

MPHTI: 10.17.47

JEL Classification: R10

DOI: <https://doi.org/10.52821/2789-4401-2022-1-86-100>

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ И ПЕРСПЕКТИВ

М. С. Степанов^{1*}, А. А. Легостаева¹

¹Карагандинский университет Казпотребсоюза, Караганда, Республика Казахстан

АННОТАЦИЯ

Цель исследования. Основная цель данной статьи оценить текущее состояние государственно-частного партнерства (ГЧП) в Республике Казахстан, проанализировать и объединить то, что мы знаем о системе управления проектами ГЧП в Казахстане, а также предложить направления для ее усовершенствования.

Методология – при подготовке статьи была использована описательная методология, а также эвристический метод анализа. В ходе исследования были проанализированы данные, представленные на публичных ресурсах, в том числе на правительственных порталах. В ходе исследования были рассмотрены правовые акты и нормативные акты, касающиеся законов о проектах ГЧП.

Методы исследования. В рамках проведенного исследования применялись: методы анализа, теоретические и логические методы обобщения, сопоставления и сравнения, дедукции и индукция, методы формализации, логической интерпретации, методы логического обоснования, метод графического представления полученных результатов анализа и оценки.

Оригинальность / ценность исследования. Была выявлена потребность в оценке актуального состояния системы управления проектами государственно-частного партнерства, в определении основных пробелов и барьеров реализации проектов ГЧП в Казахстане и предложении мер по их регулированию и совершенствованию. Ввиду необходимости апгрейда системы управления проектами государственно-частного партнерства основное внимание в исследовании было сосредоточено на определении и оценке текущего состояния, а также динамики развития проектов государственно-частного партнерства в Республике Казахстан.

Результаты исследования. Авторами проведена качественная и количественная оценка состояния системы управления проектами ГЧП в Республике Казахстан. Основными результатами данной работы стали: выявление основных проблем текущего состояния ГЧП, выделены и систематизированы особенности системы государственного управления проектами ГЧП в Казахстане, приведены факторы характеризующие ее текущее состояние и предложены меры по совершенствованию выявленных проблем и апгрейду данной системы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, система управления, управление проектами, государственное управление.

ВВЕДЕНИЕ

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это уникальный тип сотрудничества между государственным и частным секторами, направленный на реализацию долгосрочных инвестиционных проектов в социальной и инфраструктурной сферах с установлением «соотношения цены и качества».

С момента введения ГЧП в рамках инициативы частного финансирования (PFI) консервативным правительством Великобритании в 1992 году, схема была принята многими ведущими зарубежными странами, включая Францию, Германию, Китай, Индию, Сингапур, Таиланд, а также Малайзию [1].

Несмотря на все более широкое внедрение ГЧП, опыт использования данного механизма далеко не многих стран является успешным, особенно в развивающихся странах. Причиной тому как правило яв-

ляется: нестабильное состояние экономики, межсекторные разногласия, задержки процессов развития механизма и отмена концессионного соглашения, наличие пробелов в законодательстве [2].

Первые проекты ГЧП в Казахстане были реализованы в 2005 году в качестве пилотных концессионных соглашений (железная дорога Шар – Усть-Каменогорск, линия электропередачи Северный Казахстан – Актюбинская область) на основе Гражданского кодекса. Год спустя был принят Закон Республики Казахстан «О концессиях», ставшим фундаментом для формирования будущего механизма ГЧП, в который в 2008, 2010 годах были внесены изменения, основанные на опыте реализации концессионных проектов [3].

Справедливо было отмечено А. Солтангазиновым [4], эволюция организации ГЧП в Казахстане находится на стадии формирования, и выполнена большая работа в области политики, концептуальных положений, окружающей среды, однако все еще существуют различные нерешенные вопросы, которые требуют дальнейшей проработки и совершенствования законодательства.

Экстраполяцией закона о концессиях явилось утверждение института государственно-частного партнерства в Республике Казахстан в 2015 году на законодательном уровне.

В соответствии со статьей 1 Закона «О государственно-частном партнерстве» государственно-частное партнерство – форма сотрудничества между государственным партнером и частным партнером [5].

Потребность в образовании государственно-частного партнерства продиктована реалиями современного этапа развития экономики и общества. Сотрудничество государства и бизнеса предполагает заинтересованность в этом процессе обеих сторон.

Возникновение в ГЧП по существу предполагает, что иницилирующей стороной выступит государство, которое в рамках законодательного порядка выбирает частного партнера для реализации социально значимых проектов путем конкурса, либо рассматривает частную финансовую инициативу, поступившую от субъекта бизнеса на соответствующих правовых основаниях.

Государственно-частное партнерство на сегодняшний день реализуется при различных правовых аспектах, но по статистике из мировой практики, и реализовавшимся проектам за последнее время в Казахстане, большинство договоров заключается посредством сервисного контракта, а также договора на доверительное управление государственным имуществом.

Одним из главных принципов государственно-частного партнерства является справедливое распределение рисков среди участников проекта, действие которых может возникнуть в процессе управления данными проектами. Однако в своем текущем состоянии система управления проектами ГЧП построена таким образом, что государство вынуждено брать на себя большую часть рисков событий, что несет за собой дополнительные нагрузки на бюджет и снижение эффективности ГЧП.

Правовая основа механизма управления проектами государственно-частного партнерства регламентирована в соответствии с Приказом и. о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 725 «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства» [6] и предполагает следующее:

- планирование проектов государственно-частного партнерства;
- проведение конкурса (аукциона) и прямых переговоров по определению частного партнера;
- проведение мониторинга договоров государственно-частного партнерства;
- оценка эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства.

Актуальность работы состоит в том, что данному виду партнерства сейчас уделяется особо пристальное внимание. Несмотря на быстрые темпы его развития, ГЧП не раз критиковалось ведущими экспертами, экономистами и учеными на предмет целесообразности и текущего положения в экономике Республики Казахстан.

Сложившаяся в Республике Казахстан ситуация требует всестороннего рассмотрения с целью усовершенствования законодательных аспектов и приближения к формам ГЧП, распространенным в западных странах. Существует необходимость выстроить новые современные подходы ГЧП, преобразовать механизм в доступный и прозрачный источник реализации проектов для бизнеса и общественности, произвести строгое разграничение между государственными закупками. Стоит отметить что сам глава государства Касым-Жомарт Токаев неоднократно обращал внимание на то, что сама идея ГЧП

дискредитирована и более 90 % стоимости проектов ГЧП составляют обязательства государства. А на встрече с крупнейшими представителями бизнес сообщества в январе 2022 года заявил, что «Еще одним направлением для привлечения в страну инвестиций должна стать перезагрузка государственно-частного партнерства. Сегодня этот инструмент по существу стал инструментом обхода процедур госзакупок. На бюджет перекладываются все предпринимательские риски. Необоснованно предоставляются сверхльготы и сверхмаржинальности».

Предлагаемые изменения способны кардинально изменить и усовершенствовать текущее состояние системы управления проектами ГЧП в Республике Казахстан. Данные меры позволят сделать ее более привлекательной для реализации. Государству в этом процессе отводится ведущая роль, а государственное регулирование системы управления проектами ГЧП должно служить драйвером к продиктованным временем и потребностью преобразования данной системы переменам.

