

**PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP:  
ESSENCE, ADVANTAGES, RISKS****A. Z. Kapenova<sup>1</sup>, N. N. Zhanakova<sup>1</sup>, D. E. Tekebayev<sup>2</sup>**<sup>1</sup>Kazakh university of economics, finance and international trade, Astana, Kazakhstan;<sup>2</sup>Kazakh engineering and technical academy, Astana, Kazakhstan**Key words:** public-private partnerships, State, private business, economy, business sector, law.**Abstract.** In article the essence of public-private partnership, the role of the State and business in the implementation of PPP are regarded. Based on the points of view of different scholars and experts in the field of PPP, the author's vision of the issue is presented.

УДК 334.012.3(723)

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО:  
СУЩНОСТЬ, ПРЕИМУЩЕСТВА, РИСКИ****А. З. Капенова<sup>1</sup>, Н. Н. Жанакова<sup>1</sup>, Д. Е. Текебаев<sup>2</sup>**<sup>1</sup>Казахский университет экономики, финансов и международной торговли, Астана, Казахстан;<sup>2</sup>Казахской инженерно-технической академии, Астана, Казахстан**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, государство, частный бизнес, экономика, предпринимательский сектор, закон.**Аннотация.** В статье раскрывается сущность государственно-частного партнерства, рассмотрена роль государства и бизнеса при осуществлении ГЧП. На основе изучения точек зрения различных ученых и специалистов в сфере ГЧП представлено авторское видение данного вопроса.

История государственно-частного партнерства (ГЧП) насчитывает несколько столетий. Так, первый концессионный проект во Франции был реализован еще в середине XVI века, а в Великобритании – в XVII веке. При этом следует отметить, что до Первой мировой войны железные дороги, автострады и другие объекты строились за счет средств частных инвесторов в обмен на ожидаемую прибыль от вложенных инвестиций, в их числе такие объекты, как Суэцкий канал, Транссибирская магистраль. Однако впоследствии основными финансовыми инструментами стали государственные инвестиции, вследствие того, что восстановление разрушенной в результате Второй мировой войны европейской инфраструктуры было невозможно обеспечить частными вложениями.

Именно в 80-е гг. XX столетия, когда из-за мирового экономического спада снизились бюджетные возможности государств, с одной стороны, и увеличилось количество недозагруженных мощностей частного сектора, с другой стороны, возникли объективные условия для привлечения частного сектора в создание инфраструктуры на принципах проектного финансирования [1].

Проекты на основе государственно-частного партнерства (private partnership projects) стали реализовываться в Англии в начале девяностых годов. В этот период был принят специальный закон, который позволял инвесторам строить на паях с государством инфраструктурные объекты.

С тех пор аналогичные законы действуют в 40 странах мира. Самая высокая степень развитости ГЧП отмечается в Великобритании, затем в Австралии и Ирландии.

На среднем уровне развития ГЧП находится Германия, хотя такое партнерство здесь существует десятилетиями, но настоящий бум начался лишь в 2004 г. В 2005 г. немецкий институт урбанизации (Difu) провел исследование инфраструктурных проектов. Был сделан вывод, что важной причиной роста числа проектов ГЧП стали более высокая эффективность и скорость реализации проекта. Эффективность таких проектов увеличилась в среднем на 10%. Самыми значимыми проектами в настоящее время в Германии являются для общин: школы, спорт, туризм, организация свободного времяпрепровождения, административные здания; для федерации и земель: транспорт, юрисдикция, административные здания. Также немаловажными являются: культура, дошкольные детские учреждения, строительство городов, защита окружающей среды, здравоохранение, общественная безопасность и др.

В Германии проблемы, с которыми чаще всего приходится сталкиваться участникам ГЧП, имеют правовой статус. Хотя на них не особо заостряется внимание и они вполне разрешимы. Никто не жалуется на коррупцию и бюрократические проволочки, что характерно для Казахстана, России и других стран СНГ.

ГЧП является инструментом экономической и государственной политики развитых стран мира. В странах Запада удалось установить более или менее паритетные отношения власти и бизнеса, регламентировать данного рода равенство законодательно и институализировать их в виде социальных и политических норм взаимодействия.

Основная область применения ГЧП в мире – постройка автомагистралей. Среди оставшихся самую большую долю занимают проекты в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ). На основе государственно-частного партнерства строятся не только дороги, мосты, тоннели, объекты энергетики, но и госпитали, школы и даже тюрьмы, возведение которых только государству или муниципалитетам оказалось бы не под силу. В Великобритании, далеко продвинувшейся в деле «полуприватизации», есть и тюрьмы, и казармы, управляемые частными компаниями.

