

Об утверждении Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 - 2015 годы и внесении дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года № 302

Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2011 года № 731

В целях реализации Указа Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2011 – 2015 годы и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Утвердить прилагаемую Программу по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы.

2. Внести в постановление Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года № 302 «Об утверждении Плана мероприятий Правительства Республики Казахстан по реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы» (САПП Республики Казахстан, 2010 г., № 29, ст. 225) следующее дополнение:

План мероприятий Правительства Республики Казахстан по реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы, утвержденный указанным постановлением, дополнить строкой 24-1 следующего содержания:

«

24-1	Утвердить по государственно-частного партнерства Республике Казахстан 2011 – 2015 годы	Программу по развитию	Постановление в Правительстве РК на	МЭРТ	июнь 2011 года	-
------	--	-----------------------	-------------------------------------	------	----------------	---

».

3. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

Премьер - Министр

Республики Казахстан

К. Масимов

Утверждена постановлением

Правительства

Республики

Казахстан

от 29 июня 2011 года № 731

ПРОГРАММА

по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы

Структура Программы

1. П а с п о р т П р о г р а м м ы
2. В в е д е н и е
3. А н а л и з т е к у щ е й с и т у а ц и и
4. Цели, задачи, целевые индикаторы и показатели результатов реализации Программы
5. Э т а п ы р е а л и з а ц и и П р о г р а м м ы
6. Н е о б х о д и м ы е р е с у р с ы
7. План мероприятий по реализации Программы

Паспорт Программы

Сноска. Раздел с изменением, внесенным постановлением Правительства РК от 26.11.2014 № 1235.

Наименование Программа по развитию государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы (далее – Программа).

Основание для разработки Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы и признании утратившем силу некоторых указов Президента Республики Казахстан»

Государственный орган, ответственный за разработку и реализацию отраслевой Программы Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан

Цели Создание законодательной и институциональной основы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в РК

Задачи

Для достижения поставленных целей необходимо выполнение следующих задач:
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.

Сроки (этапы) реализации

2011 – 2015 годы

Реализация Программы запланирована на

Целевые индикаторы

Реализация инвестиционных проектов с применением механизма государственно-частного партнерства увеличится в 2015 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2008 годом

Источники и объемы финансирования

государственного бюджета

Реализация Программы не потребует финансирования из средств

2. Введение

Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы (далее – Программа) разработана в целях реализации Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 29 января 2010 года «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана», Указа Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан».

Необходимость разработки Программы обусловлена развитием государственной политики в области ГЧП.

ГЧП, получив большое распространение в мире, зарекомендовало себя как один из возможных и эффективных механизмов по привлечению субъектов частного

предпринимательства к реализации общественно значимых проектов.

Применение механизмов государственно-частного партнерства предоставляет ряд преимуществ, как для государства, так и для развития бизнеса. Для частного сектора открываются новые инвестиционные возможности и соответственно новые источники доходов, возможность участия в крупных проектах. ГЧП предполагает использование ресурсного и интеллектуального потенциала частного сектора в сферах традиционной ответственности государства.

В международной практике отсутствует общепринятое определение ГЧП, в целом суть ГЧП сводится к тому, что это взаимовыгодное сотрудничество государства и частного сектора в отраслях, традиционно относящихся к сфере ответственности государства на условиях сбалансированного распределения рисков, выгод и затрат, прав и обязанностей, определяемых в соответствующих договорах.

В международной практике выделяют две формы ГЧП: институциональное и контрактное.

Казахстан имеет законодательство и опыт по применению одной из контрактных форм ГЧП на основе договора концессии при реализации проектов в транспортном и энергетическом секторе.

Для дальнейшего расширения правоприменительной практики реализации общественно значимых проектов по механизму ГЧП, Казахстану необходимо совершенствовать правовую и институциональную основу в данной области.

В связи с чем, Программа определяет круг важных задач, требующих решений для развития механизмов ГЧП в отраслях традиционной ответственности государства.

В Программе представлены меры, направленные на создание необходимых условий для повышения инвестиционной привлекательности проектов, реализуемых с использованием механизма ГЧП.

3. Анализ текущей ситуации

3.1. Оценка текущей ситуации состояния отрасли, а также влияния данной отрасли на социально-экономическое и общественно-политическое развитие страны

Мировая практика, показывает, что одним из альтернативных инструментов обеспечения необходимой финансовой базы для создания, модернизации, содержания и эксплуатации объектов, в условиях ограниченности государственных ресурсов, является механизм ГЧП.

При использовании механизма ГЧП появляется возможность повышения эффективности взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора, повышения качества предоставляемых услуг, ускоренной модернизации инфраструктуры, необходимой для диверсификации экономики.

Согласно международной практике развитие ГЧП в конкретной стране

подразумевает три этапа: подготовка, внедрение и совершенствование. На этапе подготовки государства изучают международный опыт, анализируют действующее законодательство, определяют общую государственную политику в области ГЧП и иногда начинают реализовывать пилотные проекты. Этап внедрения ГЧП предполагает ряд мероприятий, таких как: формирование законодательства, разработка методических инструкций и руководств, создание специализированного органа ГЧП, расширение сферы применения ГЧП и т.д.

Этап совершенствования характеризуется ростом активности в сфере ГЧП и повышением уровня сложности проектов. Данный этап предполагает дальнейшее совершенствование законодательства, а также моделей реализации проектов ГЧП.

На данный момент можно утверждать, что подготовительный этап в Казахстане пройден и идет процесс внедрения ГЧП (принят закон «О концессиях», создана специализированная организация по вопросам концессии, начата реализация концессионных проектов).

Законодательная основа применения механизма ГЧП в Казахстане была заложена в 1991 году в части урегулирования взаимоотношений, возникающих по договорам концессий.

Первый Закон Республики Казахстан «О концессиях» регулировал организационные, экономические и правовые условия предоставления объектов в концессию иностранным инвесторам на территории Республики Казахстан.

С принятием в 2006 году нового Закона Республики Казахстан «О концессиях» (далее – Закон), появилась возможность передачи права на создание объектов государственной собственности не только иностранным инвесторам, но и юридическим лицам - резидентам Республики Казахстан.

Законом были определены правовые условия концессии, виды государственной поддержки концессионера и регулирование общественных отношений, возникающих в процессе заключения, исполнения и прекращения договоров концессии.

Современное определение концессии – передача по договору концессии объектов государственной собственности во временное владение и пользование в целях улучшения и эффективной эксплуатации, а также прав на создание (строительство) новых объектов за счет средств концессионера или на условиях софинансирования концедентом с последующей передачей таких объектов государству с предоставлением концессионеру прав владения, пользования для последующей эксплуатации, а также с предоставлением государственной поддержки либо без таковой.

В целях совершенствования законодательства с учетом лучшей международной практики в 2008 и 2010 годах были внесены ряд поправок в законодательство по концессии в части процедур передачи объектов в концессию, расширения мер государственной поддержки и повышения привлекательности концессионных проектов, отмены обязательности выпуска инфраструктурных облигаций, за исключением

предоставления меры государственной поддержки в виде софинансирования
г о с у д а р с т в а .

В настоящее время в Казахстане на стадии реализации находится 5 концессионных проектов в транспортной и энергетической отраслях:

1) Строительство и эксплуатация железнодорожной линии «Станция Шар – Усть - Каменогорск» ;

2) Строительство и эксплуатация пассажирского терминала международного аэропорта г . А к т а у ;

3) Строительство и эксплуатация межрегиональной линии электропередачи «Северный Казахстан – Актюбинская область»;

4) Строительство и эксплуатация газотурбинной электростанции в г. Кандыагаш А к т ю б и н с к о й о б л а с т и ;

5) Строительство и эксплуатация железнодорожной линии «Ералиево - Курык».

Общий объем предполагаемых инвестиций в строительство данных объектов концессии составляет порядка 74 млрд.тенге.

На стадии планирования по схеме концессии находятся порядка 15 проектов в транспортной и социальной сферах, с общим объемом предполагаемых инвестиций в строительство более 800 млрд.тенге.

Опыт первых концессионных проектов показал следующий положительный эффект применения механизмов ГЧП:

привлечение негосударственного финансирования для инвестирования в объекты государственного значения ;

разделение рисков по реализации проекта между государством и частными инвесторами ;

обеспечение экономически эффективного управления реализацией проекта путем передачи управленческих функций частному инвестору;

привлечение современных, высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры .

Вместе с тем, необходима проработка ряда вопросов касающихся, с одной стороны, повышения инвестиционной привлекательности, и с другой стороны, качества планирования и подготовки концессионных проектов центральными и местными исполнительными органами, таких как: развитие мер государственной поддержки; пересмотр перечня объектов, не подлежащих передаче в концессию, которые препятствуют реализации проектов в социальной (образование и здравоохранение) и коммунальной сферах; пересмотр правил и подходов формирования тарифов; идентификации, расчета стоимости и распределения рисков в договорах концессии.

Кроме того, условия роста потребности общества в качественных услугах, предоставляемых государственным сектором и отсутствия у государства достаточных финансовых ресурсов, предопределяют необходимость расширения сфер применения

механизма ГЧП в различных отраслях экономики страны, путем создания правовой и институциональной основы.

3.2. Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз

Сильные стороны	Слабые стороны
<p>1) сбалансированное распределение рисков, обязанностей и прав между государственным и частным сектором;</p> <p>2) сокращение нагрузки на государственный бюджет;</p> <p>3) передача частному сектору прав пользования и владения государственной собственностью, за исключением распоряжения (за исключением контракта на строительство и эксплуатацию);</p> <p>4) повышение прозрачности государственных расходов на содержание объекта ГЧП (вследствие действия норм контракта и привлечение оператором заемных средств, т.е. мониторинга кредиторов);</p> <p>5) сохранение рычагов воздействия на деятельность оператора (частного сектора);</p> <p>6) более быстрое внедрение новых технологий;</p> <p>7) более четкая ориентация услуг на нужды потребителей;</p> <p>8) стимулирование развития фондового рынка и банковского сектора;</p> <p>9) привлечение частных внутренних и внешних инвестиций;</p> <p>10) развитие малого и среднего бизнеса;</p> <p>11) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых частным сектором с государственными и местными органами;</p> <p>12) использование ГЧП предоставляет следующие преимущества для государства:</p> <ul style="list-style-type: none"> - квалификацию, опыт, технологии и ноу-хау частного сектора; - привлечение частных и международных инвестиций в целях снижения нагрузки на бюджет; - обеспечение развития инфраструктуры ускоренными темпами и возможность предоставления более качественных услуг; 	<p>1) более длительные процедуры планирования по сравнению с бюджетными инвестициями;</p> <p>2) сложность прогнозирования на длительный период в связи с изменением конъюнктуры рынка;</p> <p>3) наличие ограничений в некоторых секторах – тарифные, лицензионные, пр.;</p> <p>4) сложность в привлечении инвесторов на крупные проекты;</p> <p>5) финансовая доступность для реализации инфраструктурных проектов;</p> <p>6) несовершенство</p>

<ul style="list-style-type: none"> - сокращение стоимости и времени реализации проекта; - передача части рисков частному сектору; - развитие внутренних рынков капитала и банковского сектора. частного сектора: - новые инвестиционные возможности и соответственно новые источники дохода; - разделение рисков с государством; - приобретение опыта управления крупными проектами; - развитие частного предпринимательства. <p>потребителя:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение оптимального соотношения «цена–качество» потребителей услуг; - повышение качества товаров, работ, услуг, получаемых в результате реализации проекта; - краткосрочность и доступность услуг; - создание новых рабочих мест. <p>инвестора:</p> <ul style="list-style-type: none"> - новые инвестиционные возможности и соответственно новые источники дохода; - разделение рисков с государством при вложении инвестиций. 	<p>нормативной правовой базы в области ГЧП.</p>
<p>Возможности</p>	<p>Угрозы</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1) политическая поддержка; 2) поддержка со стороны международных организаций; 3) совершенствование нормативной правовой базы в области ГЧП; 4) реализация долгосрочных программ развития страны; 5) наличие опыта использования концессии в энергетике и транспорте; 6) появление новых форм взаимодействия с частным сектором; 7) получение и распространение знаний и опыта в области ГЧП; 8) создание новых рабочих мест; 9) развитие «около проектной» инфраструктуры; 10) предоставление качественной услуги по доступной цене; 	<p>ухудшение финансовых показателей страны в связи с зависимостью от цен на минеральные ресурсы и роста уровня инфляции;</p> <p>дефицит знаний в области ГЧП;</p> <p>отсутствие квалифицированных кадров при использовании</p>

11) стандартов, прочие.	внедрение моделей,	международных методик	новых и несовместимость стандартов.	технологий;
-------------------------------	-----------------------	--------------------------	--	-------------

Как видно из таблицы, существует множество факторов, способных как положительно, так и негативно повлиять на использование механизма ГЧП. Проведенный анализ позволяет четко определить, какие шаги могут быть предприняты для развития ГЧП и на какие проблемы необходимо обратить особое внимание.

Сопоставление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз использования ГЧП позволяет сделать следующие выводы:

отраслевые министерства и местные исполнительные органы могут использовать внутренние факторы и отличительные преимущества в реализации проектов с использованием механизма ГЧП;

выявленные в ходе анализа возможности могут стать сильными сторонами использования механизма ГЧП в будущем;

указанные слабые стороны требуют изменений в сторону улучшения.

Такие угрозы, как дефицит знаний в области ГЧП требуют особого внимания и для их снижения необходимо предпринять соответствующие стратегические действия.

3.3. Основные проблемы развития механизмов государственно-частного партнерства

Развитие ГЧП, являющегося одним из эффективных инструментов при реализации инфраструктурных проектов за счет привлечения внебюджетного финансирования и качественного их управления частным сектором, становится актуальным в рамках государственной политики Правительства Республики Казахстан.

Для внедрения в практику применение механизма ГЧП необходимо обратить внимание на следующие проблемные вопросы, а также проработать возможные пути их решения:

1. В международной практике взаимоотношения государства и частного сектора при реализации проектов, традиционно относящихся в сферу ответственности государства, закреплены на уровне законодательства стран.

Отсутствие законодательного определения понятия ГЧП приводит к пониманию того, что механизмы ГЧП – это любые договорные и не договорные отношения между государством и частным сектором.

В связи с чем, с целью определения границ применения механизмов ГЧП для реализации общественно значимых проектов, возникает необходимость проработки вопроса по законодательному закреплению понятия ГЧП.

2. Международная практика показывает применимость механизмов ГЧП, как в проектах требующих новое строительство и/или реконструкцию, так и в проектах требующих улучшение эффективности управления.

С принятием Закона Республики Казахстан «О концессиях» в Казахстане

существует одна из контрактных форм ГЧП – концессия.

Модель концессии, где большая часть инвестиционных и эксплуатационных рисков несет частная сторона, предполагает реализацию крупномасштабных проектов, способных изначально генерировать доход.

В связи с чем, в рамках задач, поставленных государством по развитию ГЧП, особенно в проектах социального значения, таких как коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, и в других отраслях, где тариф имеет большое социальное значение, возникает необходимость принятия мер по повышению инвестиционной привлекательности проектов.

В связи с чем, в рамках законодательства по вопросам концессии требуется проработать следующие вопросы, позволяющие расширение его применения:

- 1) пересмотр перечня объектов, не подлежащих к передаче в концессию;
- 2) совершенствование процедур конкурса по выбору концессионера, предусматривающие возможность применения двухэтапного конкурса;
- 3) внедрение механизма возмещения не только инвестиционных, но и эксплуатационных расходов частного сектора с возможностью индексации финансовых мер государственной поддержки;
- 4) развитие мер государственной поддержки, направленной на гарантирование минимального объема доходов (определенного объема товаров, работ, услуг), потребляемого государством, предоставление налоговых преференций и таможенных льгот;
- 5) пересмотр правил и подходов формирования тарифов.

Согласно Гражданскому кодексу Республики Казахстан определены договорные взаимоотношения по передаче в доверительное управление и аренду государственной собственности, обладающие на основе международной практики признаками ГЧП.

Данные договорные отношения нельзя полностью относить к контрактам ГЧП, в связи с отсутствием в них обязательности проведения конкурсных процедур по выбору частного партнера, заключения долгосрочных контрактов с распределением рисков между государством и частной стороной.

В связи с чем, для признания сделок в рамках гражданского законодательства РК, как сделок по механизму ГЧП, требуется внесение определенных поправок в нормативные правовые акты, регулирующие процесс планирования проекта, проведение конкурса на заключение контракта ГЧП и управления за ходом реализации проектов.