Соответственно необходимо проанализировать и объединить то, что мы знаем о системе управления проектами ГЧП в Казахстане. Считаем, что необходим анализ и оценка текущего состояния системы управления проектами государственно-частного партнерства и ее динамики развития с момента подписания закона о ГЧП, определение основных пробелов и барьеров реализации проектов ГЧП в Казахстане и предложение мер по их регулированию и совершенствованию.

Обзор литературы. В настоящей статье рассматривается проблематика, имеющая достаточно длительную историю исследований за рубежом и гораздо более короткий период в странах постсоциалистической экономикой. Тем не менее, проблема государственно-частного партнерства в этих странах посвящено достаточно исследований и критический массив материала продолжает формироваться. В статье авторы обращаются к зарубежным исследованиям представителей научного сообщества в области ГЧП R. Mohamad, S. Ismail, J. M. Mohd Said [1], S. O. Babatunde, O. Adeniyi, O. A. Awodele [2]. Особое внимание в текущей работе было уделено исследованиям в области проектного управления и авторам расценивающих в своих работах ГЧП, как объект проектного управления [7], как механизм развития государственного управления на региональном уровне [8]. Также акцент сделан на исследования отечественных представителей науки и авторов к проблеме становления и развития ГЧП в Республике Казахстан в текущий и прошлые периоды [9], [10], [11]. Но основой для анализа и оценки текущего состояния ГЧП безусловно являлись основные государственные нормативно-правовые документы, регулирующие область проектов государственно-частного партнерства [5], [6]. В ходе исследования были проанализированы данные, представленные на публичных ресурсах, в том числе на правительственных порталах. В ходе исследования были рассмотрены правовые акты и нормативные акты, касающиеся законов о проектах ГЧП, о ГЧП, государственном секторе, частном секторе, концессиях, корпоративном законодательстве, для количественной оценки развития ГЧП была использована база проектов от казахстанского центра государственно-частного партнерства [12]. В целом все результаты исследований использованных источников литературы не потеряли актуальность на сегодняшний день и представляют определенную ценность для будущих исследований в сфере ГЧП.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для того чтобы оценить современное состояние ГЧП в Республике Казахстан, в первую очередь обратимся к общей статистике всех проектов, на начало 2022 года Казахстанским центром ГЧП зарегистрировано 1 345 проектов, из которых реализуется 875, на стадии конкурса находятся 105 проектов, и по 66 проектам были расторгнуты договора ГЧП (см. График 1).

Для сравнения с международным опытом можем обратить внимание, что в странах Европейского союза первые проекты с признаками ГЧП зародились еще XIX веке, а полноценный механизм реализуется с 1980 года, и за период с 1990 по 2016 годы в стране реализовано 1 749 проектов государственно-частного партнерства, а за последние 6 лет более 70 проектов, в среднем порядка 60 проектов на одно государство за 30 лет опыта в сфере ГЧП. Вероятно, что большое число проектов за указанный период – это попытка закрыть инфраструктурные проблемы в результате создания нового механизма, при чем в большинстве своем за счет государственного участия. На наш взгляд, слабость законодательной базы и отсутствие значительного опыта в управлении крупными проектами, сегодня провоцируют в Казахстане рост числа недостаточно эффективных, а иногда даже и не нужных проектов.

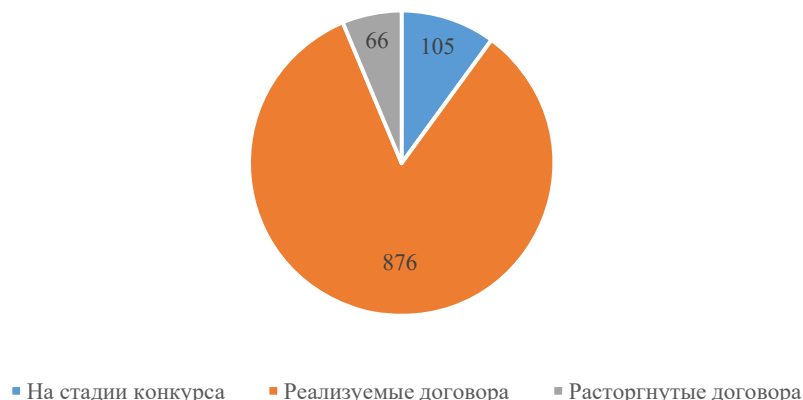


График 1 – Распределение проектов по стадиям
Примечание – разработано авторами на основе источника [12]

По уровню и сложности проекты государственно-частного партнерства делятся на республиканский и местный. На республиканском уровне государственное регулирование и управление проектом осуществляет профильное министерство, в зависимости от сектора реализации проекта, а в местных проектах управление и реализация проекта осуществляется местным исполнительным органом. На долю проектов республиканского значения приходится 47 проектов, оставшиеся проекты реализуются на местном уровне.

Также интересен ответ на вопрос, кто чаще предстает инициатором проектов и какова динамика их реализации. Из графика 2 нам явно видна отрицательная тенденция в реализующихся проектах ГЧП, как проектов, инициируемых государством, так и проектов, инициатива по которым исходила от бизнеса. Это может свидетельствовать о потере интереса со стороны бизнеса к ГЧП. На наш взгляд, это может являться следствием неэффективной работы государственных исполнительных профильных органов, чья задача продвигать ГЧП, а также управлять и контролировать ситуацию с реализацией социально и экономически важных для регионов и в целом республики проектов.

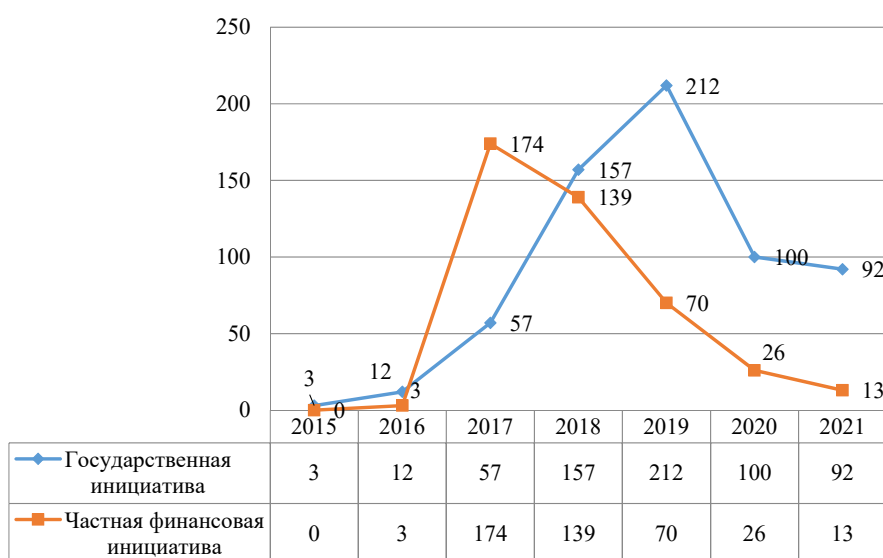


График 2 – Виды инициатив проектов ГЧП в Республике Казахстан в разрезе годов
Примечание – разработано авторами на основе источника [12]

Для проектов ГЧП в Казахстане характерны следующие способы реализации:

- проведение закрытого конкурса;
- организация двухэтапного конкурса;
- программное ГЧП;
- частная финансовая инициатива (ЧФИ-прямые переговоры)

График 2 демонстрирует, что на сегодня в Казахстане две третьих всех договоров заключены путем прямых переговоров, здесь уместно провести параллель с закупками из одного источника в рамках закона о государственных закупках, за счет частной финансовой инициативы.