Опыт разных стран в реализации таких проектов в области строительства недвижимости показывает, что при реализации проектов частными фирмами эффективность их становится более высокой за счет, например, привлечения их для планирования. Благодаря этому, затраты на сооружение объекта становятся более низкими. Большинство таких проектов в области высотного строительства реализуются средними предприятиями [2].

В условиях преодоления негативных социально-экономических последствий мирового финансового кризиса 2007–2010 гг. особое значение приобретает формирование легальных, транспарентных, взаимовыгодных форм взаимодействия государства и частного бизнеса. Одной из форм такого рода взаимодействия выступает механизм ГЧП.

В экономической литературе отсутствует единство мнений по поводу сущности и содержания государственно-частного партнерства. Так, Д.М. Амурц рассматривает ГЧП как «совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях» [3].

А.А. Спиридонов предлагает рассматривать категорию в широком и узком смысле: «В широком смысле под ГЧП подразумевается любое официальное конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке. В узком смысле под государственно-частным партнерством понимается – взаимодействие бизнеса и власти в процессе реализации социально значимых проектов, имеющих общегосударственное значение» [4].

С.С. Трачук приводит крайне широкое определение исследуемой категории. По его мнению, «ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государства и бизнеса, заключающийся во взаимодействии финансовых, правовых, социальных и политических факторов, направленных на эффективное объединение государственных и частных ресурсов и их различных источников в единый комплекс с целью решения стратегических задач социально-экономического развития страны, а также позволяющего сформулировать необходимые условия для привлечения инвестиций в приоритетные отрасли экономики» [5].

В.А. Фильченков предлагает рассматривать государственно-частное партнерство как «институт, основанный на совокупности формальных и неформальных правил, направленных на

организацию совместной деятельности государства, органов местного самоуправления и предпринимательских структур в целях удовлетворения интересов общества, в рамках которой на равных правах удовлетворяются социальные и экономические интересы сторон» [6].

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ЧПП. Широкая трактовка подразумевает под ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д. В нашем понимании ГЧП – это конструктивное взаимодействие государства и предпринимательского сектора, целью которого является решение общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях, реализуемых в различных формах, обеспечивая конкурентоспособность страны и соблюдение интересов бизнеса.

В числе базовых принципов ГЧП можно назвать следующие:

- сторонами партнерства являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер и ответственность участников друг перед другом и перед законом;
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются ресурсы сторон;
- обмен части полномочий государственного управления теми или иными объектами на инвестиции и другие формы помощи от частных компаний;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях.

Модель государственно-частного партнерства необходима для развития экономики и вполне очевидны ее преимущества. Во-первых, частный сектор предоставляет источники финансирования и, следовательно, дает возможность высвободить часть средств общественного сектора для других целей, снижая тем самым текущую задолженность и увеличивая возможность заимствования. Возможность привлечения новых источников финансирования особенно важна для осуществления модернизации ветшающей и разрушающейся инфраструктуры. Во-вторых, государственно-частное партнерство позволяет общественному сектору привлекать к реализации проекта знания и опыт предпринимателей для минимизации издержек. Данное преимущество может быть особенно важным для небольших муниципалитетов, у которых могут возникать большие трудности с привлечением экспертов. В-третьих, привлечение частного сектора позволяет в большей степени использовать инновационные и эффективные технологии, чем в случае предоставления услуг непосредственно общественным сектором. Именно ГЧП позволяет максимально ускорить создание новых и модернизацию действующих инфраструктурных объектов, находящихся в государственной собственности, и имеющих существенное значение для экономики в целом [7].

На основе критического анализа существующих подходов предлагается дать следующее определение: государственно-частное партнерство – это форма взаимодействия государственного и частного секторов, при которой происходит передача субъектам частного бизнеса определенных обязательств, прав, рисков и ответственности за оказание определенных видов государственных услуг.

В предлагаемом определении нашли отражение ключевые, неотъемлемые характеристики государственно-частного партнерства, позволяющие в совокупности отграничить ГЧП от иных форм взаимодействия государства и частного предпринимательства.

Рассмотрим, какие выгоды получает государство от ГЧП:

- ускоренная реализация новых общественно значимых проектов за счет привлечения дополнительных финансовых и прочих ресурсов;
- повышение уровня эффективности и экономия затрат за счет более низких затрат, возможности применения инновационных технологий, разработанных частным бизнесом;
- улучшение уровня качества предоставляемых услуг;
- возможность государству сосредоточиться на стратегических функциях и результатах за счет освобождения от прямого предоставления нестратегических услуг;
- использование предпринимательской инициативы и оптимизация численности управленческого персонала со стороны государства;
- перенос части рисков на частного партнера.