Проработка указанных мер также позволит расширить сферы применения механизмов ГЧП.

4. В международной практике часто используют модели частной финансовой инициативы (далее – ЧФИ). ЧФИ – это контракты по государственным услугам и работам, финансируемые частным сектором, но услуги оплачиваются не

инвестиционных проектов по механизму ГЧП, для снижения риска возникновения временного лага между возникновением и получением оплаты частным сектором, средств определенных к выплате из бюджета в виде гарантии минимального объема доходов, платы за доступность, необходимо проработать вопрос бюджетного планирования путем выделения «резервного счета» или в рамках статьи «текущие расходы».

9. Для реализации крупномасштабных инвестиционных проектов с использованием механизма концессии может потребоваться финансовое обеспечение, позволяющее привлечь дополнительные инвестиции.

Возможным решением данного вопроса может стать положительная международная практика использования инструмента проектного финансирования, при котором в лице концессионера может выступать специальная финансовая компания (далее – СФК), создаваемая спонсором (ами) проекта для реализации одного конкретного проекта с использованием механизма ГЧП.

В силу своей гибкости эта форма является эффективным инструментом привлечения средств в условиях нестабильной экономики.

Особенность инструмента проектного финансирования заключается в оценке способности проекта стабильно генерировать текущие и будущие денежные потоки, именно эти потоки становятся источником средств для обслуживания и возврата долга и выплаты дохода на капитал, инвестированных в проект.

Законом Республики Казахстан от 20 февраля 2006 года «О секьюритизации» урегулированы вопросы покупки будущих или существующих прав требований на стадии эксплуатации объекта, то есть при реализации проектов ГЧП в эксплуатационном периоде, у концессионера существует возможность привлечения средств посредством переуступки прав требований путем выпуска облигаций, обеспеченных выделенными активами или, иначе говоря, секьюритизироваться.

В соответствии с законодательством о секьюритизации определено, что права требования – это денежные требования, возникающие в процессе осуществления организатором основного вида деятельности, подтверждающая возможность использования данного механизма только в эксплуатационный период.

Для создания условий развития инструмента проектного финансирования для реализации проектов с использованием механизма ГЧП необходимо предусмотреть возможность создания СФК с особым юридическим статусом.

В проектах, реализуемых с использованием механизма ГЧП, государство должно устанавливать необходимые параметры и стандарты передачи объектов государственной собственности по контрактам, определять возможность, механизмы и объемы предоставления мер государственной поддержки и сохранять за собой контрольные функции за состоянием объекта концессии и качеством оказываемых услуг.

На частный сектор должны быть возложены обязательства по соблюдению условий контрактов, обеспечивающих качество предоставляемых товаров/работ/услуг в рамках реализации проекта.

Законодательное урегулирование использования проектного финансирования будет способствовать организации финансирования проектов, при котором:

1) будет осуществляться уступка прав требований по будущим денежным потокам, поступающим от реализации проекта (выделенные активы), которые будут являться основным обеспечением для обслуживания и возврата привлеченных средств;

2) будет создаваться новая юридически обособленная специальная финансовая компания для привлечения и обслуживания проектного долга.

Кроме того, оно будет направлено на:

3) минимизацию рисков, защиту и усиление прав кредиторов;

4) снижение юридической неопределенности при реализации проекта, и как следствие повышение привлекательности проекта.

Ожидаемый экономический эффект после законодательного урегулирования вопроса проектного финансирования:

5) привлечение прямых и портфельных иностранных инвестиций за счет минимизации рисков казахстанской стороны, что улучшит инвестиционный климат и перспективы внешнего заимствования для казахстанских заемщиков в целом;

6) реализация проектов не предполагает предоставление государственных гарантий и не приведет к росту госдолга, так как финансирование проектов будет осуществляться под будущие денежные потоки от самого проекта;

7) влияние на развитие финансового сектора и предоставления новых возможностей для финансовых институтов по инвестированию в инфраструктурные и иные капиталоемкие проекты за счет снижения риска.

3.4. Анализ действующей политики государственного регулирования развития ГЧП, включая характеристику существующей нормативной правовой базы, действующей практики и результатов мероприятий по обеспечению развития ГЧП

В настоящее время в Казахстане имеется практика реализации проектов ГЧП с применением механизма концессии.

Концессия является областью гражданско-правовых отношений и регулирует операционные аспекты ГЧП, то есть имущественные отношения между концедентом и концессионером.

Имущественные отношения государства и концессионера регулируются Законом Республики Казахстан «О концессиях» от 7 июля 2006 года (далее – Закон о концессиях).

В соответствии с Законом о концессиях объектом концессии выступает существующий объект, находящийся в государственной собственности, или объект, который будет создан в будущем в результате исполнения условий договора концессии

. Применяемая в настоящее время в Казахстане модель ГЧП - ВТО (строительство (реконструкция) – передача – эксплуатация).

Согласно Закону о концессиях концессионеру предоставляется право временного владения и пользования объектом государственной собственности на условиях, установленных в соответствующих договорах концессии, при этом у него нет права распоряжения объектом.

Кроме того, в соответствии с Законом о концессиях в целях поддержки деятельности концессионера могут предоставляться один либо несколько мер государственной поддержки.

В рамках законодательства по вопросам концессии, используются ряд нормативных правовых актов, которые влияют на правовое регулирование планирования и реализации концессионных проектов, в частности разработаны и утверждены:

- 1) Правила, определяющие порядок организации представления, рассмотрения и отбора концессионных проектов;
- 2) Правила, определяющие порядок проведения конкурса по выбору концессионера;
- 3) Требования к разработке или корректировке, а также проведению необходимых экспертиз технико-экономического обоснования концессионного проекта, инвестиционного проекта для предоставления государственных гарантий;
- 4) Требования к экспертизе концессионных предложений, конкурсной документации, концессионных заявок, представленных участниками конкурса при проведении конкурса по выбору концессионера, и проектов договоров концессии;
- 5) Методика определения стоимости объекта концессии, концессионного проекта и суммарной стоимости государственной поддержки деятельности концессионера;
- 6) Правила, определяющие порядок мониторинга и оценки концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета.

Тарифы на регулируемые виды услуг устанавливаются в рамках Закона Республики Казахстан «О естественных монополиях и регулируемых рынках».

В целом, в рамках законодательства по вопросам концессии необходимо проработать вопросы по развитию мер государственной поддержки, методов формирования тарифов на услуги концессионера, развитие модели концессии по передаче в концессию существующих объектов государственного имущества, пересмотра перечня объектов, не подлежащих к передаче в концессию, а также расширение сфер применения концессии путем внедрения его новых моделей.

Кроме этого, в действующем законодательстве Республики Казахстан предусматриваются формы договорных отношений в виде договора на доверительное управление, по своей сути имеющий признаки ГЧП на основе контракта на «управление и содержание».

Сотрудничество на основе ГЧП в обязательном порядке должно в себе содержать взаимовыгодное распределение прав и обязанностей сторон, которое должно включать

в себя, условия передачи государственного имущества, порядок распределения рисков, инвестиционные обязательства сторон и вознаграждения частному сектору.

Согласно действующему законодательству проведение тендера (конкурса) по определению доверительного управляющего не является обязательным, нет единого подхода к порядку передачи государственного имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности.

В случае использования механизма ГЧП и заключения контракта на управление и содержание проведение конкурса по выбору частной компании на управление государственным имуществом является обязательным.

К р о м е э т о г о :

1) объект доверительного управления в действующем законодательстве шире, чем объект по контракту на управление и содержание, в рамках которого передается только недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности;

2) существует различие между сторонами в договоре, в случае доверительного управления сторонами выступают учредитель доверенного имущества, доверительный управляющий, выгодоприобретатель, а также третьи лица. Кроме того гражданское законодательство позволяет передачу в доверительное управление одних предприятий с государственным участием другим предприятиям с государственным участием. Тогда как, по контракту на управление и содержание со стороны частного сектора принимают участие только юридические лица, имеющие опыт, квалификацию и готовые внедрить новые технологии в проект;

3) различны цели и условия передачи объекта. В рамках доверительного управления объект передается с правом или без права выкупа, с правом залога и передоверия третьим лицам, с обязанностью управляющего осуществлять инвестиции в объект.