Самое главное преимущество данного механизма – это возможность заключения договора избегая проведения конкурса, при отсутствии альтернативных предложений, что также конфликтует с принципом формирования конкурентной среды в экономике, ведь главным критерием успеха реализации того или иного проекта являлась создание конкурентной борьбы.

На наш взгляд эффективным государственным управлением в ГЧП будет являться стремление создать высокий уровень конкуренции, так как за счет конкуренции существенно повысится качество проектов, соответственно следует закрепить данный тренд в виду его закономерности и государственным органам следует и дальше идти в данном направлении.

Рассматривая общую статистику проектов, стоит рассмотреть и выделить наиболее активные регионы, и оценить их вклад в развитие ГЧП, представив все проекты в разрезе областей и городов республиканского значения, при этом выделяя способ их реализации, в данном случае (был организован конкурс, или субъект бизнеса выступал инициатором в рамках частной финансовой инициативы).

Малая активность и безынициативность некоторых регионов вполне может свидетельствовать о низком уровне развития всей системы, поэтому анализ на Графике 3 проводится с позиции распределения проектов по регионам.

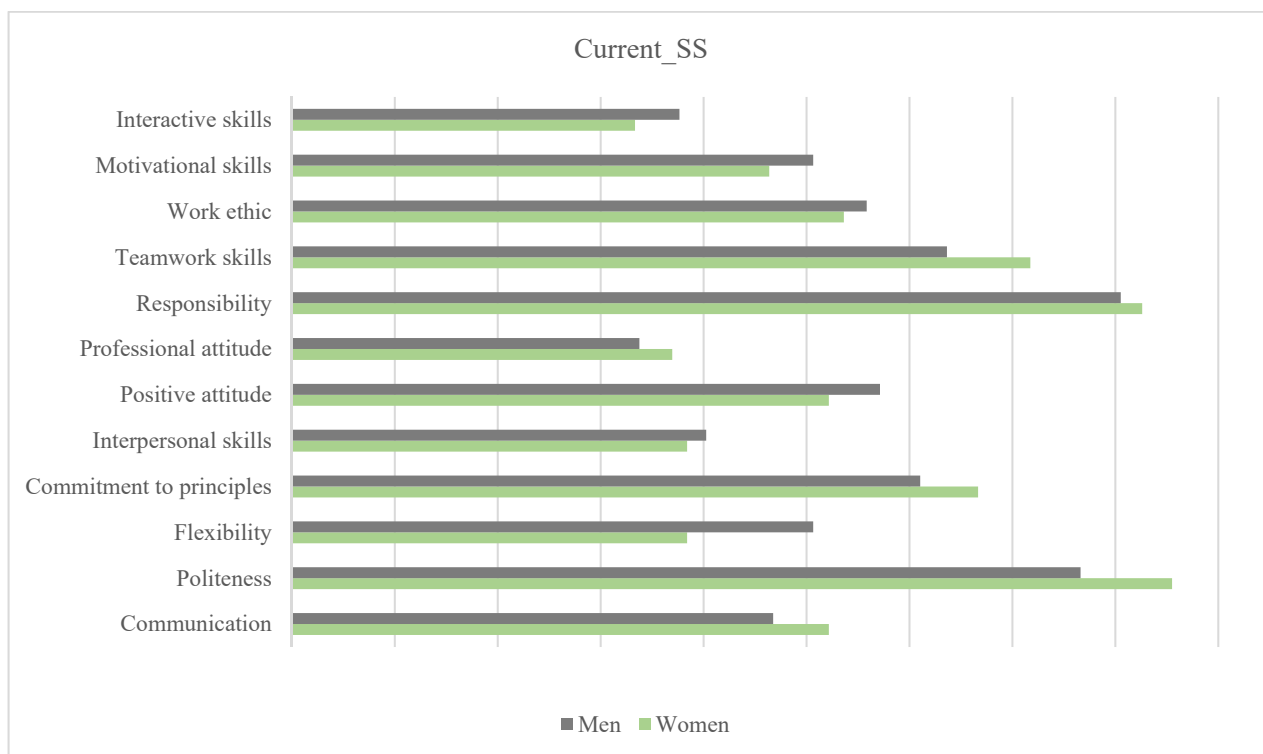


График 3 – Общее количество проектов в разрезе областей и вида инициативы

Примечание – разработано авторами на основе источника [12]

Как можно заметить на графике 3 проекты ГЧП по регионам Казахстана распределены неравномерно. Это указывает на то, что двумя регионами с наибольшим количеством проектов на текущий период являются Восточно-Казахстанская область и Туркестанская область, в то время как в Западно-Казахстанской области 24 проекта, в столице Казахстана Нур-Султане – 39.

Вероятным объяснением, и здесь мы солидарны с Ш. Узаковой, является периодизация наименее развитых регионов с наибольшим приростом населения [9]. Туркестан в контексте других регионов Казахстана имеет большие проблемы с Целями устойчивого развития ООН: гендерное неравенство, низкий качество образования, бедность, низкий уровень инфраструктуры. Количество проектов также коррелирует с уровнем дохода в разных регионах.

В Западно-Казахстанской области и Актыбинской области наблюдается наименьшее количество проектов. Вероятно, причина в том, что в этих регионах большое количество хорошо оплачиваемых рабочих мест в нефтяной промышленности соответствует этой оценке. Н. Муравьев [13] в своей работе приводит мнение, что национальный бюджет Казахстана сильно зависит от продаж нефти и его цена на мировом рынке. Когда доходная часть национального бюджета растет из-за более высоких, чем прогнозировалось, цен на нефть, расходы на социальные программы также увеличиваются. Когда доходы от продажи нефти падают, все виды государственных расходов, в том числе на проекты ГЧП, должны сокращаться.

Доходы от нефти создают оптимизм, который побуждает правительство к налаживанию партнерских отношений; однако доходы от нефти не облегчат борьбу за власть между регионами за национальные фонды.

В виду того, что трактовка законодательства и объектов ГЧП сильно отличалась и отличается в регионах, произошел весьма заметный рост нецелесообразных и порой даже абсурдных проектов, что указывает в первую очередь на несостоятельность и отсутствие понимания основных принципов ГЧП, в ряде государственных органов, ответственных за систему управления проектами ГЧП.