В свою очередь, предпринимательский сектор заинтересован в проектах ГЧП по следующим причинам:

- возможность получить прибыль, дополнительное финансирование или кредит по льготной процентной ставке;
- возможность долговременного и стабильного размещения инвестиций под государственные гарантии и вхождение в сектора, которые ранее были монополизированы государством;
- новые возможности для реализации инновационного бизнеса и получение неэкономических выгод в результате осуществления партнерства;

Вместе с тем, имеются проблемы и ограничения при внедрении механизмов государственно-частного партнерства, вызванные конфликтом между частными и государственными интересами в рамках государственно-частного партнерства, а именно:

Различают следующие группы факторов, которые ограничивают интерес частного сектора к участию в проектах ГЧП:

- институциональные факторы;
- экономические факторы;
- факторы, увеличивающие коммерческие риски.

К институциональным факторам относятся законодательные и исполнительные институты, судебные институты, административные возможности, обычаи и другие принятые нормы, борьба социальных интересов.

К экономическим факторам, оказывающим наибольшее влияние на интерес частного бизнеса к участию в ГЧП, относятся макроэкономическая политика (в том числе валютная и бюджетная), отсутствие или неразвитость местных финансовых рынков; приемлемость тарифов для населения.

К фактору, увеличивающему коммерческие риски, относится неопределенность относительно объемов спроса, которая может привести к большим расхождениям между фактическим и прогнозируемым объемом продаж, а затем и к существенному падению выручки и прибыли.

Несмотря на указанные проблемы и недостатки ГЧП – это достаточно эффективный механизм, требующий вовлечения как государства в виде уполномоченного органа, так и частного бизнеса для реализации совместного проекта на условиях взаимной выгоды с целью достижения общественно значимых результатов.

Этап подготовки внедрения ГЧП в Казахстане начался еще с первых лет независимости и рассматривался изначально как элемент управления государственными активами, что было вызвано наличием больших запасов природных и энергетических ресурсов, промышленным и транспортным потенциалом. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими взаимоотношения государства и бизнеса, были Гражданский кодекс Республики Казахстан, законы Республики Казахстан «О приватизации», «Об акционерных обществах», «О государственных закупках».

Первым инструментом, регулирующим государственно-частное партнерство в Казахстане, был механизм концессионных соглашений, который изначально рассматривался, как передача концессионеру, иностранному юридическому или физическому лицу, в аренду имущества, земли, природных ресурсов, т.е она определялась через призму договора аренды (имущественного найма), хотя одновременно в концессионных отношениях могли присутствовать элементы договоров подряда, страхования и трудового договора. Концессии являются наиболее распространенной формой ГЧП не только в Казахстане, но и в других странах мира, что объясняется сбалансированностью распределения рисков в концессионных соглашениях по сравнению с другими формами ГЧП.

Для реализации данного механизма 23 декабря 1991 года был принят первый Закон Республики Казахстан «О концессиях», который регулировал организационные, экономические и правовые условия предоставления объектов в концессию только иностранным инвесторам на территории Республики Казахстан. Закон действовал вплоть до 1993 года.

Первыми контрактами на принципах концессии стали проекты в транспортной инфраструктуре и энергетике: передача в управление АО «Интергаз Центральная Азия» газотранспортной системы Казахстана; передача в концессию Шульбинской, Усть-Каменогорской и Бухтарминской городских электростанций (ГЭС); позднее такие проекты, как строительство

железнодорожной линии «Шар – Усть-Каменогорск» и межрегиональной линии электропередач «Северный Казахстан – Актюбинская область».

С принятием 7 июля 2006 года нового Закона Республики Казахстан «О концессиях» было создано правовое поле, позволяющее частному сектору инвестировать финансовые и технологические ресурсы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизма концессии 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.

В 2011 году в Казахстане была принята Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011-2015 годы, целью которой определено создание законодательной и институциональной основы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в Республике Казахстан.

Данный этап характеризуется реализацией следующих 5 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.Актау;
- 3) Строительство и эксплуатация межрегиональной линии электропередачи «Северный Казахстан – Актюбинская область»;
- 4) Строительство и эксплуатация газотурбинной электростанции в г. Кандыгаш Актюбинской области;
- 5) Строительство и эксплуатация железнодорожной линии «Ералиево – Курьк».

Механизм ГЧП может явиться эффективным инструментом сглаживания различий между регионами, а также дополнительным источником для развития перспективных регионов без отвлечения значительных бюджетных средств. Для расширения использования ГЧП в регионах, а также для более тесного взаимодействия с государственными органами, международными и общественными организациями, потенциальными инвесторами в ряде регионов создаются региональные центры ГЧП. Так, первый региональный центр ГЧП был создан в 2010 году в Карагандинской области, позже – в Восточно-Казахстанской, Павлодарской, Южно-Казахстанской и Мангистауской областях. Этот процесс будет и дальше развиваться с целью повышения качества существующей инфраструктуры и ресурсной обеспеченности регионов [8].