В связи с чем, необходим единый нормативно правовой акт, определяющий порядок передачи недвижимого имущества, являющегося государственной собственностью, в управление и содержание частной компании, который будет являться юридическим лицом без участия государства.

В случае применения контракта на управление и содержание государство сохраняет за собой контрольные функции в социально значимых секторах экономики, разрабатывая общие нормы работы, тарифную политику, привлекая при этом ресурсы частного сектора в виде квалифицированных кадров и ноу-хау в управлении объектом.

3.5. Обзор позитивного зарубежного опыта, который может быть адаптирован к условиям Республики Казахстан, а также результатов проведения маркетинговых исследований

В настоящее время в большинстве стран мира развитие экономики характеризуется консолидацией усилий государства и частного сектора в нахождении новых форм и методов создания, управления и регулирования инфраструктуры.

При активном использовании механизма ГЧП в международной практике не

существует единого определения ГЧП и общепринятой классификации его видов, каждая страна самостоятельно и независимо определяет понятие ГЧП и его виды.

Так, например Европейский Союз (далее – ЕС) в соответствии с Зеленой книгой (Green Paper) «О государственно-частном партнерстве и законодательстве ЕС о государственных контрактах и концессиях» определяет ГЧП, как форму сотрудничества между государственными органами и бизнесом, которая призвана обеспечивать финансирование, строительство, реабилитацию, управление или содержание инфраструктуры, а также предоставление услуг.

Кроме того, ЕС выделяет основные элементы характеризующие ГЧП:

- 1) долгосрочность сотрудничества между государственным и частным сектором;
- 2) возможность софинансирования со стороны государства;
- 3) государство должно устанавливать критерии качества оказания услуг, определять ценовую политику, и контроль за соблюдением этих параметров;
- 4) распределение рисков между партнерами.

Согласно законодательству Италии договорами ГЧП являются договора, сфера применения которых охватывает один или несколько видов деятельности, таких как проектирование, строительство, управление или обслуживание общественно-значимых работ или коммунальных служб, или оказание определенной услуги, что также включает в себя полное или частичное финансирование со стороны частных инвесторов.

В соответствии с законодательством Франции договора ГЧП являются административными договорами, в соответствии с которыми государственное юридическое лицо поручает частной организации выполнить финансирование строительства, необходимого для оказания общественно-значимых услуг; проектирование или конверсию для целей такого строительства; обслуживание и управление таким строительством.

В Японии дается определение частной финансовой инициативе, которая является одной из разновидностью ГЧП, как эффективное улучшение социальной инфраструктуры для гарантированного предоставления доступных и качественных услуг населению путем принятия мер в отношении государственных объектов посредством использования частного финансирования, управленческих способностей и технических возможностей.

Также можно привести определения международных организаций, например агентство Standard & Poor's определяет ГЧП, как среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение общественных задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод.

Если обратиться к Европейскому банку реконструкции и развития (ЕБРР), то ЕБРР под ГЧП понимает долгосрочный контракт с частным сектором для предоставления

услуг государству, в интересах государства или от имени государства.

Таким образом, суть ГЧП сводится к следующему.

Государственно-частное партнерство – это система взаимоотношений государства и субъектов частного предпринимательства, направленных на достижение результатов в традиционной сфере ответственности государства, определяемых в соответствующих договорах, на условиях сбалансированного распределения прав и обязанностей, рисков, затрат и выгод.

В то же время такие формы сотрудничества государственного и частного секторов, где практически все риски и ответственность возлагаются на одну из сторон, не могут быть отнесены к партнерству. К таким формам сотрудничества относятся контракты на предоставление услуг, где риски практически полностью покрываются государственным сектором, а также приватизация, когда риски полностью покрываются частным сектором.

На основе международного опыта можно выделить следующие факторы эффективной реализации проектов ГЧП:

для государства приоритетны объем и качество услуг, а не строительство объекта и инфраструктуры;

квалификация и опыт частного сектора в области проектирования, строительства, эксплуатации инфраструктуры используются для оказания услуг, объем и качество, которых определяется государством;

возмещение затрат частного сектора зависит от качества его работы.

В международной практике в основном выделяются две формы ГЧП институциональная и контрактная.

Согласно Зеленой книги ЕС контрактное ГЧП относится к партнерству, основанному исключительно на контрактных отношениях между участниками проекта. Институциональное ГЧП предполагает создание совместного предприятия с участием государства и частного партнера, целью которого является выполнение работ и услуг в пользу государства.

Партнерство между государством и частным сектором может относиться к институциональному ГЧП в двух случаях:

1. Создание нового совместного предприятия государственным и частным секторами. При создании совместной компании государством и частным сектором нормы закона о государственных контрактах и концессиях не применяются, но деятельность в рамках такого предприятия должна соответствовать нормам и принципам ГЧП.

Законодательство некоторых стран ЕС позволяет использовать уже существующие компании со смешанным капиталом для присуждения государственных контрактов или концессий. При этом в руководстве отмечается, что данный подход зачастую не отвечает требованиям соблюдения конкурентоспособности и транспарентности.

2. Передача частной компании части государственных обязательств (включая частичную приватизацию).

При этом продажа доли компании частному сектору, основанная на конкурсной основе с последующим заключением договора на основе принципов ГЧП, будет соответствовать признакам институционального ГЧП.

В разных странах ЕС существуют разные подходы, но доля участия частного капитала в государственной компании определяется на основе уровня стратегической значимости компании, исходя из приоритетов конкретного государства и законодательства каждой страны.

Другая форма ГЧП, контрактная в свою очередь имеет много видов и подвидов, которые можно показать в структурированной схеме но, не ограничиваясь только данными контрактами (схема 1).

3.6. Анализ инновационно-технологического развития в проектах государственно-частного партнерства

Сноска. Раздел 3 дополнен подразделом 3.6. в соответствии с постановлением Правительства РК от 26.11.2014 № 1235.

Анализируя зарубежный опыт, рациональным и эффективным механизмом внедрения инновационных изменений в инфраструктуру является привлечение частного капитала через механизмы государственно-частного партнерства.

Проекты, управляемые частными компаниями, позволяют значительно снизить стоимость как строительства, так и дальнейшей эксплуатации по сравнению с полностью государственным финансированием подобных проектов. К тому же, эффективность данных объектов инфраструктуры значительно увеличивается на всех этапах строительства и эксплуатации объекта.

Подобное явление является основой всего механизма ГЧП — чем ниже издержки и выше качество объектов, тем выше получаемые доходы концессионера, соответственно снижается срок окупаемости проекта и концессионер имеет возможность быстрее расплатиться с кредиторами.

Это создает дополнительные и необходимые стимулы для использования концессионером наиболее прогрессивных технических решений, инновационных технологий, а также повышает качество на стадии строительства. В мировой практике концессионные компании являются основной движущей силой как технологического, так и инновационного развития отраслей экономики и производства, а их разработки в дальнейшем повторяются и используются при реализации как в других концессионных, так и неконцессионных проектах.

Таким образом, концедент может ожидать от частного сектора использования новейших технологий, инноваций и ноу-хау. Речь также идет о доступе к имеющемуся опыту и технологиям частного сектора, которые иначе недоступны для государства, или которые разрабатываются специально для проекта. При использовании

традиционного механизма государственных закупок решить такую задачу невозможно, однако благодаря механизмам стимулирования, заложенным в ГЧП, эта цель достигается.

Государство может предоставить частным компаниям свободу в использовании инновационных технологий и инженерных решений. В этом случае концедент должен быть готов оценивать и сравнивать тендерные предложения, содержащие такие инновации. В целом, чем больше средств инвестируется в подготовку проекта, тем более качественная информация предоставляется участникам тендера, а это, в свою очередь, является стимулом для усиления конкуренции и получения более качественных и инновационных тендерных предложений.

