы применения форм ГЧП помимо механизма концессии. При этом необходимо разработать конкретные механизмы согласования интересов власти и бизнеса с целью оптимального и рационального привлечения различных ресурсов и их источников, а также соответствующей корректировки правовой базы [8, с. 48].

На основании проведенного исследования можно сделать ряд предположений, характеризующих особенности механизма государственно-частного партнерства в казахстанской практике:

- необходим пересмотр, уточнение или внесение различного рода инноваций в условия и форму партнерства в процессе реализации конкретного проекта в зависимости от изменения его характеристик или внешних условий;

- достижение доверия между партнерами возможно при условиях гарантии прозрачности процедуры выбора партнера, минимизации коррупции при проведении государственного конкурса;

- несовершенство законодательства делает необходимым разработку контрактов особого типа: с одной стороны, позволяющих использовать принципы разных законодательств, а с другой – учитывающих потребность в гибкости договорных отношений, что может привести к значительным транзакционным затратам;

- общественная значимость сферы использования механизма ГЧП приводит к значительным положительным и отрицательным ситуациям, что чревато негативными социально-политическими последствиями. Данное обстоятельство делает необходимым активную информационную и политическую поддержку каждого конкретного проекта государственно-частного партнерства.

Литература:

1. Бадалов А.Л. Частно-государственное партнерство в реализации инвестиционных проектов // ЭКО. – 2015. - №6. - С. 129 - 141.

2. Гунажинова Ю.А. Формирование моделей управления развитием МО на основе ЧГП. Автореф. 2015.- 489 с.

3. Майбородин В.А., Хоменко О.А. Частно-государственное партнерство в системе управления муниципальным образованием // Управление экономическими процессами: Сб. науч. трудов. Саратов: Издательский центр «Наука», 2014. - С.113.

4. Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект. - М.: Волтерс Клувер, 2014. - 239 с.

5. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. - М.: Высшая школа экономики, 2010. - 288 с.

6. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: проблемы становления // Отечественные записки. - 2014. - №6. - С. 33.

7. Ташимов Т. Государственно-частное партнерство (ГЧП) в Казахстане - проекты и объекты // Эксперт, 2015. №8.- С.7-12.

8. Аникина В.П., Абасов Р.Г. Государственно-частное партнерство как катализатор инновационных процессов // Финансы и кредит. МГУ, 2013. № 9, С. 45-50