Несмотря на единое законодательство ГЧП, прослеживается разнородная трактовка и отсутствие единства в региональном управлении проектами государственно-частного партнерства среди местных исполнительных органов ответственных за реализацию данных проектов. Наблюдается отсутствие системности и стратегии управления в цепочки принятых местными исполнительными органами решений и ввиду отсутствия подробных данных о реализованных проектах в открытом доступе, в связи с чем невозможно оценить, как текущий, так и прогнозируемый экономический и социальный эффект на регион.

Страны накопившие значительный опыт в сфере ГЧП многих зарубежных стран предлагает проведение существенную экономической многокритериальной оценки, определяющейся по принципу «цена – качество», которая позволяет обосновать выбор между ГЧП и традиционными государственными закупками.

На основании данной оценки принимается решение о запуске проекта с использованием государственных закупок или с применением механизма ГЧП.

В Республике Казахстан же наоборот отсутствует универсальная и наиболее эффективная модель управления проектами как на национальном уровне, так и на региональном уровне, отсюда и возникают подобные разрывы среди регионов и разных исполнительных органов областей и городов республиканского значения.

Оценив состояние развития системы управления ГЧП на региональном уровне, следует обратиться к особенностям распределения проектов по секторам. Какой из секторов за последний период времени вызвал наибольший интерес у инвесторов и у самого государства. График 4 демонстрирует распределение проектов государственно-частного партнерства по секторам экономики Казахстана.

График 4 показывает, что более половины всех зарегистрированных проектов приходится на сектор образования, 724 из 1 345.

В первую очередь это может быть связано с тем фактом, что этот сектор по-прежнему в значительной степени управляется правительством.

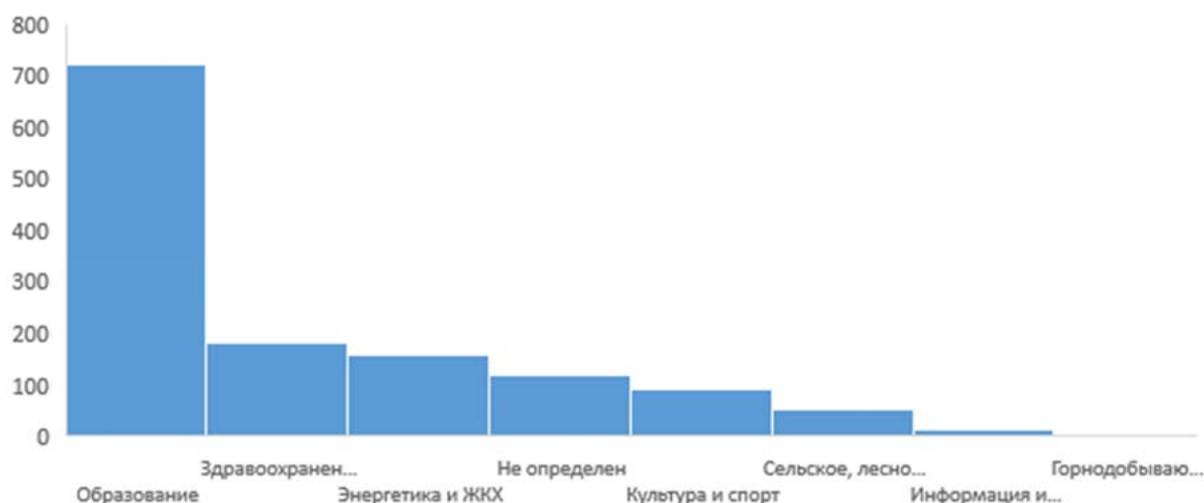


График 4 – Распределение проектов по секторам экономики
Примечание – разработано авторами на основе источника [12]

Вторая вероятная причина – высокий уровень неудовлетворенности системой образования среди граждан (общий объем инвестиций не поддается подсчету, поскольку в большинстве проектов не было данных) и цель правительства избежать «ресурсного проклятия». Отчет Группы Всемирного банка [14] отмечает, что в прошлом году государственно-частное партнерство помогло улучшить доступ к дошкольному образованию, хотя Казахстан все еще не смог достичь среднего показателя по ОЭСР: 73 % по сравнению с 90 % в странах-членах ОЭСР.

На долю здравоохранения и социального обслуживания, энергетики, жилищно-коммунального хозяйства приходится 339 проектов. Вероятным объяснением этого является то, что они также в основном являются государственными секторами.

Таким образом государственно-частное партнерство может осуществляться во всех отраслях (сферах) экономики.

Немало важным обстоятельством оценки проектов ГЧП является форма их реализации, так как от нее как правило зависят параметры проектов государственно-частного партнерства, в том числе цели и задачи, институциональная схема, предполагаемые выплаты за счет бюджетных средств или привлечения частных инвестиций, меры государственной поддержки, получатели выгод от реализации проекта государственно-частного партнерства и т. д.

Согласно статье 7 закона о «Государственно-частном партнерстве», контрактное государственно-частное партнерство реализуется посредством заключения договора государственно-частного партнерства, в том числе в следующих формах и количестве:

График 5 нам так же демонстрирует большой разброс проектов и по форме их реализации, существенное большинство проектов реализованы в форме сервисного контракта, однако большинство договоров вовсе не идентифицированы и определены под общим понятием «Иные договоры, соответствующие признакам ГЧП», так как их невозможно определить к той или иной форме, что тоже на наш взгляд является возможной правовой недоработкой, хотя и не является нарушением законодательства, но свидетельствует о недостаточной квалификации управляющих органов власти в регионах инициировавших данные проекты.

Одно из ключевых положений законодательства в области ГЧП сводится к принципу сбалансированности, трактовка которого подразумевает «взаимовыгодность процесса распределения обязанностей, рисков, доходов и гарантий между частным партнером и государством в процессе реализации проекта ГЧП».