Схема 1. Структурированная схема контрактов ГЧП

Управление, аренда, содержание	
1. «Контракт на эксплуатацию и управление» (O&M - Operation and Management Contract), частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует определенный период времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество сохраняется за государством;	
2. «Контракты на управление и аренду» (Management and Lease Contracts):	
1) «Контракт на управление» (MC - Management Contract) - государство оплачивает частной компании ее расходы по управлению; за эксплуатационные риски несет ответственность государство;	
2) «Контракт на аренду» (LC - Lease Contract) - государство предоставляет свое имущество (инфраструктурные объекты) в аренду частному оператору на возмездной основе, без права передачи собственности частной стороне; эксплуатационные риски частная компания берет на себя;	
Строительство (реконструкция)	
С правом передачи объекта	
Структура частного сектора	1) «строительство-владение-эксплуатация-передача» (BOOT): частное предприятие получает франшизу на финансирование, формирование, строительство и эксплуатацию сооружения (а также на взимание платы за использование) на определенный период, по истечении которого право собственности возвращается государству;
	2) «строительство-аренда-владение-передача» (BROT): Частный сектор разрабатывает проект, строит объект, эксплуатирует его и затем по окончании срока контракта возвращает его государству;
	3) «строительство-аренда-эксплуатация-передача» (BLOT): Частный сектор получает франшизу на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию арендуемого сооружения (а также на взимание платы с потребителей услуги) на период аренды, внося рентную плату государству;
	4) «строительство-передача-эксплуатация» (BTO): Частный сектор строит, передает объект государству, впоследствии получает право на эксплуатацию и взимание платы за использование;
	5) «строительство-эксплуатация-передача» (BOT): Частный сектор проектирует, финансирует и строит новое сооружение на основе долгосрочного концессионного соглашения и эксплуатирует его в период действия этого соглашения. По истечении срока действия соглашения право собственности возвращается государственному сектору, если это право еще не перешло по причине завершения проекта. Фактически, такая форма охватывает модели BOOT и BLOT с единственным отличием - по форме собственности объекта;
	6) «реконструкция-эксплуатация-передача» (ROT) частный инвестор восстанавливает (реконструирует) существующий объект, затем осуществляет его эксплуатацию на протяжении установленного договорного срока, принимая на себя связанные с этим риски, а затем возвращает его государству;
эксплуатация-передача»	7) «строительство, восстановление (реконструкция)-эксплуатация-передача» (BROT) частная компания осуществляет новое строительство (реконструкцию) инфраструктурного объекта;

затем эксплуатирует его в течение периода действия контракта, принимая на себя все связанные с этим риски, а затем возвращает его государству.

Без права передачи

8) «строительство-(владение)-эксплуатация» (BOO) Передача государственного имущества частной и квазигосударственной структуре на условиях контракта, согласно которому имущество должно пройти модернизацию и эксплуатироваться определенный период времени. Государственный контроль осуществляется на протяжении действия контракта о передаче имущества;

9) «строительство-модернизация-эксплуатация» (BDO) Частный сектор разрабатывает проект, финансирует, строит и эксплуатирует объект, управляет им на правах владения без обязательств по срокам передачи объекта государству;

10) «проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация» (DBFO) Частный сектор проектирует, финансирует, строит и эксплуатирует новое сооружение. Частный сектор передает новое сооружение государственному сектору по истечении срока долгосрочной аренды;

11) «покупка-строительство-эксплуатация» (BBO) Передача государственного имущества частной и квазигосударственной структуре на условиях контракта, согласно которому имущество должно быть модернизировано и эксплуатироваться определенный период времени. Государственный контроль осуществляется на протяжении действия контракта о передаче имущества;

12) «проектирование-строительство» (DB) Частный сектор проектирует и строит объекты инфраструктуры на основе строительного контракта немедленной эксплуатации для фиксированной стоимости. Таким образом, риск за перерасход передается частному сектору. (Многие не склонны рассматривать модель DB в рамках ГЧП и называют такие отношения контрактами на выполнение государственного заказа).

Опыт применения контрактов ГЧП в различных странах следующий:

Великобритания

Традиционно наиболее распространенной формой ГЧП в Великобритании является частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative PFI), обуславливаемая процессом предоставления частных инвестиций в государственную инфраструктуру.

Одной из наиболее распространенных форм ЧФИ является такая, форма, при которой частный сектор проектирует, строит, финансирует и эксплуатирует объект на основе спецификаций, определяемых менеджерами государственного сектора и их министерствами.

В рамках ЧФИ государственный сектор не владеет активами, такими как больницы или школы, но производит в пользу частного подрядчика ряд согласованных выплат за пользование объектами в течение срока действия контракта. По истечению срока действия контракта право собственности на активы либо остается у частного подрядчика, либо возвращается в государственный сектор, в зависимости от условий и с х о д н о г о к о н т р а к т а .

ЧФИ способствовала увеличению объемов и ускорению темпов капитального строительства в Великобритании при определенном уровне государственных расходов. Согласно исследованию Ассоциации международных финансовых услуг,

государственно-частное партнерство в Великобритании развито наиболее широко, чем в других развитых странах. Количество подписанных проектов по секторам и годам показана в таблице 1.

Таблица 1. Подписанные проекты по секторам, млн. фунтов стерлингов

Отрасли	2003	2004	2005	2006	2007	2008	сово- купный 1987- 2008	% доля 1987- 2008
транспорт	442	457	403	292	497	---	16605	25,2
здравоохранение	707	2681	992	3020	1911	587	14435	21,9
образование	373	575	1146	2434	2415	2076	11344	17,2
оборона	775	121	600	1800	1000	3291	9312	14,1
жилье	332	718	443	1455	616	14	6430	9,8
телекоммуникация и ИТ	60	25	540	---	490	---	2672	4,1
водообеспечение и канализация	343	300	---	575	314	98	2635	4,0
другие проекты	429	369	136	31	75	477	2505	3,8
Итого	3461	5245	4261	9607	7318	6543	65938	100,0

Источник: институт Государственно-частного финансирования

Ю ж н а я К о р е я

За последнее десятилетие, благодаря государственной политике системной поддержки и управления, направленного на активизацию программ ГЧП, рынок ГЧП в Южной Корее вырос и превратился в стабильный и высоко прибыльный финансовый рынок, укрепив свои позиции как новый способ привлечения капитала, позволяющий решить проблему недостаточности государственного бюджета. Интересы частного сектора учитываются в государственной политике по активизации финансирования через ГЧП в рамках общегосударственной программы по развитию ГЧП.

Согласно Закону о ГЧП, 48 видов объектов инфраструктуры в 15 отраслях экономики могут быть задействованы в проектах ГЧП. Четко определяя критерии отбора проектов для ГЧП в Законе о ГЧП, государство намерено привлечь частный капитал в те отрасли, которые особо нуждаются в дополнительных инвестициях для общественных нужд в государственном секторе.

В Южной Корее контракты ГЧП в основном делятся на «строительство-передача-эксплуатация» и «строительство-передача-аренда» в зависимости от структуры проекта.

Так, контракт на строительство-передача-аренда (лизинг) (BTL) это способ привлечения частных инвестиций, в рамках которого частный сектор проектирует, строит и эксплуатирует инфраструктурные сооружения, а государственный сектор осуществляет платежи в обмен на услугу схожие с платежами за аренду дома или машины, или аренду офисов.

Частная компания использует свои собственные фонды для строительства инфраструктурных сооружений и передает их во владение государству. Государство в свою очередь предоставляет компании «права по управлению и эксплуатации сооружения». Однако, государство осуществляет платежи за услуги оказываемые компанией, которая позволяет компании вернуть свои инвестиционные и эксплуатационные расходы.

Контракт «строительство-передача-аренда» используется государством для строительства социальной инфраструктуры, таких как школы, казармы, канализационные трубы, библиотеки и культурно/бытовые сооружения. В крупномасштабных железнодорожных инвестиционных проектах, по которым платежи затруднительно взимать с потребителей, также применяется контракт на «строительство-передача-аренда».

Таким образом данный контракт используется в тех проектах, в которых частному сектору трудно взимать платежи выше определенного уровня, возврат инвестиций частного сектора осуществляется правительственными выплатами в течение эксплуатационного периода, который может составлять от 10 до 30 лет.

В соответствии с контрактами на строительство-передача-эксплуатация (ВТО) частный сектор строит инфраструктурные объекты, передает во владение государству после завершения строительства и эксплуатирует объект для возврата своих инвестиций путем сбора платежей.

Данный контракт используется для строительства автодорог, железных дорог, портов, очистных сооружений и комплекса грузовых терминалов. Более 190 проектов по схеме ВТО на сумму 62 триллиона вон были заключены в первой половине 2008 года.

На схеме 2 показаны структуры контрактов на «строительство-передача-лизинг» и «строительство-передача-эксплуатация».

