
ЖАС ҒАЛЫМ МІНБЕСІ

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

УДК 330.341.1

Государственно-частное партнерство как основной механизм инновационного развития экономики

Ситенко Д.А.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасында мемлекеттік инновациялық саясатты іске асыру шеңберінде мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің (МЖӘ) даму мәселелері қарастырылған. Мемлекеттік-жеке меншіктік әріптестік механизмі экономиканың маңызды болашақтық саласын дамыту мақсатындағы мемлекет пен жеке меншіктің құқықтық теңдік әріптестігіне негізделеді. Инновациялық белсенділікті жандандыратын бұл механизм дамыған елдерде белсенді түрде қолданылады және өзінің тиімділігін тәжірибеде көрсетті. Дүниежүзілік тәжірибеде мемлекеттік-жеке меншік үлгісінде қолданатын қайтарымды қаржыландыру нұсқасы қарастырылған. Дамыған мемлекеттердегі МЖӘ кеңінен қолданатын салалары ұсынылған. Шетелдердегі мемлекеттік-жеке меншік әріптестікті ұйымдастыру тәжірибесіне және оны қолдану саласына талдау МЖӘ механизмінің Қазақстанда дамуының негізгі бағытын анықтауға мүмкіндік береді.

The article considers the development of public-private partnership (PPP) in the Republic of Kazakhstan in the framework of the state innovation policy. PPP mechanism is based on equal partnership of public and private businesses to develop priority sectors of the economy. This mechanism for enhancing innovation activity is actively used by developed countries and has proven its effectiveness. The article considers the variants of recurrent funding used in the PPP model in the world. Author underlines the main scope of the PPP in developed countries. The analysis of international experience in organizing public-private partnerships, as well as their scope of implementation is allowed to determine the main directions of improving the mechanism of PPP in Kazakhstan.

Одной из приоритетных задач в рамках реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 гг. является обеспечение эффективного взаимодействия государства и бизнеса в развитии приоритетных секторов экономики [1]. Роль государства должна заключаться в формировании системы институтов, инструментов и механизмов поддержки приоритетных секторов экономики и эффективного взаимодействия с бизнесом.

Создание инноваций, их проектное воплощение и производство требуют концентрации большого числа ресурсов на предприятии, что часто не под силу небольшим фирмам. Поэтому в настоящее время одним из условий экономического развития выступает эффективная инновационная политика, которая базируется на равноправном государственно-частном партнерстве и направлена на объединение усилий государства и частного бизнеса на развитие инновационной деятельности.

Государственно-частное партнерство выступает одним из основных организационно-экономическом механизмов активизации инновационной активности в стране, привлечения долгосрочных инвестиций. В настоящее время в Казахстане создано АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства».

Под государственно-частным партнерством (ГЧП) обычно понимают совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых за-

дач на взаимовыгодных условиях [2]. Выбор конкретного варианта партнерства зависит от экономической эффективности реализации того или иного проекта.

Данный инструмент активизации инновационной активности активно используется развитыми странами и на практике доказал свою эффективность. Анализ 48 проектов, реализуемых по схемам ГЧП, проведенный Европейской экономической комиссией ООН, показал, что 80 % таких проектов было реализовано ниже предполагаемого бюджета и 60 % проектов было завершено ранее, чем было запланировано, при улучшении сервиса и уменьшении платы за использование. С другой стороны, 64 % проектов, выполненных государственными органами, было завершено позднее запланированного срока [3].

ГЧП представляет собой достаточно сложный процесс, требующий вовлечения целого ряда участников, каждый из которых играет важную роль в управлении рисками проекта. На рисунке 1 представлены участники, которые, как правило, присутствуют в проекте, финансируемом через механизм ГЧП, и их основные взаимоотношения с проектной компанией. Список участников может меняться в зависимости от специфики проекта.