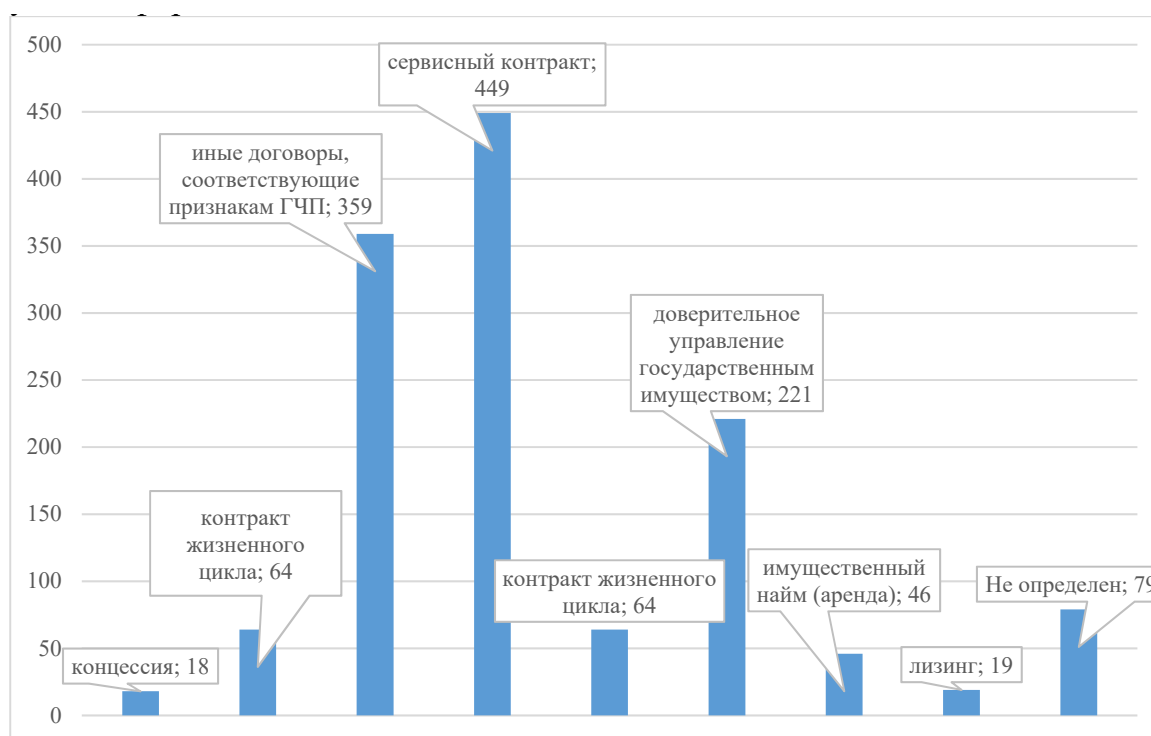


График 5 – Количество проектов по форме реализации

Примечание – разработано авторами на основе источника [12]

Однако по данным реестра проектов Казахстанского центра ГЧП [12], который к слову на данный момент является фактически единственным источником данных и информации по всем реализующимся и запланированным к реализации проектам ГЧП, на сегодняшний день объем привлеченных инвестиций составил 1 199 988 422 тыс. тг., когда как общая стоимость всех проектов ГЧП составляет 3 987 831 419 тыс. тг., что эквивалентно 30 % от общей стоимости. Соответственно более 70 % от общей стоимости проектов составляют государственные обязательства. Рост подобных проектов ГЧП приводит к росту бюджетных затрат, которые никак не коррелируются и не подлежат сопоставлению с объемами привлеченных инвестиций, что в корне подрывает общепринятые идеи и принципы ГЧП во всем мире. Такой расклад провоцирует неэффективное управление средствами государственной казны и искажает истинно верную рекомендованную политику в области управления проектами ГЧП.

За более чем 7 лет управления механизмом государственно-частного партнерства (ГЧП) в Республике Казахстан наблюдается высокий темп и спрос на реализацию проектов, однако признаков полноценного системного подхода к управлению проектами до сих пор не прослеживается.

Отсутствие рациональности и интуитивности в процессе принятия решений, следствие существенного пробела в методическом инструментарии управления отбором проекта для реализации через механизм ГЧП.

Таким образом становится очевидной потребность в разработке и внедрении инструмента повышения квалификации и поддержки лиц, возлагающих на себя ответственность за принимаемые решения на различных уровнях власти, в области управления проектами ГЧП.

Так же не наблюдается процесс формирования портфеля проектов как на республиканском, так и на региональном уровне, что может являться основой эффективного государственного управления ГЧП.

Под портфелем проектов следует понимать «набор проектов и / или программ, сгруппированных с целью повышения эффективности управления и достижения стратегических целей региона».

С учетом вышеизложенного следует выявить ключевые особенности этапов управления проектами ГЧП и определить необходимость в определении целесообразности реализации проекта и добавле-

ния его в общий портфель проектов ГЧП, проверке основных планируемых результатов и показателей проекта на удовлетворение стратегических целей развития регионов, определения всех стейкхолдеров проекта и выявления реальных интересов и выгод от их участия в проекте, расчета мультипликативного эффекта и результативности проекта в том числе (бюджетной эффективности, экономического потенциала, коммерческой составляющей, социальной заинтересованности и социального эффекта, экологического воздействия от проекта и др.) [7, с. 50].

Сейчас в Республике Казахстан основным критерием при отборе проектов ГЧП является соответствие концепции People-first, характеризующей принцип ценности для населения или дословно «на благо людей». Все инфраструктурные проекты должны быть в первую очередь социально направленные и быть нацелены на достижение благополучия и повышения качества жизнедеятельности населения.

В связи с этим цель удовлетворения интересов общества ставит перед властью задачу по разработке, внедрению и апробации понятного и прозрачного механизма управления проектом государственно-частного партнерства, включающего совершенствование прохождения проектами конкурсного отбора [11].

Отсутствие комплексного подхода к национальным проектам является одной из основных проблем, ограничивающих возможности реализации местных проектов ГЧП. Анализируя ключевые особенности системы управления проектами ГЧП в Республике Казахстан, авторами предпринята попытка выделить и систематизировать основные пробелы, относящиеся к:

- правовому менталитету;
- стратегическому планированию;
- скрытым рискам;
- основам партнерства;
- отсутствию либо недостаточностью финансирования;
- ценности ГЧП;

Текущее состояние характеризуется следующими факторы, которые включают:

- Недостаточные профессиональные навыки персонала, управляющего проектом со стороны государственных органов;
- Ограничения в применении законодательства и недостаточное правовое регулирование, отсутствие сформированной правовой схемы взаимодействия в рамках ГЧП;
- Нехватка механизмов, направленных на увеличение количества проектов ГЧП;
- Наличие административных барьеров и коррупционных рисков;
- Отсутствие прозрачности в процессах реализации проектов ГЧП;
- Недостаточная компетентность в управлении реализацией проектов ГЧП;
- Отсутствие опыта и специализации партнеров в управлении проектами;
- Нехватка квалифицированного управленческого персонала;
- Отсутствие нормативной базы для управления проектами на основе принципов ГЧП, в том числе частично:
 - Планирование проекта;
 - Финансовый анализ эффективности реализации проекта;
 - Высокие ожидания от объема государственной поддержки;
 - Единство подходов при подготовке проекта;
 - Инструменты управления для реализации проекта;
 - Управление потенциальными рисками и угрозами для проектов;
 - Отсутствие гарантий качества на всех этапах и стадиях реализации проекта.

В данном случае в процессе исследования итогами стали следующие выводы и предложенные рекомендации, которые будут включены в комплекс мер по созданию оптимальной, эффективной и понятной для всех заинтересованных сторон модели управления проектами ГЧП, которая будет включать уже решенные вышеописанные проблемы.

ВЫВОДЫ

Основная задача совершенствование управленческого механизма, и как правильно отмечает в своей работе Э. Ш. Джураев, «под «совершенством» управленческого механизма нами понимается его способность формировать близкие связи структурных подразделений стратегического, оперативного и оперативного менеджмента компании с целью выработки прозрачных управленческих процедур, эффективной рабочей отчётности, минимизации финансовых и иных издержек в таком сложном виде деятельности, как реализация ГЧП-проекта» [15].