Структура контрактов ВТЛ и ВТО

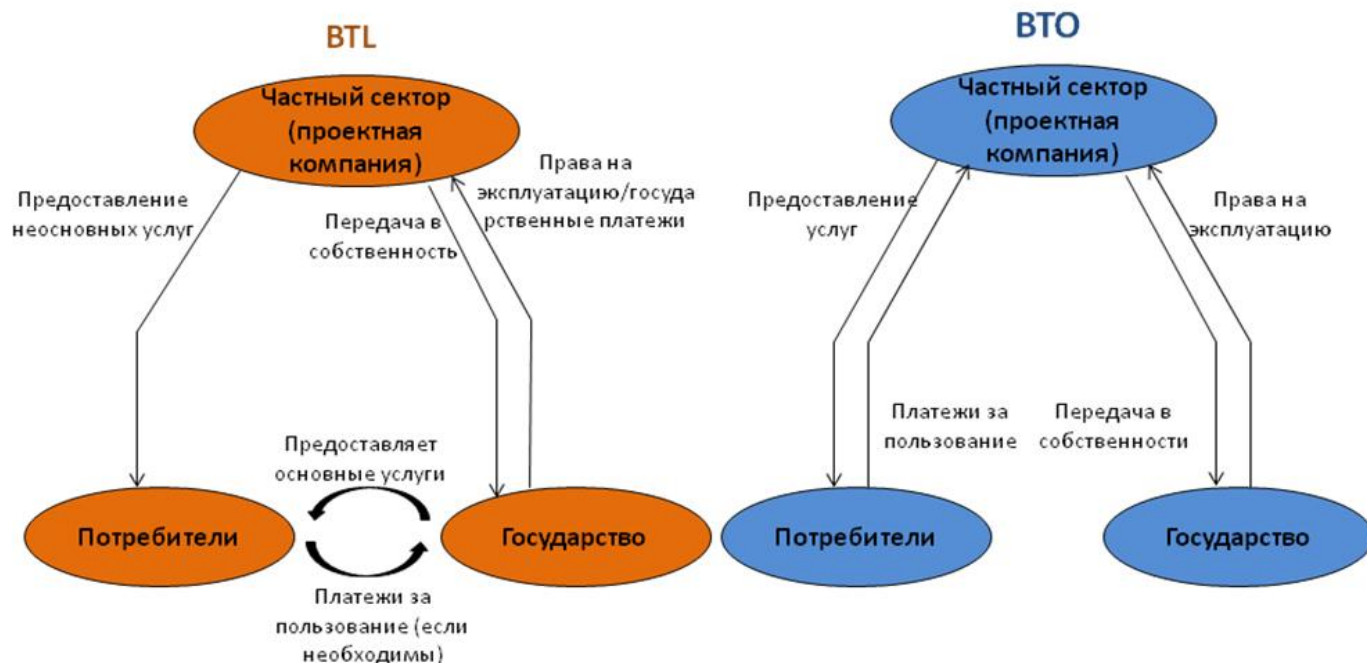


Схема 2. Структура контрактов ВТЛ и ВТО

В таблице 2 представлены характеристики контрактов ВТО и ВТЛ.

Контракт ВТЛ		Контракт ВТО
Государство осуществляет платежи на расходы на строительство, эксплуатационные расходы с нормой рентабельности в течение периода концессии	осуществляет покрывающие расходы с нормой рентабельности в течение периода	Концессионер собирает платежи с пользователей для возмещения инвестиционных и эксплуатационных расходов
Школы, канализационные сооружения и культурные сооружения	казармы, трубы, бытовые объекты	Виды объектов
Низкий риск и низкий возврат	Проектный риск и возврат	Высокий риск и относительно высокий доход (высокий риск спроса)

Также в Южной Корее используются контракты «строительство-эксплуатация-передача» и «строительство-владение-эксплуатация». Проекты ГЧП в Южной Корее подразделяются на категории «запрашиваемые» и «не запрашиваемые» в зависимости от того, кто инициирует проект. Уполномоченный орган, центральные или местные органы управления определяют потенциальные проекты ГЧП и запрашивают заявки на подачу предложений от частного сектора. В

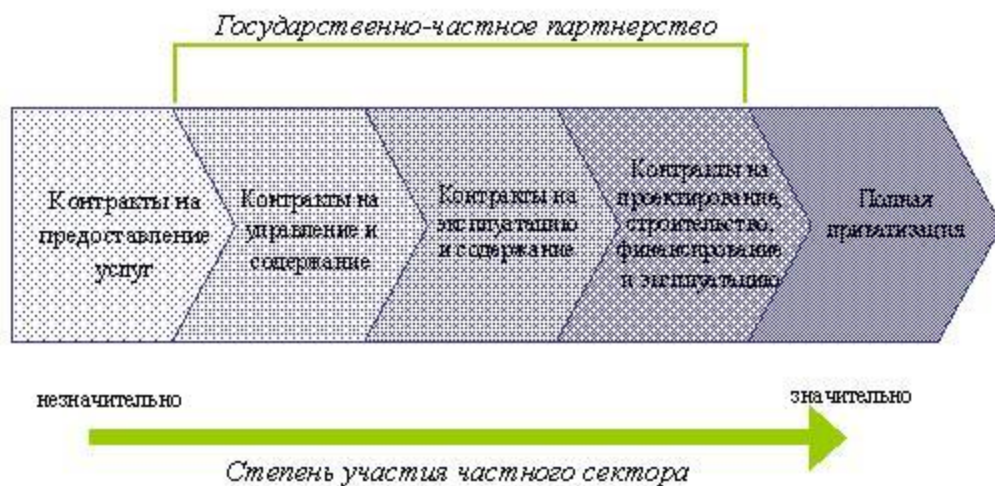
случае «не запрашиваемого» проекта, частный сектор определяет потенциальный проект для ГЧП и запрашивает дальнейшие указания у уполномоченного органа. Концессионер определяется по результатам конкурса, хотя первоначальный заявитель может получить дополнительные очки в процессе оценки заявок.

В целом использование концессионного механизма при реализации инвестиционных проектов в настоящее время используются в 120 странах мира. По данным Всемирного Банка в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой на концессии приходится более 66 % заключаемых государством контрактов, в основном в транспортной отрасли.

Кроме концессии, происходит активизация применения других форм ГЧП, например, арендных (лизинговых) отношений, возникающих в связи с передачей государством в аренду частному бизнесу своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования и т.д. Согласно таким контрактам частные компании в качестве платы за пользование государственным имуществом вносят в бюджет соответствующего уровня «арендную плату».

Так, в соответствии с классификацией Всемирного банка (далее – ВБ) существуют пять моделей взаимодействия государства и частного сектора, в зависимости от степени участия частного капитала, а также степени риска, возлагаемого на частный сектор (схема 3).

Схема 3.



Источник: Всемирный банк

Согласно данной классификации сотрудничество между государственным и частным сектором не будет рассматриваться как ГЧП, в том случае, если все риски и ответственность возлагаются на одну из сторон. Так к ГЧП не относятся, например, сервисные контракты или закуп услуг, где риски практически полностью покрываются государственным сектором, или контракты на приватизацию, где риски полностью покрываются частным сектором.

В свою очередь, по методологии ВБ инвестиционный проект может рассматриваться как проект ГЧП, только если частная компания принимает на себя часть эксплуатационных рисков вместе с эксплуатационными расходами и соответствующими рисками. И это не зависит от того, эксплуатирует ли частная компания государственный инфраструктурный объект самостоятельно или вместе с государственным органом через владение пакетом акций компании – держателя объекта или другим способом. Например, в моделях первой рассматриваемой группы («контракты на управление и аренду») передача части эксплуатационных рисков частной компании обычно осуществляется через механизм контрактных обязательств. В моделях третьей и четвертой группы обязательств (рисков) по контракту используется способ передачи посредством приобретения частным инвестором пакета акций компании – балансодержателя инфраструктурного объекта.

Следует отметить, что большинство инвестиционных проектов с частным участием можно отнести к одной группе из рассматриваемых выше групп моделей ГЧП. Однако в соответствии с той же методологией ВБ границы между этими группами, соответственно, моделями ГЧП не всегда четко очерчены, и некоторые проекты могут быть отнесены более чем к одной модели ГЧП. В этом случае проект считается принадлежащим к той модели, которая лучше отражает риски частного сектора.

Кроме того, в международной практике перед реализацией инвестиционного проекта проводится предварительный сравнительный анализ возможности реализации проектов за счет средств частного сектора или за счет средств государственного бюджета для выявления оптимальной модели реализации проекта, при котором цена проекта будет соответствовать качеству проекта (VfM).

