

Государственно-частное партнерство: этапы и трудности становления*

О. Шарапигенов, директор группы по вопросам государственно-частного партнерства ТОО «Olympex Advisors»

Во всем мире все больше внимания уделяется государственно-частному партнерству как процессу взаимодействия государства и бизнеса, из простой схемы привлечения инвестиций выросшего в эффективную форму управления социально-экономическими процессами. В настоящее время в Казахстане происходит становление государственно-частного партнерства.

В последнее время в Республике Казахстан идет активное развитие новой экономико-правовой институциональной среды — государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) в его полном виде. Краткий экскурс в прошлое суверенного Казахстана свидетельствует о том, что само понятие ГЧП для страны не ново. С момента обретения Казахстаном независимости отдельные элементы ГЧП активно применялись на различных этапах экономического развития страны.

Так, в постсоветском Казахстане, обладающем огромными запасами природных и энергетических ресурсов, промышленным и транспортным потенциалом, применялись принципиально новые для страны, но давно используемые в мировой практике механизмы ГЧП:

- корпоративная форма управления (участие государства в уставных капиталах юридических лиц наряду с частными лицами);
- доверительное управление объектами государственной собственности (аренда);
- государственные закупки (сервисные контракты);
- приватизация.

Примечателен тот факт, что применение данных механизмов обеспечивалось наличием четкой нормативно-правовой базы, в том числе своевременно принимаемыми программными документами правительства и местных исполнительных органов.

Поскольку в период с 1993 по 2005 г. ГЧП рассматривалось в основном как элемент управления государственными активами, основными нормативными правовыми актами, регулирующими

отношения в данной сфере, являлись законы Республики Казахстан

«О приватизации», «Об акционерных обществах» (в редакции от 10 июля 1998 г. и в действующей — от 13 мая 2003 г.), «О государственных закупках» (в редакции от 16 мая 2002 г. и в действующей — от 21 июля 2007 г.).

Мало кто помнит, что в начале 90-х гг., в период дефицита бюджетных средств и поиска источников долгосрочных инвестиционных вливаний в экономику, государство, являясь главным интегратором экономических процессов, приняло ряд мер по созданию условий для реализации частных инициатив, одни из которых получили дальнейшее развитие (развитие корпоративного сектора экономики, приватизация), а другие реализовались лишь в единичных проектах.

В числе тех механизмов, которые остались на стадии идеи и не получили широкомасштабного применения, можно назвать один из ключевых элементов ГЧП — концессию. В 1991 г. в Казахстане был принят Закон Республики Казахстан «О концессиях в Республике Казахстан», который впоследствии был отменен Законом Республики Казахстан от 8 апреля 1993 г. «О признании утратившим силу Закона Республики Казахстан «О концессиях в Республике Казахстан». Этим же решением Правительству Республики Казахстан (тогда еще Кабинету Министров) было поручено внести на рассмотрение очередной сессии законода-

* Статья подготовлена в сентябре 2008 г.



тельного органа новый проект закона «О концессионных договорах». Однако законодательное урегулирование концессионных отношений не нашло отражения в самостоятельном законе, а было упомянуто в качестве одного из подвидов имущественного найма в Гражданском кодексе Республики Казахстан.

Вместе с тем развитие экономических отношений в отдельных отраслях не стояло на месте, и частная инициатива с применением концессионных инструментов широко реализовывалась в энергетическом секторе экономики, в частности в недропользовании. Позже в ограниченном масштабе концессии нашли применение при реализации крупных проектов в транспортной сфере и энергетике.

Новым витком и особым стимулом к развитию ГЧП стала глобальная реформа курса экономического развития страны, начатая Правительством Республики Казахстан в 2003 г. Отказавшись от привычной сырьевой направленности с преобладанием экспортной модели, Казахстан взял курс на качественно иное направление — диверсификацию экономики, глубокую переработку минерально-сырьевых ресурсов и высокотехнологичное производство с использованием наукоемких технологий и уникальных инноваций.

Осуществление в существующих условиях подобного сценария развития потребовало колоссальных инвестиций, непосильных для бюджета страны. В связи с этим государство разработало комплекс инвестиционных инструментов, объединивший государственные и созданные при государственном участии институты развития, национальные компании, позже холдинговые структуры, а также отдельные способы оптимально упрощенного целевого использования бюджетных средств. В основу этого комплекса был положен опыт развитых стран, но с учетом особенностей национальной модели. В качестве одного из основных механизмов привлечения инвестиций было выбрано ГЧП.

Преимущества ГЧП на сегодняшний день не вызывают сомнений, сегодня это:

- привлечение негосударственных источников финансирования инвестиций в объекты государственного значения;
- сокращение государственных расходов на содержание (эксплуатацию) объектов инфраструктуры;
- разделение рисков 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;
- улучшение инвестиционного климата;
- улучшение бизнес-культуры.

Налоги и тарифы

Министр энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан предлагает снизить НДС на нефть

Министр энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан Сауат Мынбаев предложил Премьер-министру Республики Казахстан Кариму Масимову снизить ставки НДС на нефть.

«При установлении градации НДС в зависимости от годовых объемов добычи налоговыми органами республики бралась в расчет цена нефти от \$60 и выше за баррель. Сейчас, при цене нефти ниже \$40 за баррель, становится очевидным, что ставку НДС надо корректировать в меньшую сторону», — заявил он в ходе коллегии министерства.

«Нефтянка помогла, когда это было возможно, но теперь время поддержать нефтянку», — добавил министр.

Он также сообщил, что Казахстан повысил тариф на транзит газа до \$1,7 с \$1,4 за тысячу кубометров на 100 километров по магистральным газопроводам.

«31 декабря «КазМунайГаз» все же успел подписать с «Газпромом» протокол... о повышении транзитного тарифа с \$1,4 до \$1,7 за тысячу кубометров на 100 километров по магистральным газопроводам», — сказал он.

Reuters. 22.01.2009

МИТ Казахстана предлагает временно снизить ставки налога на добычу полезных ископаемых

Министерство индустрии и торговли Республики Казахстан предлагает временно снизить ставки налога на добычу полезных ископаемых. Об этом на заседании правительства сообщил министр индустрии и торговли Республики Казахстан Владимир Школьник.

«На наш взгляд, требует оперативного решения для стабилизации ситуации в реальном секторе экономики следующий вопрос: там, где это необходимо, требуется временно снизить ставки (налога) на добычу полезных ископаемых, это требует оперативного решения. Необходимо внедрить механизм льготного налогообложения низкорентабельных месторождений», — заявил В. Школьник.

Kazakhstan Today. 24.02.2009

Б. Султанов: «Пониженные ставки НДС для низкорентабельных месторождений Казахстана начнут действовать с мая нынешнего года»

Пониженные ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДС) для низкорентабельных месторождений начнут действовать с мая нынешнего года.



ГЧП обеспечивает **для деловых кругов:**

- доступ к традиционно государственной сфере;
- прямую государственную поддержку и участие;
- возможность использования зарубежного опыта;
- возможность долговременного размещения инвестиций под определенные гарантии;
- выбор из большого числа проектов.

Для государства ГЧП обеспечивает:

- решение системных проблем развития (таких, как неразвитость инфраструктуры, энергетики, ЖКХ и т.д.);
- снижение бюджетных затрат за счет привлечения инвестиций;
- повышение качества работ и услуг;
- увеличение поступлений от налогов и других выплат в бюджет;
- повышение инвестиционной и инновационной активности;
- повышение уровня конкуренции, снижение тарифов, укрепление социальной стабильности;
- возможность разделить риски, переложить их на партнеров.

Надо заметить, что ГЧП, а именно его самый востребованный в настоящее время элемент — концессия, применяется, когда государство заинтересовано в частных инвестициях при сохранении за собой права собственности на объект. Среди достоинств ГЧП особо следует отметить его универсальность: оно может использоваться в большинстве отраслей экономики, с его помощью можно развивать железнодорожный, водный, подземный транспорт, возводить объекты инженерной, коммунальной инфраструктуры, энергетики, телекоммуникации, здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта.

В целях активного продвижения данного новшества в стране Правительством Республики Казахстан при поддержке консультантов Всемирного Банка была подготовлена правовая основа: в 2006 г. был принят долгожданный Закон Республики Казахстан «О концессиях», которым была узаконена возможность для частного инвестора вкладывать свои финансовые и технологические ресурсы, опыт и новые технологии в государственные активы. В этом были заинтересованы как государственные структуры, так и частные инвесторы, так как без помощи частного сектора государство не в состоянии комплексно и с максимальным эффектом реализовывать крупные проекты, имеющие

особое социально-экономическое значение, а без государственных гарантий и разделения рисков бизнес-сообщество не будет вкладывать средства в государственный сектор.

Примечателен тот факт, что в текущем году в целях ускоренного развития транспортно-коммуникационного комплекса страны и придания дополнительной привлекательности концессионным проектам были приняты поправки в действующее законодательство по вопросам концессии, а именно в Бюджетный и Налоговый кодексы Республики Казахстан, законы «О концессиях» и «Об автомобильных дорогах». Данные поправки направлены на усиление мер государственной поддержки концессионеров, укрепление институциональной схемы, упрощение процедур передачи объектов в концессию.

Таким образом, на сегодняшний день в Республике Казахстан сформирована законодательная база, позволяющая в той или иной степени реализовывать отдельные крупные концессионные проекты.

Вместе с тем сегодня при реализации ГЧП в Казахстане основной акцент сделан на развитие концессионных отношений, в то время как мировой, а также отечественный опыт прошлых лет показывают, что сама по себе концессия без широкого набора инструментов финансового и технологического сопровождения, мер государственной поддержки не даст должного мультипликативного эффекта для экономики страны.

Анализ существующей на настоящий момент ситуации показывает, что за сравнительно короткий период в Казахстане создана достаточно разносторонняя и прогрессивная система ГЧП (инструменты и субъекты), а именно:

- государственная поддержка (займы, гарантии, преференции и льготы, инструменты финансирования);
- договорные инструменты (концессия различных типов, сервисные контракты);
- инфраструктурные инструменты (свободные экономические зоны, индустриальные зоны и парки и т.д.);
- корпоративные инструменты (участие государства в капиталах юридических лиц, холдинги, национальные компании, АО и ТОО, институты развития, социально-предпринимательские корпорации, венчурные и инвестиционные фонды);
- фондовый рынок (инфраструктурные облигации);
- другие инструменты (критерии для приватизации, постприватизационный контроль и т.д.).

По степени укомплектованности данная система стремительно приближается к инвести-



ционными системам развитых и наиболее успешно развивающихся зарубежных стран. Каждый из действующих инструментов ГЧП имеет собственные цели и алгоритм реализации.

Несмотря на наличие довольно обширного списка инструментов, в целом на стратегическом уровне такие цели ГЧП, как распределение рисков при инвестировании в капиталоемкие объекты (инфраструктурные, энергетические и т.д.), разгрузка государственного бюджета и перемещение вектора бюджетной политики на реализацию социально значимых направлений и функций государства (здравоохранение, медицина, образование, наука и т.д.), а также установление эффективных методов управления объектами государственной собственности путем привлечения к данной деятельности частного капитала, в настоящее время в Казахстане не достигнуты.

Для успешного дальнейшего развития ГЧП в Казахстане требуется системный подход, а именно **необходимо:**

- определить государственный орган, ответственный за реализацию политики ГЧП, и наделить его соответствующими полномочиями;
- разработать единый программный документ — поэтапную концепцию, стратегию и четкий план мероприятий на краткосрочный и долгосрочный периоды, предусматривающий согласованное и взвешенное применение наиболее актуальных инструментов ГЧП с привязкой к стратегическому документу страны (например, программе дальнейшей реализации стратегии «Казахстан-2030»);
- выработать предложения по совершенствованию законодательства в части государственной поддержки частной инициативы (инвестиционного законодательства), разграничения полномочий и ответственности государственных органов (ЦИО, МИО, деятельности регуляторов — АРЕМ, АФН, АЗК), законодательства о рынке ценных бумаг;
- проводить постоянный системный мониторинг и анализ применения элементов ГЧП с целью определения возможности корректировки их дальнейшего развития.

Только такая комплексная, системная и продуманная реализация политики ГЧП согласно международному опыту дает положительный эффект для развития экономики и общества в целом. От того, насколько полной, непротиворечивой и качественной будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и организационная проработка всех аспектов проблемы становления ГЧП в Казахстане, во многом зависит успех или неудача реализации этого крупного социально-политического и экономического преобразования хозяйственных отношений. ❧❧❧

Об этом в Сенате в ходе «круглого стола» на тему «Роль фискально-бюджетной политики в современных условиях развития Казахстана» сообщил министр экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан Бахыт Султанов.

«По НДС проводится работа с учетом того, что у нас есть время — все эти изменения начнут действовать с мая месяца», — сказал Б. Султанов.

По словам министра, «в настоящее время согласованы с госорганами правила определения низкорентабельных месторождений, малодобетных месторождений». «И проводятся переговоры по каждому месторождению практически в ручном режиме с каждым недропользователем», — отметил он.

Как сообщалось ранее, 30 января, по словам директора Департамента налоговой политики и прогнозов МЭБП Казахстана Веры Кнюх, пониженные ставки налога на добычу полезных ископаемых начнут действовать в середине февраля.

«Работа продолжается, и только в середине февраля, я думаю, будет постановление правительства, которое устанавливает пониженные ставки НДС вместо действующих», — сказала В. Кнюх.

«Особенно это касается таких предприятий, как АО «Соколовско-Сарбайское обогатительное объединение», горнорудных предприятий и отдельных нефтяных компаний, для которых сейчас, с учетом того что были снижены цены и спрос на металлы и сырье, это очень злободневная тема», — пояснила она.

29 января министр финансов Республики Казахстан Болат Жамишев заявил на расширенном заседании коллегии министерства, что в Казахстане вводится пониженная ставка налогообложения для горнорудных предприятий при условии неувольнения работников.

«Налог на добычу полезных ископаемых — это нововведение для Казахстана, и новый Налоговый кодекс предполагает достаточно гибкую систему установления ставок на добычу полезных ископаемых, он предусматривает возможность по низкорентабельным месторождениям установить пониженную ставку», — сказал Б. Жамишев.

«На сегодняшний день в правительстве рассматриваются подходы по снижению ставок по налогу на добычу полезных ископаемых в горнорудной промышленности и готовится решение по установлению пониженных ставок», — сообщил министр. Он также отметил, что «условием для снижения этих ставок является неувольнение той части работников, которая, по мнению работодателей, не является эффективно востребованной».

По словам министра, данная мера отразится на поступлениях в бюджет, но в то же время будет способствовать стабилизации деятельности предприятий горнорудной промышленности.