На сегодняшний день есть потребность в синтезе накопленных знаний и управленческих приемов, административных решений у продвинувшегося на несколько этапов вперед в этом плане бизнеса с возможностями, и имеющимися ресурсами государственной власти, дабы партнерство выстраивалось, основываясь исключительно на взаимовыгодных условиях. В приоритете достижение принципа «понимания друг друга с полу слова», оставаясь при этом действительно равноправными партнерами при взаимовыгодном трансфере.

По результатам проведенного исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Выявлена потребность внедрения портфельного управления проектами в систему управления государственно-частным партнерством вне зависимости от уровня проекта. Для удовлетворения потребности необходимо обеспечивать:

- Соответствие проектов и программ долгосрочным стратегическим целям и основным индикатором развития экономики.
- Повышение квалификации менеджеров со стороны субъектов власти.
- Закрепление полученных в результате реализации проектов знаний в единой базе данных, что поспособствует формированию общего учета рисков проектов государственно-частного партнерства, оценки продолжительности, расчета стоимости и эффективности как отдельных этапов, так и проекта в целом.

Это позволит сформировать единый реестр наиболее успешных проектов ГЧП.

2. Необходимо обеспечить местные исполнительные органы в регионах профессиональными кадрами в области управления проектами применительно для проектов, реализующихся через механизм ГЧП, способными применять важные исполнительные решения на всех этапах управления. Отсутствие комплексного подхода к управлению национальными проектами является одной из основных проблем, ограничивающих возможности реализации местных проектов ГЧП, по словам А. Оинарова [10].

3. Необходим единый информационный доступ к основным показателям реализуемых и планируемых к реализации проектов ГЧП на уровне региона. Это снизит коррупционные риски и повысит прозрачность

4. Наблюдается смешение и отождествление понятий «государственно-частное партнерство» и «государственные закупки». Это требует от субъектов власти:

- разработать механизм по качественному отбору проектов ГЧП, в том числе за счет адаптации успешного зарубежному опыту в реалиях экономики Республики Казахстан;
- пересмотреть процедуру реализации проектов частной финансовой инициативы;
- снизить количество проектов, предполагаемых значительный объем государственных обязательств;
- проводить экономическую оценку, определяющуюся по методу «цена — качество» (value for money), который позволяет обосновать выбор между ГЧП и традиционными закупками.

5. Требуется подготовить методику оценки и учета условных обязательств по проектам ГЧП. В Казахстане отсутствует в официальной практике учет как явных, так и неявных условных обязательств. Взаимоисключение составляют государственные гарантии для частного партнера. Соответственно, информация о полных ГЧП обязательствах выходит в тень и неким не учитывается при осуществлении расчётов.

Эффективным контролем условных обязательств будет являться введение ограничивающих бюджетных правил, общий объем обязательств, по которым будет лимитированным и сводится к некоторой величине, которая может представлять собой долю от ВВП или бюджетного дохода.

6. Необходима разработка методики расчёта эффекта от реализации проектов ГЧП на всех стейкхолдеров. На сегодняшний день в Казахстане отсутствует методика расчета эффекта от реализации проектов ГЧП на экономику и общество. Создание методики расчёта и оценки мультипликативного эффекта позволит повысить привлекательность ГЧП проектов, что, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных ресурсов и соответственно повысит уровень и качество управления проектами ГЧП.

Построение оценки эффективности и признания проектом результативным не должно строиться исключительно на финансовых и экономических показателях, чему к сожалению, зачастую прибегают местные исполнительные власти в Республике Казахстан сегодня. К сожалению, данный подход приводит к тому, что реально измеримый эффект от реализующегося проекта становится прозрачным и наблюдаемым спустя значительный период времени с момента его запуска. На основании этого видится необходимым учет в том числе показателей социальной эффективности, включающей в свою очередь инновационную и инфраструктурную направленность. Безусловно нельзя не придать значения основным финансовым показателям проекта таким как ROI, IRR, NPV, точке безубыточности, периоду окупаемости и др., но стоит признать, что для принятия решения об успешности и результативности проекта ограничиваясь только ими в современных условиях невозможно.

Резюмируя проведенное исследование и можно заметить совпадение взглядов авторов данной статьи с мнением П. В. Самылова, А. И. Волкова, что уровень развития управления системой государственно-частного партнерства отражает эффективность работы профильных органов власти и их подразделений в сфере управления проектами ГЧП. Как известно, капитал приходит только в те сферы, где он может прирастать на комфортных для инвесторов условиях [8, с. 6].

Следовательно, значительный объем финансирования проектов в рамках взаимодействия власти и бизнеса говорит о высокой квалификации кадров государственной службы в области управления проектами. Соответственно эффективное государственное управление проектами ГЧП совершенно явно улучшит сложившуюся текущую ситуацию с ГЧП в Казахстане

Участие в управлении проектами в ГЧП требует высокого профессионализма и управленческого опыта представителей государственных властей, отвечающих непосредственно за реализацию проектов ГЧП и от их системной подготовки на всех стадиях жизненного цикла проекта, зависит успех и проектов и состояние всей системы управления проектами ГЧП.

Ограничения исследования. Для того, чтобы провести глубокий анализ казахстанских проектов ГЧП, следует провести выборку на основе их типов, масштабов и исполнения по всей стране. Однако права собственности на ГЧП участники проектов и внешние стороны, участвующие в государственных проектах национального масштаба, имеют ограниченный доступ к соответствующим данным.

Поэтому исследование в основном опиралось на общедоступную документацию и данные.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Mohamad R., Ismail S., Mohd Said J. M. Performance indicators for public private partnership (PPP) projects in Malaysia // Journal of Economic and Administrative Sciences. – 2018. – № 34(2). – P. 137-152. – DOI: 10.1108/JEAS-04-2017-0018.
2. Babatunde S. O., Adeniyi O., Awodele O. A. Investigation into the causes of delay in land acquisition for PPP projects in developing countries // Journal of Engineering, Design and Technology. – 2017. – № 15(4). – P. 552-570. – DOI: 10.1108/JEDT-05-2016-0029.
3. Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific: The 2011 Infrascope [Электронный ресурс] // Asian Development Bank [web-сайт]. – 2012. – URL: <https://www.adb.org/publications/evaluating-environment-public-private-partnerships-asia-pacific-2011-infrascopes> (Дата обращения: 27.01.2022).
4. Soltangazinov A., Smagulova Z. K., Amirova M. A., Kadyrova A. S., Kaidarova S. E., Zolotareva S. V. Development of Kazakhstan's social and economic potential based on public-private partnership activation // Revista Espacios. – 2017. – № 38(34). – P. 35.