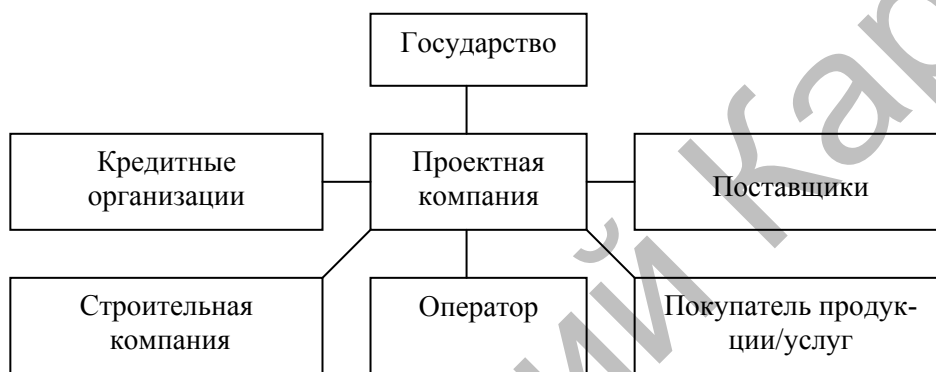


Рис. 1. Участники проекта государственно-частного партнерства

Покупатель продукции обязуется купить продукцию (услуги), которая будет произведена в рамках проекта с целью исключения рыночных рисков для проектной компании и кредитных организаций. Роль поставщиков заключается в поставках сырья и материалов для осуществления проекта. Таким образом, проектная компания защищена от риска того, что проект не обеспечит запланированные объемы производства в связи с нехваткой сырья, материалов или топлива.

Риски по эксплуатации и техническому обслуживанию проекта несет оператор. Ответственность оператора возникает с момента завершения стадии строительства до конца проектного периода. Оператор управляет поставками сырья и материалов, мониторингом проведения испытаний, эффективной эксплуатацией объекта [4].

Государственно-частное партнерство

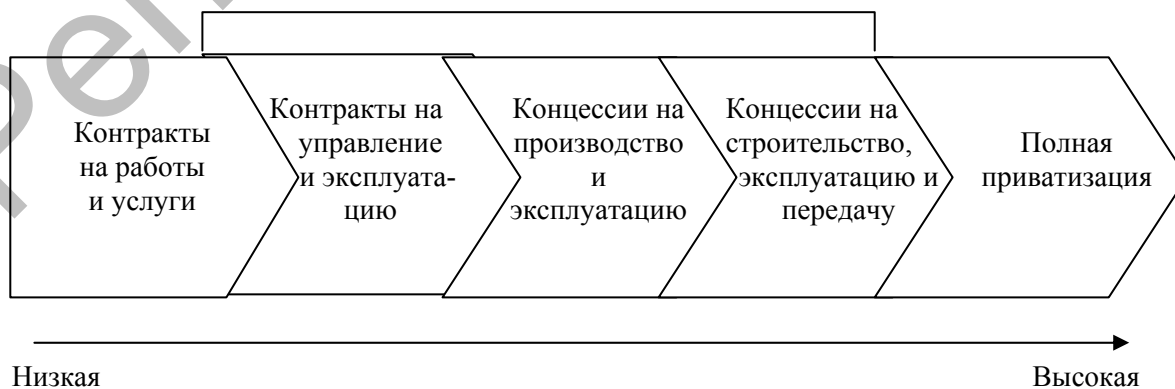


Рис. 2. Степень участия частного бизнеса в ГЧП

Основная идея ГЧП заключается в предоставлении частному бизнесу возможности оказывать услуги на базе созданной государством инфраструктуры. Также частный бизнес может заниматься созданием инфраструктуры самостоятельно, с расчетом предоставления своих услуг государству в будущем. При реализации утвержденных проектов риски, связанные с проектом, распределяются между государством и частным бизнесом. Как правило, экономические и финансовые риски принимает на себя частный бизнес, а политические и правовые риски — государство либо частные страховые компании [5]. На рисунке 2 показано, как повышается (или, напротив, понижается) степень фактического участия частного бизнеса в совместных государственно-частных проектах в зависимости от избранной формы партнерства [6].

Низкая и высокая степень участия представляют собой простые контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, с одной стороны, и полную приватизацию, т.е. передачу навсегда прав собственности от государства частному предпринимателю, — с другой. Между крайними степенями расположено множество возможных вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени переуступках тех или иных правомочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим партнерским соглашением.

Т а б л и ц а 1

Варианты возвратного финансирования, используемые в моделях ГЧП

Схема	Права и ответственность концессионера
BOT (Build, Operate, Transfer)	Строительство объекта за свой счет и на свой риск, эксплуатация, передача объекта государству
BTO (Build, Transfer, Operate)	Строительство объекта, передача в собственность государству, эксплуатация объекта
BOOT (Build, Own, Operate, Transfer)	Строительство объекта, пользование и владение в течение срока, передача государству
BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer)	Строительство, эксплуатация объекта, обслуживание (текущий ремонт), передача
DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer)	Проектирование объекта, строительство, владение, управление, передача государству
BBO (Buy, Build, Operate)	Покупка, строительство (восстановление или расширение существующего объекта), управление

Большую популярность в мире получил механизм BOOT, в рамках которого государство возмещает инвестиционные затраты и берет на себя прямые обеспечительные обязательства. В настоящее время распространение получают механизмы концессии, когда концедент может принимать на себя отдельные риски, в том числе гарантировать уровень доходности, либо производить выплаты в зависимости от эксплуатационной готовности и/или иные компенсационные платежи.