**Выводы.** Государственно-частное партнерство – это форма взаимодействия государственного и частного секторов, при которой происходит передача субъектам частного бизнеса определенных обязательств, прав, рисков и ответственности за оказание определенных видов государственных услуг. Данная модель необходима для развития бизнеса, экономики и обеспечения конкурентоспособности страны. Она строится на определенных принципах и имеет ряд преимуществ.

Первые проекты ГЧП были реализованы в Англии в начале девяностых годов и на современный период действуют в 40 странах мира. В Казахстане проекты ГЧП внедряются с 2000-х годов, но наибольшую актуальность они приобрели в последние годы, которые преимущественно связаны с развитием транспортной инфраструктуры и строительством недвижимости.

В роли ведущего партнера во взаимодействии с бизнесом в основном выступает государство. ГЧП может как непосредственно быть нацелено на достижение инновационного эффекта, так и вызывать такого рода эффект в сопряженных отраслях – например, отрасли производства оборудования, необходимого для реализации проекта. Очевидно, что ГЧП, генерирующее в той или иной форме инновационные эффекты, должно рассматриваться в качестве особого приоритета со стороны государства. Для активизации ГЧП необходимо предпринять ряд организационно-экономических мер.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. Аналитическая записка. 2008. [Электронный ресурс]. – URL: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669> (дата обращения: 19.04.2012)
- [2] Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки // Выступление на круглом столе "Федеральные инструменты поддержки инвесторов", 10.10.2006. // Сайт "Регионалистика" ([http://regionalistica.ru/project/investproject/fed\\_instr](http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr)).
- [3] Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово емких проектов // Справочник руководителя учреждений культуры. – 2005. – № 12. – С. 16.
- [4] Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования. [Электронный ресурс]. URL: <http://pprcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010>
- [5] Трачук С.С. Совершенствование финансирования проектов государственно-частного партнерства: Автореф. дис. к.э.н. – Ростов-на-Дону, 2009. – С. 6.
- [6] Фильченков В.А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: Автореф. дис. к.э.н. – М., 2005. – С. 10.
- [7] Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джaparидзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. – М.: Альбина Паблишерс, 2010. – С. 23.
- [8] Под ред. Абдыманапова С.А., Абиесова Ж.А. Государственно-частное партнерство в Республике Казахстан: Учебное пособие. – Астана, 2014. – 180 с.

REFERENCES

- [1] Airapetyan M.S., *Elektronyi resurs*, **2008** (in Russ.)
- [2] Korovin E., *Sait "Regionalistica"*, **2006** (in Russ.)
- [3] Amunc D.M., *Spravochnik rukovoditelya uchrezhdenii kultury*, **2005**, №12, 16 s. (in Russ.)
- [4] Spiridonov A.A., *Elektronyi resurs*, **2010** (in Russ.)
- [5] Trachuk S.S., Avtoref. dis. s.e.n., *Rostov-na-Donu*, **2009**, 6 s. (in Russ.)
- [6] Filchenkov V.A., Avtoref. dis. s.e.n., *M*, **2005**, 10 s. (in Russ.)
- [7] Alpatov A.A., Pushkin A.V., Djaparidze R.M., *M*, *Albina Publishers*, **2010**, 23 s. (in Russ.)
- [8] Pod red. Abdymanova S.A., Abiesova J.A., *Astana*, **2014**, 180 s. (in Russ.)

МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕМЕНШІК СЕРІКТЕСТІГІ:  
МӘНІ, АРТЫҚШЫЛЫҒЫ, ТӘУЕКЕЛДІГІ

А. З. Кәпенова<sup>1</sup>, Н. Н. Жанақова<sup>1</sup>, Д. Е. Текебаев<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Қазақ экономика, қаржы және халықаралық сауда университеті, Астана, Қазақстан;

<sup>2</sup>Қазақ инженерлік-техникалық академиясы, Астана, Қазақстан

**Тірек сөздер:** мемлекеттік-жекеменшік серіктестігі, мемлекет, жекеменшік бизнес, экономика, кәсіпкерлік сектор, заң.

**Аннотация.** Мақалада мемлекеттік-жекеменшік серіктестігі, мәні, артықшылығы, тәуекелдігі зерттелген. Көптеген ғалымдардың, мамандардың көрсарастарын талдап осы мәселенің авторлық шешімі көрсетілген.

Постуила 23.10.2014 г.