5. Закон Республики Казахстан от 31.10.2015 г. № 379-V «О государственно-частном партнерстве» (в ред. от 03.07.2020 г.) [Электронный ресурс] // Адилет [web-сайт]. – 2015. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379> (Дата обращения: 27.01.2022).
6. Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 725 О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Адилет [web-сайт]. – 2015. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012717> (Дата обращения: 19.01.2022).
7. Бахметова А. К. Государственно-частное партнерство как объект проектного управления // Научный журнал: Экономика и бизнес. – 2018. – № 6(29). – С. 49-50.
8. Самылов П. В., Волков А. И. Государственно-частное партнерство как механизм развития государственного управления на региональном уровне // Вестник Евразийской науки. – 2020. – № 3. – URL: <https://esj.today/PDF/73ECVN320.pdf>.
9. Uzakova Sh., Nurlanov A. Public-private partnership in gaining sustainable development goals in Kazakhstan // Central Asian Economic Review. – 2021. – № 2(137). – С. 131-139. – DOI: <https://doi.org/10.52821/2224-5561-2021-2-131-140>.
10. Oinarov A., Eshimova D. Project Management Methodology in the Public and Private Sector: The Case of an Emerging Market // Journal of Governance and Regulation. – 2017. – № 6(1). – P. 26-37. – DOI: [10.22495/jgr_v6_i1_p3](https://doi.org/10.22495/jgr_v6_i1_p3).
11. Легостаева А. А., Кусаинова Л. К. Государственно-частное партнерство в Республике Казахстан: управленческо-правовые аспекты совершенствования // Вестник РУК. – 2020. – № 4(42). – С. 51-57.
12. База проектов ГЧП центра ГЧП Республики Казахстан [Электронный ресурс] // Казахстанский центр государственно-частного партнерства [web-сайт]. – 2022. – URL: http://kzppp.kz/project_base (Дата обращения: 24.01.2022).
13. Mouraviev N., Kakabadse N. Impact of externalities on sustainable development: evidence from publicprivate partnerships in Kazakhstan and Russia // Corporate Governance. – 2014. – № 14(5). – P. 653-669. – DOI: [10.1108/CG-03-2014-0037](https://doi.org/10.1108/CG-03-2014-0037).
14. A new growth model for building a secure middle-class Kazakhstan. Systematic Country Diagnostic. Report №125611-KZ [Электронный ресурс] // World Bank Group [web-сайт]. – 2018. – URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/664531525455037169/kazakhstan-systematic-country-diagnostic-a-new-growth-model-for-building-a-secure-middle-class> (Дата обращения: 27.01.2022).
15. Джураев Э. Ш. Система управления ГЧП-проектами «ГЧП-штаб». – М.: Издательское решение, 2016. – 136 с.

REFERENCES

1. Mohamad, R., Ismail, S. and Mohd Said, J. M. (2018). Performance indicators for public private partnership (PPP) projects in Malaysia. *Journal of Economic and Administrative Sciences*, 34(2), 137-152, DOI: [10.1108/JEAS-04-2017-0018](https://doi.org/10.1108/JEAS-04-2017-0018).
2. Babatunde, S. O., Adeniyi, O. and Awodele, O. A. (2017). Investigation into the causes of delay in land acquisition for PPP projects in developing countries. *Journal of Engineering, Design and Technology*, 15(4), 552-570, DOI: [10.1108/JEDT-05-2016-0029](https://doi.org/10.1108/JEDT-05-2016-0029).
3. Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific: The 2011 Infrascope. (2012). *Asian Development Bank website*. Retrieved January 27, 2022, from <https://www.adb.org/publications/evaluating-environment-public-private-partnerships-asia-pacific-2011-infrascope>.
4. Soltangazinov, A., Smagulova, Z. K., Amirova, M. A., Kadyrova, A. S., Kaidarova, S. E. and Zolotareva, S. V. (2017). Development of Kazakhstan's social and economic potential based on public-private partnership activation. *Revista Espacios*, 38(34), 35.
5. Zakon Respubliki Kazahstan ot 31.10.2015 g. № 379-V O gosudarstvenno-chastnom partnerstve (v red. ot 03.07.2020 g.). (2015). *Adilet*. Retrieved January 27, 2022, from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379> (In Russian).

6. Prikaz i.o. Ministra nacional'noj ekonomiki Respubliki Kazahstan ot 25 noyabrya 2015 goda № 725 O nekotoryh voprosah planirovaniya i realizacii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. (2015). *Adilet*. Retrieved January 19, 2022, from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012717> (In Russian).
7. Bahmetova, A. K. (2018). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak ob"ekt proektnogo upravleniya. *Ekonomika i biznes*, 6(29), 49-50 (In Russian).
8. Samylov, P. V. and Volkov, A. I. (2020). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak mekhanizm razvitiya gosudarstvennogo upravleniya na regional'nom urovne. *Vestnik Evrazijskoj nauki*, 3, Retrieved from <https://esj.today/PDF/73ECVN320.pdf> (In Russian).
9. Uzakova, Sh. and Nurlanov, A. (2021). Public-private partnership in gaining sustainable development goals in Kazakhstan. *Central Asian Economic Review*, 2(137), 131-139, DOI: <https://doi.org/10.52821/2224-5561-2021-2-131-140>.
10. Oinarov, A., and Eshimova, D. (2017). Project Management Methodology in the Public and Private Sector: The Case of an Emerging Market. *Journal of Governance and Regulation*, 6(1), 26-37, DOI: 10.22495/jgr_v6_i1_p3.
11. Legostaeva, A. A. and Kusainova, L. K. (2020). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Respublike Kazahstan: upravlenchesko-pravovye aspekty sovershenstvovaniya. *Vestnik RUK*, 4(42), 51-57 (In Russian).
12. Baza proektov GCHP centra GCHP Respubliki Kazahstan. (2022). *Kazakhstan Public-Private Partnership Center website*. Retrieved January 24, 2022, from: http://kzppp.kz/project_base (In Russian).
13. Mouraviev, N. and Kakabadse, N. (2014). Impact of externalities on sustainable development: evidence from public private partnerships in Kazakhstan and Russia. *Corporate Governance*, 14(5), 653-669, DOI: 10.1108/CG-03-2014-0037.
14. A new growth model for building a secure middle-class Kazakhstan. Systematic Country Diagnostic. Report №125611-KZ. (2018). *World Bank Group website*. Retrieved January 27, 2022, from <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/664531525455037169/kazakhstansystematic-country-diagnostic-a-new-growth-model-for-building-a-secure-middle-class>.
15. Dzhuraev, E. Sh. (2016). *Sistema upravleniya GCHP-proektami «GCHP-shtab»*. Izdatel'skoe reshenie, Moscow, 136 p. (In Russian).

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕШЕЛІК ӘРІПТЕСТІК ЖОБАЛАРЫН БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІ: ПРОБЛЕМАЛАР МЕН ПЕРСПЕКТИВАЛАРДЫ ТАЛДАУ

М. С. Степанов^{1*}, А. А. Легостаева¹

¹Қазтұтынуодағы Қарағанды университеті, Қарағанды, Қазақстан Республикасы

АНДАТПА

Зерттеу мақсаты. Осы мақаланың негізгі мақсаты – Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің (МЖӘ) ағымдағы жағдайын бағалау, Қазақстандағы МЖӘ жобаларын басқару жүйесі туралы білетінімізді талдау және біріктіру. Мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын басқару жүйесінің өзекті жай-күйін бағалауға, Қазақстанда МЖӘ жобаларын іске асырудың негізгі олқылықтары мен кедергілерін айқындауға және оларды реттеу мен жетілдіру жөнінде шаралар ұсынуға қажеттілік анықталды.