Международный опыт проведения конкурсов за право реализации проектов ГЧП позволяет выделить в процессе конкурсного отбора несколько этапов:

- 1) предварительный отбор участников конкурса;
- 2) оценка технических параметров конкурсных предложений;
- 3) оценка финансовых параметров конкурсных предложений.

В рамках первого этапа организатор конкурса просит участников конкурса предложить собственные варианты удовлетворения его конкретных потребностей в области управления и развития инфраструктуры в соответствии с определенными стандартами услуг. На этом этапе, как правило, представленные участниками решения основываются на предложенной организатором конкурса инженерно-конструкторской концепции или эксплуатационных показателях без указания финансовых элементов, таких как предполагаемые цены или уровень вознаграждения.

На втором этапе организатор конкурса окончательно определяет параметры проекта на основе переговоров, проведенных на первом этапе, и выбирает победителя конкурса на основе оценки финансовых параметров, указанных в конкурсных предложениях. Участник торгов должен письменно согласиться с обязательным характером всех

технических требований и условий, предъявляемых организатором проекта, так как технические предложения уже не подаются.

Кроме того внедрение в практику различных способов и механизмов финансирования объектов, объемы и условия которых зависят от качества предоставления услуг.

Таким образом, проведенный анализ международной практики показал возможность применения опыта в части:

- 1) Расширения моделей концессии путем внедрения новых;
- 2) Передачи объектов государственной собственности в управление, управление и содержание, аренду;
- 3) Возмещения не только инвестиционных, но и эксплуатационных расходов концессионера в социальных проектах, которые самостоятельно не генерируют достаточных средств;
- 4) Использование компаратора государственного сектора, который позволит государству минимизировать и правильно распределить бюджетные средства на общественно необходимые проекты.

Безусловно, что инвестиционные затраты на строительство объекта при применении механизма ГЧП будут выше, чем финансирование за счет средств государственного бюджета. Но, с другой стороны частный сектор будет заинтересован построить объект в установленные сроки с обеспечением соответствующего требованиям качества, а в дальнейшем оказывать качественные услуги населению.

Кроме этого, государство, предоставляя право частному сектору на строительство и дальнейшую эксплуатацию объекта, получает, во-первых, возможность оплаты инвестиционных издержек в рассрочку, во-вторых, государство сокращает издержки по содержанию построенного объекта в эксплуатационный период.

- 5) Применения системы двухэтапного проведения конкурса по выбору потенциального реализатора проекта ГЧП;
- 6) Применения инструмента проектного финансирования

Проектное финансирование является целевым заимствованием для реализации инвестиционного проекта без регресса или с ограниченным регрессом инвестора на заемщика (инициатора проекта), при котором обеспечением платежных обязательств являются будущие и текущие денежные потоки от функционирования данного проекта, а также активы, относящиеся к этому проекту. При этом долг проектной компании не отражается в балансе акционеров.

То есть, основным отличием от традиционного финансирования является то, что при проектном финансировании кредиторы полагаются на денежные потоки проекта для погашения долга, при котором проводится оценка самого проекта, а не заемщика.

Международная практика показывает, что реализация многих крупных проектов требует привлечения «длинных» и дешевых денег путем выхода на международные

рынки

капиталов.

В свою очередь существуют общие принципы и характеристики проектного финансирования:

а) применяется принцип целевого назначения, то есть создается юридическое лицо для реализации одного конкретного проекта (специальная проектная компания);

б) осуществляется уступка прав требований по будущим денежным потокам в целях обеспечения кредиторам возврата долга;

в) заемный капитал является ограниченным (финансирование с ограниченным регрессом), т.е. кредитор не имеет право требования на другие источники, например активы акционера (инвестора);

г) применяется принцип выделения активов проектной компании, который заключается в том, что никто не имеет права после уступки обратиться с иском на эти активы, кроме кредиторов. При этом выделенный актив не подпадает в ликвидационную массу.

В настоящее время данный прецедент урегулирован законодательством РК по вопросам секьюритизации;

д) существует высокий левередж, то есть отношение долга к собственному капиталу может быть разным от 30 на 70 или от 10 на 90, т.е. заем при проектном финансировании может достигать до 90 % стоимости проекта.

Еще одним важным фактором инструмента проектного финансирования является распределение проектных рисков между всеми его участниками на основании заключенных контрактов.

Использование международного опыта, адаптированного к экономике Казахстана может оказать положительный эффект на реализацию инвестиционных проектов и предоставление общественно значимых услуг с использованием механизма ГЧП.

3.5.1. Развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере (образование, здравоохранение)

Анализ нормативно-правовой базы РК показывает, что существующее законодательство сдерживает активное внедрение ГЧП в социальной сфере.

Проработка следующих системных вопросов позволит государству привлечь частный сектор для финансирования, строительства и эффективного управления объектами социальной сферы:

- 1) пересмотр перечня объектов, не подлежащих передаче в концессию;
- 2) пересмотр мер государственной поддержки концессионера для предоставления возможности концессионеру возмещать не только инвестиционные, но и эксплуатационные затраты, объем которых будет зависеть от качества предоставляемых услуг;

3) совершенствование договоров доверительного управления и аренды в рамках гражданского законодательства, с учетом основных принципов ГЧП, таких как

долгосрочность и стабильность контрактов. В данном случае возможно из международной практики адаптировать контракт на «управление и содержание».

Применение контрактов на управление и содержание характерно для проектов, где необходимо повысить качество управления текущей деятельностью объектов государственной собственности. При этом, эксплуатационные расходы несет государство, частная сторона получает за свою работу оплату от государства в зависимости от качества услуг и не несет никаких инвестиционных затрат. Срок таких контрактов обычно составляет 3 - 5 лет. Обычно в управление передаются существующие объекты образования, здравоохранения, коммунальной собственности. Контракт охватывает собой как управление персоналом, финансовое управление и стратегическое планирование, так и отдельные услуги по техническому содержанию здания (питание, обслуживание оборудования, прачечная, рентген услуги, кружки по танцам и музыке, спортивные кружки и т.д.), то есть услуги, которые обычно отдают на а у т с о р с и н г .

Кроме этого, на основе международного опыта будет изучена возможность применения различных механизмов финансирования объектов в эксплуатационный период. Например, разработка и внедрение новых механизмов финансирования в системе образования в форме подушевого финансирования, в форме ваучеров и другие.

4. Цели, задачи, целевые индикаторы и показатели результатов реализации программы

4.1 Цели отраслевой программы

Создание законодательной и институциональной основы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в РК.

4.2 Задачи

Для достижения поставленных целей необходимо выполнение следующих задач:
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.

4.3 Целевые индикаторы

Сноска. Подраздел 4.3. в редакции постановления Правительства РК от 26.11.2014 № 1235.

Реализация инвестиционных проектов с применением механизма государственно-частного партнерства увеличится в 2015 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2008 годом.

4.4 Показатели результатов

Мероприятия	Е д . измерения	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
1. Совершенствование концессионного законодательства	Предложение Правительство РК	в	1			1
2. Расширение сфер применения государственно-частного партнерства за счет внедрения новых видов и контрактов государственно-частного партнерства (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и др.)	Предложение Правительство РК	в	1			
3. Обеспечение эффективного планирования и управления процессами подготовки и реализации проектов на основе государственно-частного партнерства	Предложение Правительство РК	в		1		
4. Развитие мер государственной поддержки реализации проектов различными механизмами государственно-частного партнерства	Предложение Правительство РК	в	1			1

4.5. Государственные и иные органы, ответственные за достижение целей, целевых индикаторов, задач, показателей результатов

Для реализации Программы необходимо содействие следующих государственных органов и организаций: Министерства финансов, Министерства юстиции, Министерства индустрии и новых технологий, Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства образования и науки, Министерства труда и социальной защиты населения, Министерства здравоохранения, Агентства по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Агентства РК по регулированию естественных монополий, Акиматов областей, городов Алматы и Астана, АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства».

5. Этапы реализации программы

5.1. Совершенствование и внедрение новых видов контрактов

Несмотря на наличие опыта реализации концессионных проектов в Казахстане, в целом на стратегическом уровне такие цели ГЧП, как распределение рисков при инвестировании в капиталоемкие объекты, разгрузка государственного бюджета и перемещения ракурса бюджетной политики на реализацию проектов социального значения (здравоохранение, образование и др.), установление эффективных методов управления объектами государственной собственности путем привлечения к данной работе частного капитала в настоящее время не проработаны.