Государственно-частное партнерство базируется на использовании лизинговых и концессионных механизмов, финансировании с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение [7]. Формы государственной поддержки предприятий в рамках ГЧП подразделяются на прямые и косвенные. К прямым относят финансирование научных исследований, новых технологических разработок. Косвенные включают в себя налоговые, кредитные и иные льготы, создание технических стандартов и регламентов.

Можно выделить основные этапы формирования ГЧП:

- 1) выдвижение инициативы государством;
- 2) предложения частного бизнеса по реализации государственной инициативы;
- 3) проведение переговоров между государством и частным бизнесом по проекту ГЧП;
- 4) закрепление достигнутых договоренностей в официальных документах между участниками партнерства;
- 5) мониторинг исполнения сторонами принятых на себя обязательств в рамках достигнутых договоренностей;
- 6) на основании данных проведенного мониторинга проводится анализ полученных результатов;
- 7) по результатам анализа выносятся предложения по совершенствованию модели ГЧП, которые

реализуются в последующих проектах.

Из заявленных проектов государством отбираются только те технологии и продукты, в которых оно заинтересовано. Как правило, ими являются значимые для государства проекты, позволяющие решать те или иные социально-экономические проблемы. После отбора проекта государством финансируется научная составляющая и определяется круг исполнителей. При этом со стороны бизнеса происходит финансирование всех остальных затрат, связанных с проектом, подготавливается основа для коммерциализации идеи. Таким образом, в результате такого партнерства происходит не только реализация значимого проекта, но и вовлечение в процесс НИОКР научных коллективов, академических институтов.

С момента обретения независимости в Казахстане развивается государственно-частное партнерство. Новым этапом в развитии ГЧП в Казахстане стало развитие концессионных механизмов.

7 июля 2006 г. был принят Закон Республики Казахстан «О концессиях», который заложил системную основу внедрения института концессии в Казахстане. В 2008 г. были внесены изменения в концессионное законодательство, направленные на улучшение законодательной и институциональной базы на основе передового международного опыта. В целом внесенные изменения в концессионное законодательство в 2008 г. позволило расширить сферы применения концессионных схем и обеспечить более гибкие механизмы для привлечения частного сектора экономики.

В настоящее время в Казахстане реализуются несколько концессионных проектов:

- железнодорожная линия «Станция Шар — Усть-Каменогорск»;
- линия электропередач «Северный Казахстан — Актюбинская область»;
- международный аэропорт в Актау [8].

В перечне объектов, предлагаемых к передаче в концессию, находятся такие, как строительство и эксплуатация участков «Алматы–Капшагай», «Астана–Караганда», «Ташкент–Шымкент», внедрение интеллектуально-транспортной и платежной системы и эксплуатация участка «Астана–Щучинск». На стадии подготовки находятся проекты по строительству и реконструкции автодороги «Алматы–Хоргос», а также Большой Алматинской кольцевой автодороги.

Сферами применения механизма ГЧП в зарубежной практике выступают, как правило, образование, здравоохранение, ИКТ, утилизация отходов и т.д. (табл. 2).

Таблица 2

Сферы применения ГЧП в разных странах

Страны	Сферы применения ГЧП
США	Транспортная инфраструктура, отходы/сточные воды, городское строительство, коммунальные услуги, образование, здравоохранение, городское хозяйство
Германия	Образование, спорт, исправительные учреждения, здравоохранение, логистические центры, ИКТ
Польша	Транспортная инфраструктура, здравоохранение, аренда жилья, утилизация отходов, электроэнергетика, ИКТ инфраструктура, общественный транспорт
Франция	Административная инфраструктура, здравоохранение, ИКТ, исправительные учреждения, транспортная инфраструктура, образование, спорт
Великобритания	Аэропорты, строительство жилья, транспортная инфраструктура, здравоохранение, утилизация отходов, ИКТ, исправительные учреждения, образование, спорт
Казахстан	Транспортная инфраструктура

В Казахстане в настоящее время большинство проектов реализуется в сфере строительства транспортной инфраструктуры. Планируется привлечение частного сектора к финансированию проектов в сфере строительства социальных объектов. Так, в Карагандинской области предполагается строительство 15 детских садов на 320 мест каждый. Также начата работа по созданию проектов в сфере социального строительства в Восточно-Казахстанской области.

В структуре проектов ГЧП развитых стран основными сферами партнерства выступают образование и здравоохранение. На рисунке 3 представлена структура проектов США, Японии, Германии, Франции, Великобритании, Италии и Канады [9].

В схеме государственно-частного партнерства большая роль отводится предпринимателю. Именно он должен быть заинтересован в разработке и внедрении инноваций на своем предприятии. Инновационная активность отечественных предприятий пока еще остается на низком уровне. Государству необходимо принять систему мер для увеличения мотивации частного бизнеса, вовлечения его в инновационный процесс. Необходимо принять мер по стимулированию притока частных инвестиций, созданию налоговых льгот как для инвесторов, финансирующих НИОКР, так и для компаний, внедряющих отечественные технологии; законодательно закрепить систему налоговых льгот для заказчиков-инвесторов. В настоящее время в стране созданы определенные налоговые льготы для научных организаций. Но сегодня важно стимулировать не только предложение исследовательских услуг, но и спрос на них со стороны частного сектора. Сегодня практически нет налоговых стимулов для повышения спроса на науку — те льготы, что продекларированы в Налоговом кодексе, не работают из-за отсутствия механизма налогового администрирования [10].

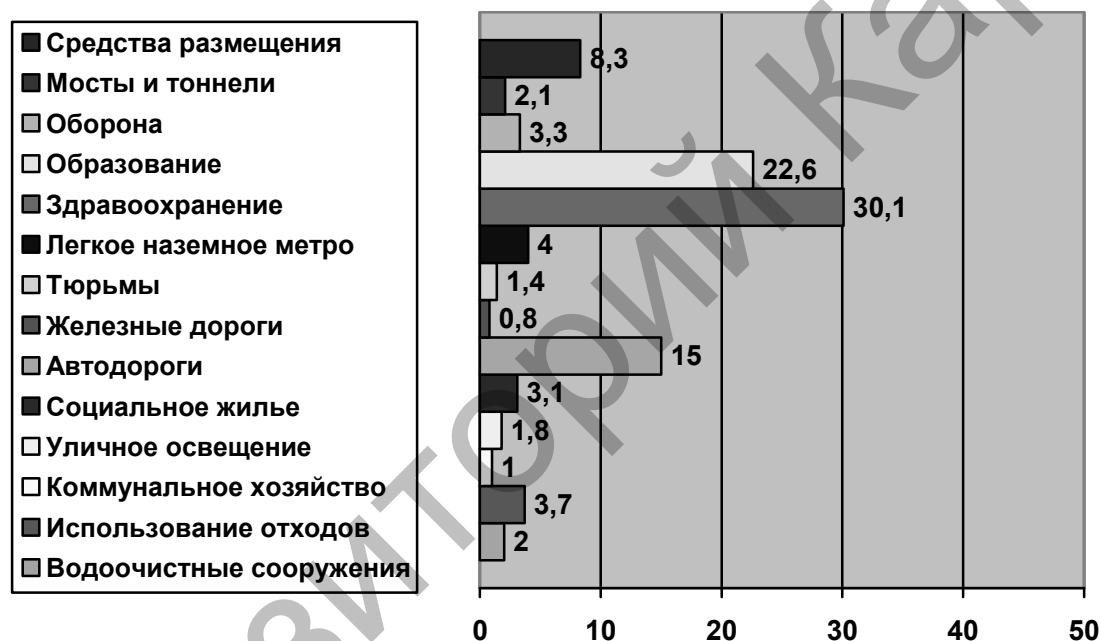


Рис. 3. Структура проектов ГЧП в странах «Большой семерки», %

Имеющиеся в Налоговом кодексе льготы предполагают компенсацию только по корпоративному налогу в размере 7,5 % от затрат на НИОКР и фактически не работают из-за отсутствия четких процедур налогового администрирования. В зарубежных странах создана эффективная практика налогового стимулирования. К примеру, вычеты затрат на исследования и разработки из налогооблагаемого дохода составляют в США 16 %, в Канаде, в Сингапуре данный показатель может достигать 100 % [10].

В Казахстане согласно статистике финансирование науки частным сектором не превышает 10 %. Финансируемые государством научно-технические программы с большими трудностями находят применение на практике. Для сравнения: в развитых странах свыше 60 % научных разработок финансируется частными компаниями.

В инновационной сфере важнейшим направлением государственно-частного партнерства должна стать целенаправленная реализация мер по вовлечению в инновационный процесс академических университетов и бизнеса в формулирование приоритетов государственного финансирования фундаментальных и прикладных исследований.

Укрепление потенциала в области ГЧП, как правило, включает подготовку кадров и другие меры, расширяющие возможности правительств реализовать эффективным и понятным способом уже разработанную и работающую программу ГЧП. Механизм ГЧП является достаточно новой концепцией для

Казахстана, число работающих проектов пока незначительно. Основные проекты реализуются в сфере строительства транспортной инфраструктуры, отсутствуют проекты в сферах здравоохранения и образования — наиболее развитых в зарубежных странах сферах применения ГЧП.

Для реализации приоритетов инновационного развития необходимо масштабное вовлечение реального бизнеса в развитие приоритетных отраслей. Показательным является опыт Польши, где в настоящее время приняты к реализации инновационные проекты в сфере электроэнергетики (возобновляемые источники энергии), а также утилизации отходов. Роль государства состоит в том, чтобы сбалансировать интересы бизнеса с общенациональными приоритетами, а краткосрочные тактические приоритеты — со стратегическими долгосрочными перспективами.

Развитие инновационных проектов в рамках ГЧП невозможно без вовлечения в этот процесс науки. Развитие науки в рамках механизмов государственного и частного партнерства может быть расширено за счет следующих направлений:

а) реализация совместных научно-исследовательских инновационных проектов, организация совместных научных изданий, а также участие в конкурсах на получение республиканских и международных грантов;

б) проведение тренингов для менеджеров, создание центров передовых исследований, совместных испытательных центров;

в) активизация взаимосвязей с бизнесом, участие в процессах коммерциализации новых идей и технологий, внедрение технологий в производство.

В результате должна быть достигнута трансформация сектора науки в эффективную составляющую национальной инновационной системы страны. А основной задачей научно-технической политики государства должно стать обеспечение концентрации ресурсов (в том числе ресурсов частных инвесторов) на приоритетных направлениях инновационного развития.

В настоящее время Казахстаном накоплен огромный, мало используемый пока потенциал государственно-частного партнерства в ряде капиталоемких отраслей экономики, в региональном хозяйстве, в сфере малого и среднего бизнеса. При решении ряда важных задач инновационного и экономического развития страны может быть использовано многообразие концептуальных подходов, форм, методов и конкретных механизмов государственно-частного партнерства, существующих в мировой практике. Развитие эффективных институтов взаимодействия государства, бизнеса, научных и научно-исследовательских организаций, высших учебных заведений является одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционно-инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры, обеспечения прорыва в наукоемких отраслях экономики.

Список литературы

1. Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы от 19 марта 2010 года № 958. — Астана, 2010.
2. *Ерошевич Е.* Государственно-частное партнерство в научно-технической сфере // Наука и инновации. — М., 2009. — № 12. — С. 51–55.
3. *Ларин С.Н.* Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии // Государственно-частное партнерство в инновационных системах / Под общ. ред. С.Н.Сильвестрова. — М.: Изд-во ЛКИ, 2008. — 312 с.
4. *Делмон Д.* Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. — Астана: World bank publication, 2010. — 261 с.
5. *Пайсон Д.Б.* Государственно-частное партнерство как институт развития в области космической деятельности: зарубежный опыт и российские планы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 3. — С. 17–34.
6. *Дерябина М.А.* Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства. Доклад Центра теории экономической трансформации ИЭ РАН. Режим доступа: <http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29>.
7. *Спириденков Б.А.* Государственно-частное партнерство как метод совершенствования управления развитием региональной инновационно-инвестиционной системы // Вестн. Тамбовского ун-та. Сер. Гуманит. науки. — 2007. — № 8. — С. 94–98.
8. *Кусаинов М.А.* ГЧП в Казахстане: состояние, проблемы, перспективы. Режим доступа: <http://www.zakon.kz/191243-gchp-v-kazakhstan-sostojanie-problemy.html>
9. *Рожкова С.* Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // Рынок ценных бумаг. — М., 2008. — № 1 (352).
10. *Жолдасбаев С.* Инновационная индустриализация. Режим доступа: <http://www.nif.kz/1904?page=25.6>