Әдіснамасы. Мақаланы дайындау кезінде сипаттамалық әдістеме, сонымен қатар эвристикалық талдау әдісі қолданылды. Зерттеу барысында жария ресурстарда, оның ішінде үкіметтік порталдарда ұсынылған деректер талданды. Зерттеу барысында МЖӘ жобалары, МЖӘ, мемлекеттік сектор, жеке сектор, концессиялар, корпоративтік заңнама туралы заңдарға қатысты құқықтық актілер мен нормативтік актілер қаралды.

Зерттеу әдістері. Зерттеу аясында мыналар қолданылды:

- мемлекеттік-жекешелік әріптестік саласындағы отандық және шетелдік ғалымдарды талдауды қамтитын теориялық;
- жалпылаудың, салыстырудың және салыстырудың, шегерудің және индукцияның логикалық әдістері, формализация әдісі, логикалық түсіндіру, логикалық негіздеу әдісі және басқалары;
- заңнамалық және нормативтік құжаттарды талдау;
- Қазақстандық МЖӨ орталығының мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларының базасын талдау;
- алынған талдау және бағалау нәтижелерін графикалық түрде ұсыну әдісі.

Зерттеудің бірегейлігі / құндылығы. Трансформация процесінде тұрақты тұрған Қазақстанның ақпараттық саясаты бүгінде қайта жүктеуді қажет етеді. Мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын басқару жүйесін жаңарту қажет. Зерттеуде Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларының ағымдағы жағдайын, сондай-ақ даму динамикасын анықтау мен бағалауға басты назар аударылды. Авторлар МЖӨ жобаларын басқару жүйесін дамытудағы негізгі олқылықтарды айқындап, құрылымдады, сондай-ақ оларды жетілдіру бойынша шараларды ұсынды.

Зерттеу нәтижелері. Қазақстанда МЖӨ заңнамалық аспектілерді жетілдіру және батыс елдерде таралған МЖӨ нысандарына жақындату үшін жан-жақты қарауды талап етеді, МЖӨ-нің жаңа заманауи тәсілдерін құру, тетікті бизнес пен жұртшылық үшін жобаларды іске асырудың қолжетімді және ашық көзіне айналдыру, Мемлекеттік сатып алулар арасында қатаң шектеу жүргізу қажет, өйткені бүгінгі күні құрал Мемлекеттік сатып алу рәсімдерін айналып өтуге айналды. Мемлекеттен барлық кәсіпкерлік тәуекелдерді алып тастау қажет. Аулақ негізсіз ұсынылатын сверхльгот және сверхмаржинальности. Осының барлығы Қазақстан Республикасындағы МЖӨ жобаларын басқару жүйесінің ағымдағы жағдайын түбегейлі өзгертеді және жетілдіреді және оны іске асыру үшін неғұрлым тартымды етуге мүмкіндік береді. Бұл процесте мемлекетке жетекші рөл беріледі, ал МЖӨ жобаларын басқару жүйесін мемлекеттік реттеу уақыт пен осы жүйені өзгерту қажеттілігінің өзгеруіне қозғаушы күш болуы керек.

Түйін сөздер: мемлекеттік-жекешелік әріптестік, басқару жүйесі, жобаларды басқару, мемлекеттік басқару.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECT MANAGEMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: ANALYSIS OF PROBLEMS AND PERSPECTIVES

M. S. Stepanov^{1*}, A. A. Legostaeva¹

¹Karaganda University of Kazpotreboysuz, Karaganda, Republic of Kazakhstan

ABSTRACT

The purpose of the study. The main purpose of this article is to assess the current state of public-private partnership (PPP) in the Republic of Kazakhstan, analyze and combine what we know about the PPP project management system in Kazakhstan. The need was identified to assess the current state of the public-private partnership project management system, to identify the main gaps and barriers to the implementation of PPP projects in Kazakhstan and to propose measures for their regulation and improvement.

Methodology. In the preparation of the article, a descriptive methodology was used, as well as a heuristic method of analysis. In the course of the study, data presented on public resources, including government portals, were analyzed. The study examined legal acts and regulations related to laws on PPP projects, on PPP, the public sector, the private sector, concessions, corporate legislation.

Research methods. Within the framework of the conducted research, the following methods were used:

- theoretical, including the analysis of domestic and foreign scientists in the field of public-private partnership;

- logical methods of generalization, comparison and comparison, deduction and induction, method of formalization, logical interpretation, method of logical justification and some others;
- analysis of legislative and regulatory documents;
- analysis of the database of public-private partnership projects of the Kazakhstan PPP center;
- a method of graphical representation of the obtained results of analysis and evaluation.

Originality / value of the research: Kazakhstan's information policy, which is permanently in the process of transformation, needs to be rebooted today. An upgrade of the public-private partnership project management system is needed. The main attention in the study was focused on determining and assessing the current state, as well as the dynamics of development of public-private partnership projects in the Republic of Kazakhstan. The authors identified and structured the main gaps in the development of the PPP project management system, and also proposed measures to improve them.

Findings. PPP in Kazakhstan requires comprehensive consideration in order to improve legislative aspects and approach the forms of PPP common in Western countries, it is necessary to build new modern PPP approaches, transform the mechanism into an accessible and transparent source of project implementation for business and the public, make a strict distinction between public procurement, since today the tool has become a bypass of the public procurement procedure. It is necessary to remove all business risks from the state. It is necessary to avoid unreasonably provided extra benefits and over-marginality. All this will radically change and improve the current state of the PPP project management system in the Republic of Kazakhstan and will make it more attractive for implementation. The state plays a leading role in this process, and state regulation of the PPP project management system should serve as a driver for changes dictated by time and the need to transform this system.

Keywords: public-private partnership, management system, project management, public administration.

ОБ АВТОРАХ

Степанов Михаил Сергеевич – докторант PhD, Карагандинский Университет Казпотребсоюза, Караганда, Республика Казахстан, e-mail: misha_stepanov.1997@mail.ru*

Легостаева Анна Анатольевна – кандидат экономических наук, профессор, ученый секретарь, Карагандинский университет Казпотребсоюза, Караганда, Республика Казахстан, e-mail: anjal@mail.ru

МРНТИ 06.61.33

JEL Classification: R11

DOI: <https://doi.org/10.52821/2789-4401-2022-1-100-112>

АЙМАҚТЫҚ БАСҚАРУДЫ ЦИФРЛАНДЫРУ ЕЛДІҢ ТҰРАҚТЫ ДАМУЫНЫҢ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ

М. Н. Ниязов¹, Д. М. Турекулова^{1*}, Л. Хуаныш¹
¹Esil University, Нұр-Сұлтан, Қазақстан Республикасы

АНДАТПА

Зерттеу мақсаты – аймақтың дамуының экономикалық субъектілері мен онда тұратын азаматтардың әл-ауқатын жақсартуға ықпал ететін негізгі бағыттар мен мүмкіндіктерді анықтау болып табылады.

Әдіснамасы. Зерттеу барысында құрылымдық, функционалдық, жүйелік және кешенді талдаулар, сондай-ақ өңірлерді басқару бойынша деректердің ақпараттық ағынына талдау жүргізілді.