Использование механизмов ГЧП, может стать основной составляющей процесса модернизации стратегически и социально важных отраслей экономики.

В целях реализации настоящей программы в 2011 году необходимо разработать Концепцию законопроекта «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам ГЧП», а именно:

1) в бюджетное законодательство, в части проведения предварительного анализа реализации инвестиционных проектов для определения оптимальной схемы реализации ; пересмотра мер государственной поддержки; рассмотрения возможности внедрения механизма возмещения инвестиционных и эксплуатационных расходов с индексацией финансовых мер государственной поддержки;

2) в законодательство по вопросам концессии, в части уточнения предмета концессии; развития мер государственной поддержки; закрепления понятия ГЧП; внедрения механизма проведения двухэтапного конкурса; совершенствование процедур конкурса; пересмотр подхода к формированию тарифов в рамках концессионных договоров; расширение моделей концессии.

В рамках реализации проектов с использованием механизма ГЧП в целях оценки деятельности realizatora (концессионера) в 2011 – 2013 годах необходимо внедрение стандартов качества услуг, предоставляемых населению, путем разработки методологии по оценке качества услуг и индикативных показателей качества услуг.

Дальнейшее развитие ГЧП позволит реализовать и развивать потенциал частных инвесторов, привлечь средства институциональных инвесторов и сохранить функции государства в социально значимых секторах экономики.

Успешное развитие ГЧП в Казахстане зависит от системного подхода к согласованному и взвешенному применению механизма ГЧП.

В целях решения задачи по обеспечению эффективного управления и контроля за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП будут внесены предложения в части разработки методологии эффективного управления и контроля за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП. На постоянной основе

будет проводиться работа по повышению квалификации государственных служащих по
в о п р о с а м **Г Ч П .**

В течение 2011 года в Правительство Республики Казахстан будет представлен отчет по анализу существующего подхода к планированию реализации бюджетных инвестиций с целью определения необходимого комплекса изменений, что позволит внести изменения в некоторые законодательные акты по совершенствованию планирования реализации бюджетных инвестиций в части изменения порядка планирования **инвестиционных проектов.**

В течение 2014 – 2015 годов будет проводиться реализация проектов ГЧП на основе достигнутых **мероприятий** по **Программе.**

Результатом создания необходимой законодательной основы станет расширение сфер применения механизма ГЧП для различных отраслей экономики, которые **представлены** в **таблице 3.**

Таблица 3. Возможные варианты применения механизма ГЧП в 2011-2015 годах по направлениям, традиционно относящимся к сфере ответственности государства.

Этапы	Сфера экономики	Основные объекты инфраструктуры
2011 – 2015 Расширение сфер применения ГЧП. Внедрение других контрактов ГЧП	Автомобильный транспорт	Автомобильные дороги, включая полосы отвода, придорожные полосы, мостовые переходы, тоннели
	Водоснабжение и водоотведение	Водохозяйственные сооружения, водозаборные станции, водопроводные сооружения, насосные очистные сооружения
	Жилищное строительство	Жилые помещения (комплексы) социального назначения
	Коммунальное хозяйство	Объекты по обслуживанию и эффективному управлению состоянием жилищного фонда (капитальный ремонт, обслуживание помещений и территорий, ликвидация неисправностей в домах; уборка помещений, прилегающих территорий, подъездов; обеспечение службы экстренной поддержки коммунального состояния домов (при утечках воды, поломке труб); обеспечение частными партнерами удобных терминалов оплаты за коммунальные услуги)
	Переработка твердо-бытовых отходов (далее – ТБО)	Центры по сортировке ТБО; заводы по переработке ТБО; организации по вывозу мусора; полигоны ТБО; доставка, прием и захоронение отходов сельского хозяйства на полигонах
	Газоснабжение	Газопроводы, газовое оборудование, сети газоснабжения
	Теплоснабжение	Котельные для теплоснабжения, тепловые сети, системы отопления

Образование	Объекты дошкольного, среднего и профессионально-технического образования и высшие учебные заведения; общежития и другая инфраструктура, дополнительные услуги (питание, транспорт, уборка помещений и прилегающих территорий)
Наука	Научные организации, научные лаборатории, опытные производства, организации коммерциализации
Здравоохранение	Объекты здравоохранения и предоставления услуг
Пенитенциарная система	Учреждения содержания заключенных (тюрьмы, следственные изоляторы)

Настоящая Программа отражает общие подходы применения механизма ГЧП при реализации инвестиционных проектов и/или общественно значимых услуг, посредством создаваемых или существующих объектов в различных отраслях. Программа дает общие направления по применению различных контрактов ГЧП, возможных способов организации конкурса, инструментов финансирования, финансовой поддержки со стороны государства.

Вместе с тем, отраслевым органам в рамках государственных или отраслевых программ рекомендуется рассмотреть возможность отражения применения инструмента ГЧП с учетом специфических особенностей каждой отрасли.

6. Необходимые ресурсы

Реализация программы не требует финансовых затрат из государственного бюджета

Основными источниками финансирования инвестиционных проектов, реализуемых с использованием механизма ГЧП, будут являться средства частных инвесторов.

В свою очередь центральным и местным исполнительным органам при реализации инвестиционных проектов с использованием механизма ГЧП при планировании бюджета будут предусмотрены соответствующие бюджетные средства для подготовки технико-экономического обоснования концессионного проекта, экономической экспертизы, услуг консультантов, предоставления финансовых мер государственной поддержки.

7. План мероприятий

Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 – 2015 годы

№	Мероприятия	Форма завершения	Ответственные исполнители	Срок исполнения	Источники финансирования
1	2	3	4	5	6

Совершенствование законодательства по вопросам ГЧП

1.	Разработка концепции законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам государственно-частного партнерства»	Вынесение Концепции законопроекта на рассмотрение МВК по законо-проектной деятельности	МЭРТ, заинтересованные государственные органы, АО «Казахстанский Центр ГЧП» (по согласованию)	3 квартал 2011 года	н е предполагается
1.1	Выработка предложений по применению механизмов ГЧП в социальной сфере (образование)	Предложение в Правительстве	МОН, МЮ, МФ, МЭРТ, АО «Казахстанский Центр ГЧП» (по согласованию)	4 квартал 2011 года	н е предполагается
1.2	Выработка предложений по применению механизмов ГЧП в социальной сфере (здравоохранение)	Предложение в Правительстве	МЗ, МЮ, МФ, МЭРТ, АО «Казахстанский Центр ГЧП» (по согласованию)	4 квартал 2011 года	н е предполагается

Обеспечение подготовки и повышения квалификации государственных служащих

2.	Разработка программы обучения для повышения квалификации государственных служащих по вопросам ГЧП	Семинары, тренинги по вопросам ГЧП	МЭРТ, АО «Казахстанский Центр ГЧП» (по согласованию), заинтересованные государственные органы (по согласованию)	На постоянной основе	н е предполагается
----	---	------------------------------------	---	----------------------	--------------------

Установление критериев эффективности реализации проекта через качество предоставления услуг населению

--	--	--	--	--	--

3.	Разработка критериев эффективности реализации проекта через качество предоставления услуг населению	Приказ МЭРТ	МЭРТ, АО «Казахстанский Центр ГЧП» (по согласованию), заинтересованные государственные органы (по согласованию)	4 квартал 2011 года	не предполагается
Изменение подхода к планированию реализации бюджетных инвестиций					
4.	Проведение анализа существующего подхода к планированию реализации бюджетных инвестиций с целью определения необходимого комплекса изменений и выработка поправок в законодательные акты РК	Информация в Правительстве Республики Казахстан	МЭРТ, МФ, АО «Казахстанский Центр ГЧП» (по согласованию)	4 квартал 2011 года	не предполагается

Примечание:

расшифровка

аббревиатур:

МЭРТ – Министерство экономического развития и торговли Республики Казахстан
МФ – Министерство финансов Республики Казахстан
МЮ – Министерство юстиции Республики Казахстан
МОН – Министерство образования и науки Республики Казахстан
МЗ – Министерство здравоохранения Республики Казахстан
МВК – Межведомственная комиссия «Казахстанский Центр ГЧП» – АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства»