

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Институт управления**

на правах рукописи

**Сұраған Жанбатыр Ғалымжанұлы**

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В  
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ (НА ПРИМЕРЕ КАРАГАНДИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Образовательная программа «7М04106 – Экономика»  
по направлению подготовки 7М041 «Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени  
магистра бизнеса и управления по образовательной программе  
«7М04106 – Экономика»

Научный руководитель: \_\_\_\_\_ Жанабергенова М.А., PhD

Проект допущен к защите: « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2023 г.

Директор Института управления \_\_\_\_\_ Гаипов З.С., д.п.н.

**Астана, 2023**

## Содержание

<b>НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....</b>	<b>3</b>
<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ .....</b>	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ .....</b>	<b>8</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>400</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>422</b>

## Нормативные ссылки

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные документы:

О государственно-частном партнерстве Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года;

О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 725;

О концессиях Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года № 167;

Предпринимательский кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК;

Бюджетный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV;

О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VI ЗРК;

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть);

Кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409.

## **Обозначения и сокращения**

PPP	–	Public-Private Partnership
БРК	–	Банк развития Казахстана
ГЧП	–	Государственно-частное партнерство
РК	–	Республика Казахстан
СПК	–	Социально-предпринимательские корпорации
ЧФИ (PFI)	–	Частная финансовая инициатива

## Введение

**Актуальность** применения государственно-частного партнерства в социальной сфере в Казахстане обусловлена необходимостью повышения эффективности и качества решения социальных проблем. В условиях сокращения бюджетных средств и ограниченности государственных ресурсов, использование механизмов ГЧП может стать эффективным инструментом в достижении целей социальной политики.

В частности, ГЧП может способствовать улучшению доступности и качества социальных услуг для населения, таких как здравоохранение, образование, жилищное строительство и коммунальные услуги. Кроме того, использование механизмов ГЧП позволяет привлечь дополнительные инвестиции в социальную сферу, что может стимулировать экономический рост и улучшение благосостояния населения.

Также следует отметить, что государственно-частное партнерство в социальной сфере может способствовать оптимизации затрат на решение социальных проблем и улучшению управления в данной области. При этом важно учитывать особенности национального законодательства и экономической ситуации в Казахстане, чтобы обеспечить эффективность и устойчивость реализации проектов ГЧП в социальной сфере.

Использование механизмов государственно-частного партнерства в социальной сфере является актуальной темой для исследования в Казахстане, которая может способствовать решению социальных проблем и улучшению качества жизни населения.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в социальной сфере является одним из эффективных способов совместного взаимодействия государства и бизнеса в решении социальных проблем и удовлетворении потребностей населения. Оно предполагает создание партнерства между государством и частными компаниями для реализации проектов в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, жилищной политики и других сферах социальной защиты.

Такой подход позволяет объединить ресурсы и опыт государства и бизнеса для достижения общих целей, обеспечивает более эффективное использование бюджетных средств и сокращение затрат на реализацию социальных проектов. Однако, ГЧП в социальной сфере также вызывает определенные вопросы и риски, которые требуют внимательного анализа и оценки. Все выше названные обстоятельства определяет актуальность темы магистерского проекта.

**Цель исследования** государственно-частного партнерства в социальной сфере заключается в анализе эффективности такого сотрудничества между государством и частным сектором в решении социальных проблем. Основными задачами исследования являются выявление преимуществ и недостатков ГЧП в социальной сфере, оценка эффективности реализации проектов совместно с частным сектором, а также разработка рекомендаций по улучшению механизмов ГЧП в данной области.

**Практическое** значение работы состоит в возможности более глубокого изучения положительного опыта реализации проектов ГЧП в социальной сфере в Карагандинской области и его использование.

Кроме того, исследование может помочь в определении наиболее перспективных направлений ГЧП в социальной сфере, которые могут способствовать повышению качества жизни населения и улучшению доступности социальных услуг. Также исследование может оказаться полезным для оценки рисков и потенциальных последствий ГЧП в данной области, а также для выработки рекомендаций по совершенствованию механизмов управления и контроля за реализацией проектов ГЧП в социальной сфере.

**Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:**

1. Анализ сущности и концепцию государственно-частного партнерства, а также исследование их основных характеристик и принципов функционирования.
2. Выявить особенности государственно-частного партнерства в сфере социальных услуг и предоставления общественных благ. Рассмотреть специфические аспекты взаимодействия государственных и частных субъектов при реализации социальных проектов.
3. Проанализировать зарубежный и отечественный опыт применения государственно-частного партнерства, выделить перспективы его развития.
4. Идентифицировать условия и направления развития государственно-частного партнерства в сфере социальных услуг. Определить факторы, способствующие успешной реализации проектов ГЧП в данной области, и выделить потенциальные преграды для их выполнения.
5. Сформулировать рекомендации по созданию эффективной управленческой структуры для проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере на примере Карагандинской области. Рассмотреть организационные и управленческие аспекты, необходимые для успешной реализации таких проектов в данном регионе.

**Методы исследования.** В проекте применялись методы экономического и статистического анализа, количественного и качественного изучения, а также принципы системности и развития. Автор также опирался в обосновании основных положений.

**Гипотеза.** Совершенствование принципов государственно-частного партнерства позволит обеспечить приток инвестиций в социально-значимые проекты

**Ожидаемые результаты.** Проанализировав состояние ГЧП Казахстана на примере Карагандинской области и изучив международный опыт, предоставить рекомендации для эффективного использования экономических инструментов способствующие развитию ГЧП.

Теоретической и методической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области государственного частного

партнерства, становления и развития государственно-частного партнерства, применение государственно-частного партнерства в социальной сфере.

При подготовке работы автором проанализированы законодательные и нормативные документы, лежащие в основе государственно-частного партнерства, социально-экономической политики РК и Карагандинской области, регулирования отношений государственных и предпринимательских структур, статистические материалы: Бюро национальной статистики, материалы международных по проблемам государственно-частного партнерства; национальные статистические публикации, отчеты, доклады, данные периодической печати.

**Структура** проекта соответствует целям и задачам исследования: работа состоит из введения, двух глав, заключения.

**Апробация результатов** исследования. Основные положения и выводы проекта изложены, обсуждены, и получили одобрение в научно-практической конференции с изданием сборника научных статьи (тезисов): Государственное частное партнерство в управлении развитием экономики. - Сборник материалов международной научной конференции «Приоритетные направления развития науки и образования», 28-29 ноября 2022, Караганда, 2022.

## Основная часть

### Литературный обзор

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в социальной сфере — это сотрудничество между государственными органами и частными компаниями в области предоставления социальных услуг и инфраструктуры. Данный вид партнерства в настоящее время активно используется в различных странах мира, включая Казахстан.

Одним из основных преимуществ ГЧП в социальной сфере является повышение эффективности и качества предоставляемых услуг за счет использования опыта и ресурсов как государственных, так и частного сектора. Так же, ГЧП способствует снижению затрат на строительство и эксплуатацию социальной инфраструктуры за счет распределения финансовых рисков между государством и частными инвесторами.

Однако, существуют и некоторые недостатки ГЧП в социальной сфере, включая возможность ухудшения доступности услуг для низкодоходных групп населения, избыточное вмешательство частных компаний в государственную политику и увеличение рисков для государства в случае неудачного проведения проекта.

В литературе существует ряд исследований, посвященных ГЧП в социальной сфере. Например, в работе «Из международного опыта использования государственно-частного партнерства в современном здравоохранении» (Б. А. Нисан, А. Н. Прокинова, Н. М. Заика) рассматривается опыт ГЧП в здравоохранении на примере международного проекта EUROPEAID, а также описываются основные преимущества и особенности данного вида партнерства [1].

Монография «Государственно-частное партнерство» авторства Варнавского В.Г. является важным исследованием в области ГЧП, поскольку она обобщает и систематизирует знания об этом инструменте сотрудничества между государством и частным сектором. В первой главе монографии автор рассматривает основные теоретические и методологические подходы к изучению ГЧП, а также представляет исторический обзор развития данной формы партнерства. Вторая глава посвящена исследованию механизмов и инструментов реализации проектов ГЧП, а также рассматривает вопросы финансирования таких проектов. В третьей главе автор обсуждает вопросы оценки эффективности проектов ГЧП, а также рассматривает основные проблемы и риски, связанные с реализацией данной формы партнерства. Четвертая глава посвящена анализу российской практики ГЧП в различных областях, включая здравоохранение, образование, транспорт и другие.

Одной из ключевых особенностей монографии является обобщение многолетнего практического опыта автора в области ГЧП. Варнавский В.Г. является одним из признанных экспертов в этой области, и его исследование отличается высокой практической значимостью [2].



Казахстанские авторы (Kazbekov, T.B; Romanko, E.B.; Mussabekova, A.O.; Doskaliyeva, V.B.) в своей статье указывают, что «государственно-частное партнерство в социальной сфере можно представить, как взаимодействие между государственными организациями социальной сферы и бизнес-структурами на основе взаимных интересов для достижения общих целей» [3]. Можно согласиться с выводами данных авторов, что «это партнерство представляет собой альянс между правительством и бизнесом с целью реализации социальной направленности проектов на основе законодательных актов и специальных соглашений», с которым [3]. Особое внимание занимает SWOT-анализ сделанный авторами по реализации ГЧП в социальной сфере. В статье были подняты такие проблемы как несовершенное законодательство для реализации проектов ГЧП (несоответствие SNP) международным стандартам, длительность процедур планирования по сравнению с государственными инвестициями, сложность прогнозирования на более длительный период, непривлекательность социальных объектов в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

В работе «Государственно-частное партнерство в области образования: международный опыт и российская практика» (Р.И. Сайфуллин) анализируются международный опыт ГЧП в образовательной сфере и российский опыт в данной области [4].

Также, в работе «Государственно-частное партнерство в социальной сфере: теория и практика» (Д. В. Нюхаев) представлены теоретические аспекты государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере, которая является актуальной темой среди исследователей и практиков [5]. Данная модель сотрудничества между государственными органами и частными компаниями позволяет достигнуть определенных целей в области социального развития.

В своей статье авторы (Домалатов Е.Б., Дубина И.Н., Тургинбаева А.Д) провели исследование государственно-частного партнерства в социальной сфере в контексте современного Казахстана [6]. Авторы выделяют основные принципы ГЧП, которые заключаются в ресурсах, компетенциях, риске и доходности. В результате исследования было выявлено, что государственно-частное партнерство в социальной сфере является эффективным механизмом решения социальных проблем в Казахстане.

Некоторые авторы (Liliia V. Matraeva1, Alexey A. Konov , Alexey V. Belyak и другие) анализируют специфику ГЧП в социальной сфере и причины, по которым они попали в мировую повестку дня. Такие сферы, как охрана здоровья, спорт, образование, культура, коммунальные услуги, рассматриваются как социальные. Основная цель большинства партнерств являются социальной и из-за этого такие проекты имеют низкие показатели дохода и связанные с ними высокие риски. Тем не менее, авторы подробно проанализировали модели эффективного ГЧП в социальной сфере. В рамках исследования авторами сделан вывод о необходимости специального налогового регулирования для проектов ГЧП [7].

Эффективность ГЧП в социальной сфере в России доказывают цифры По данным Национального доклада за 2022 год общий рынок ГЧП в цифрах

составил 5 411,9 млрд руб, из них 592,9 млрд руб. общий объем инвестиций в социальную сферу. 434,2 млрд руб. приходится на долю частных инвестиций [8].

Проведенный обзор и анализ литературы показывает, что вопросы создания, функционирования, регулирования и эффективности ГЧП является одним из актуальных вопросов современной экономической и других отраслей науки.

## **Глава 1. Теоретическое основы государственно-частного партнерства (ГЧП)**

### **1.1. Понятие, сущность и модели государственно-частного партнерства**

Здравоохранение и образование - два фундаментальных сектора, которые необходимо развивать каждой стране. Но правительства развивающихся стран располагают ограниченными ресурсами для их развития. Они сталкиваются с трудностями в предоставлении качественных услуг здравоохранения и образования, которые учитывают с учетом индивидуального и общественного разнообразия. Это привело к более активному вовлечению частного сектора, включая неправительственные организации (НПО), бизнес-корпорации, общины, родители и семьи, в финансировании и управлении услугами финансировании и управлении услугами.

Действительно, за прошедшие годы некоторые частные организации и группы доказали, что они эффективно дополняют роль государственного сектора. НПО и общественные группы во многих случаях продемонстрировали свою способность охватить бедные и обездоленные слои населения различными услугами, начиная от мотивационных, и заканчивая образовательными и медицинскими мероприятиями. Частные предприятия и корпорации зарекомендовали себя как надежные партнеры в предоставлении качественных услуг, отвечающие потребностям рынка в социальной области. В некоторых случаях они сотрудничают с государственными структурами в обеспечении эффективного и действенного управления финансируемых или субсидируемых правительством услуг. В других случаях частный сектор (как коммерческий, так и некоммерческий) удовлетворяет потребности рынка, предоставляя услуги, дополняющие государственные. При соответствующих обстоятельствах установление партнерских отношений между частными и государственными секторами может открыть возможности для получения дополнительных ресурсов, улучшения охвата и повышения качества услуг. Мировые тенденции развития экономических отношений в настоящее время требует от Казахстана применение новых методов регулирования экономических отношений, что стало причиной проблеме конкурентоспособности национальной экономики. В данном случае одним из основных приоритетов развития эффективной конкурентоспособной экономической системы считается вывод национальной экономики на другой уровень развития, осуществления которой в свою очередь реализуется путем модернизации в целом экономической модели. Для достижения данной цели государству предстоит создать благоприятные условия и искать наилучшие методы, которые способствуют развитию всех институтов национальной экономики и социально-экономическому прогрессу регионов. В данном случае ГЧП играет важную роль в экономике и является одним из ключевых институтов экономики. Чтобы максимально использовать соответствующие сильные стороны государственного и частного секторов и минимизировать их слабые стороны, необходимо полностью понимать возможности и условия для партнерства, включая правовую и нормативную

базу, а также выгоды и затраты, которые может повлечь за собой формирование партнерства.

Одним из важных направлений национальной экономики является социальная сфера, которая способствует повышению уровня экономического роста страны. Особенность социальной сферы заключается в том, что обеспечение потребности данной сферы ограничена возможностями государственного бюджета, что влияет на развития социальной инфраструктуры в целом. Социальная сфера отличается от других областей деятельности и имеет свои особенности, которые связаны с ее важностью для жителей Казахстана, так как она является основой предоставления социальных услуг и обеспечения благополучия населения Казахстана. С одной стороны, речь идет об обеспечении стабильного и высокого уровня жизни, с другой стороны, данное направление является непривлекательной для прямых частных инициатив. Поиск альтернативных форм поддержки социальной сферы становится важным вопросом при формировании экономической политики. Один из таких альтернатив который показал свою эффективность на протяжении долгого времени и зарекомендовавший себя, является государственно-частное партнерство. Необходимость «развития государственно-частного партнерства» [9] было заложено в Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Применение института государственно-частного партнерства в социальной сфере приобрело свою значимость и актуальность с принятием Национального плана развития РК до 2025 года. Доступность социальных услуг, возмещение инвестиционных затрат на строительство медицинских организаций, увеличение инвестиции в образование путем применения ГЧП был определен как приоритетное направление развития Казахстана [10].

Государственный сектор играет основную роль в финансировании и предоставлении услуг в социальной сфере: здравоохранение, образование, социальные услуги. Доминирующая роль государства вытекает из характеристик и определения «общественных благ». Все элементы социальной сферы обычно считаются общественными благами, особенно на базовом уровне, так как они способствуют социальному и экономическому росту нации в целом.

Растущее социальное давление на экономику в настоящее время является глобальной тенденцией из-за постоянного увеличения численности пожилого населения, не сопровождающегося соответствующим ростом мировой экономики. Одним из способов реагирования на глобальные вызовы стала новая модель социальных и инфраструктурных инвестиций, в виде государственно-частного партнерства. Как правило, в многих странах сектор дорожного строительства и реконструкции занимает первое место по числу реализации ГЧП, и конечно значительно отстает в этом плане здравоохранение, образование и другие направления социальной сферы.

Казахстанское законодательство ГЧП трактует как – «форма сотрудничества между государственным партнером и частным партнером, соответствующая признакам, определенным Законом» [11].

ГЧП подразумевают выполнение следующих признаков при реализации проектов:

- установление четких и обычно длительных сроков действия партнерских соглашений (часто более 3 лет, и в некоторых случаях, например, в концессионных соглашениях, до 50-70 лет). Это связано с необходимостью возврата инвестиций, внесенных частным сектором, в отличие от государственного заказа;
- четкое распределение рисков и ответственности между партнерами, которое достигается путем привлечения частного партнера не только к созданию объекта, но и к его эксплуатации или техническому обслуживанию;
- наличие конкурентной среды, где потенциальные участники соревнуются между собой;
- финансирование проектов ГЧП осуществляется через специфические формы, такие как совместные инвестиции нескольких участников или частные инвестиции, дополненные государственными финансовыми средствами;
- наличие послепроектного этапа, который является обязательным условием для успешной реализации проектов ГЧП [12].

Существуют различные модели ГЧП, которые отличаются по источнику финансирования, формам собственности, субъектам управления (таблица 1).

Таблица 1 – Модели ГЧП

<b>Модели</b>	<b>Финансирование</b>	<b>Собственность</b>	<b>Управление</b>
Оператора	Частное	Частная/ государственная	Частное
Кооперации	Частная/ государственная	Частная/ государственная	Частная/ государственная
Концессии	Частное/ государственное	Государственное	Частное/ государственное
Договорная	Частное	Частная/ государственная	Частное
Лизинга	Частная/ государственная	Частная/ государственная	Частная/ государственная
Примечание – Составлено автором			

Выбор конкретной модели ГЧП зависит от целей и характера задач, которые требуется решить для достижения конечного результата. Различные модели ГЧП могут быть применены в зависимости от сферы деятельности, типа проекта и особенностей партнерских отношений.

Таким образом, выбор модели ГЧП может быть определен на основе анализа проектных потребностей, финансовых возможностей, рисков и ожидаемых результатов. Различные модели, такие как концессии, долгосрочные договоры на поставку, совместные предприятия и другие, предлагают различные механизмы распределения рисков и ответственности между государством и частными партнерами.

Важно учитывать, что выбор модели ГЧП должен соответствовать целям проекта, обеспечивать эффективное использование ресурсов, прозрачность, справедливость и долгосрочную устойчивость партнерства. Но любая форма ГЧП в соответствии по ряду особенностей реализации могут иметь как преимущества, так и недостатки (таблица 2).

Таблица 2 – Преимущества и недостатки контрактных форм ГЧП

Формы ГЧП	Преимущества	Недостатки
Контракты на управление и содержание	Эффективность управления	Получение выгоды может вызвать трудности для частного инвестора, так как государство остается ответственным за инвестиции
Контракты на эксплуатацию и содержание	Коммерческий риск у частного сектора, который дает сильные стимулы для эффективной работы	Необходима соответствующая административная структура, при этом государство остается ответственным за инвестиции
Концессии	Наличие потенциала в высокой эффективности в эксплуатации и инвестициях	Требуется значительный вклад государства и надежная регулятивная система
Примечание – Составлено автором		

Выбор модели ГЧП имеет дальнейшие последствия, влияющие на различные аспекты. Во-первых, это влияет на точность и надежность прогнозов и моделирования ГЧП. Во-вторых, выбор модели ГЧП определяет используемые методы и подходы для анализа данных. Различные модели могут иметь разное понимание и описывать разные аспекты ГЧП, поэтому выбор модели должен соответствовать конкретным целям и задачам социально-экономического эффекте в регионе или в государстве целом [13].

ГЧП как широко распространенная по всему миру форма привлечения частных инвестиций и сложившийся опыт в данной сфере выделяет следующие преимущества применения данного экономического института:

- обеспечивает быструю реализацию общественно-значимых проектов в сфере социального обслуживания;
- повышает эффективность проектов путем привлечения частного бизнеса, который обычно демонстрирует большую эффективность на рынке по сравнению с государственными институтами;
- снижает финансовую нагрузку на бюджет путем мобилизации частных ресурсов, привлечения высококвалифицированных кадров, передовой техники и технологий;
- в результате улучшается качество социальной защиты и обслуживания граждан.

ГЧП в социальной сфере является относительно сложным способом сотрудничества между государством и частным сектором. Поэтому достижение выгод для всех сторон сделок ГЧП, например, в здравоохранении является непростой задачей. Реализация ГЧП терпит неудачу по нескольким причинам одним из которых является дисбаланса в сделке, когда одна из сторон не видит

преимуществ такого сотрудничества. Согласно отчету KPMG «Переосмысление государственно-частного партнерства для всеобщего здравоохранения», наиболее распространенные ошибки в проектах ГЧП включают:

- узкие цели проекта: неспособность учесть весь объем задач частного партнера в контракте, из-за чего частный партнер может стать ответственным за лечение или предоставление услуг, которые изначально не предназначались для него;

- неправильный партнер: ГЧП — это больше, чем просто средство привлечения частного капитала. Частный партнер значительно повысит эффективность проекта по сравнению с тем, что может предложить государственный сектор. Без компетентного партнера нет смысла делить риски с таким партнером, поскольку государство может самостоятельно взять кредит и реализовать проект;

- неверные прогнозы: Недостатком ГЧП является его негибкость. Контракты обычно заключаются на 15-30 лет, но за это время потребности здравоохранения и лечения могут измениться, что делает детальное планирование и стресс-тестирование одной из важнейших задач;

- ненадлежащее распределение рисков: передача или принятие ненадлежащих рисков может оказать существенное влияние на жизнеспособность проекта. Необходимо проанализировать такие ключевые риски, как спрос на медицинские услуги, возможность изменения механизмов и режимов предоставления услуг. Без этого рентабельность проекта может быть значительно снижена, что впоследствии может привести к неблагоприятным результатам;

- стратегический выбор: часто ошибочно привлекать частный сектор только к тем услугам, где легче получить прибыль, оставляя государственному сектору только самые сложные и дорогостоящие проекты.

Даже если всех этих ошибок удастся избежать, ГЧП, как и любой сложный социально значимый проект, несет в себе определенные риски.

В заключение можно отметить, что понятие ГЧП представляет собой важный инструмент, используемый в различных секторах экономики для достижения совместных целей и обеспечения устойчивого развития. ГЧП объединяет усилия государственных и частных акторов, совмещая их ресурсы, знания и опыт для реализации проектов и предоставления услуг.

## **1.2. Институциональное обеспечение государственно-частного партнерства в Республике Казахстан**

За последние десятилетия в развитие ГЧП было приложено много усилий путем постоянного совершенствования правовых механизмов ГЧП, развития институциональной структуры и структурирования пилотных проектов (рисунок 1). Концепция государственно-частного партнерства как метода закупок не использовалась в Казахстане до 2006 года.

#### 1991 - 1993 гг.

- Закон Республики Казахстан «О концессиях». Регулировал организационные, экономические и правовые условия предоставления концессий, в виде имущества, земли и природных ресурсов, только иностранным инвесторам на территории Республики Казахстан

#### 2005 год

- Начало реализации пилотных концессионных проектов (ж/д Шар-Усть-Каменогорск, ЛЭП Северный Казахстан - Актюбинская область)

#### 2006 год

- Закон Республики Казахстан «О концессиях» - создана необходимая законодательная база в области концессии

#### 2011 год

- Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Программы по развитию ГЧП в РК на 2011-2015 годы»

#### 2015 год

- Закон «О государственно-частном партнерстве»

#### 2015 - 2023 гг.

- Ведется работа по внесению изменений и дополнений в законодательство по вопросам ГЧП
- Реализуется 6 концессионных проектов.

### Рисунок 1 – Совершенствования правовых механизмов ГЧП

Примечание – Составлено автором

Когда парламент принял Закон о концессиях, определяющий концепцию ГЧП, это ознаменовало рождение правовых и институциональных рамок для его поддержки [14]. В 2015 году был принят еще один Закон «О государственно-частном партнерстве». Существуют нормативно-правовые акты, которые напрямую связаны с планированием и реализацией проектов государственно-частного партнерства. К ним относятся Бюджетный кодекс Республики Казахстан, Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (Глава 5), «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) Республики Казахстан» от 25 декабря 2017 года № 120-VI, Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» от 16 июля 2001 года № 242-III, Закон «О проектном финансировании и секьюритизации» от 20 февраля 2006 года №126-III, Закон РК «О рынке ценных бумаг» от 2 июля 2003 года № 461. и другие.

Внедрение ГЧП проектов было ускорено благодаря улучшению нормативного регулирования. В период с 2005 по 2016 гг. было заключено всего 15 договоров на сумму 88 млрд тенге, но после принятия закона «О государственно-частном партнерстве» было подписано уже 1070 договоров на сумму 2,1 трлн тенге. Среди основных сфер применения ГЧП на местном уровне наиболее распространены проекты в областях образования и здравоохранения (620 и 193 проектов соответственно).

Специальный закон о ГЧП и вспомогательная нормативная база являются важными предшественниками разработки и планирования проекта ГЧП.



Несмотря на то, что многие страны осуществляют проекты ГЧП без соответствующего законодательного регулирования и государственной политики, эффективная законодательная база в области ГЧП устраняет многие барьеры, которые могут замедлить процесс планирования или отпугнуть потенциальных инвесторов.

Правительство также создало несколько институтов для поддержки внедрения ГЧП. Центр государственно–частного партнерства (Центр ГЧП) является исследовательским и экспертным центром, действующим в качестве советника по ГЧП для Правительства Казахстана. Акционерное общество (АО) «Финансовый центр», АО «Turar Healthcare» при Минздраве являются национальными операторами, уполномоченными содействовать развитию ГЧП в социальной инфраструктуре. Акиматы также создали региональные центры ГЧП для продвижения местных ГЧП.

Как было отмечено основополагающим правовым документом регулирования ГЧП является Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О государственно-частном партнерстве», который определяет правовые условия государственно-частного партнерства, его способы осуществления и регулирует общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и реализации проекта государственно-частного партнерства, заключения, исполнения и прекращения договора государственно-частного партнерства. Кроме того, функционирование ГЧП регулируется рядом других законов и нормативных документов, которые определяют правовые основы деятельности частных и государственных организаций, а также порядок осуществления государственных закупок и контроля за использованием бюджетных средств (О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года, Об утверждении Правил определения частного партнера и заключения договора государственно-частного партнерства в области здравоохранения Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 31 декабря 2019 года, «Об утверждении типовой конкурсной документации проекта государственно-частного партнерства и типового договора государственно-частного партнерства по способам осуществления государственно-частного партнерства в отдельных отраслях (сферах) экономики» Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 724).

Существующая система нормативного регулирования в области государственно-частного партнерства (ГЧП) включает в себя два основных закона: «О государственно-частном партнерстве» и «О концессиях». Однако, эти законы частично дублируют друг друга, что приводит к сложностям в правоприменительной практике и возможности неоднозначного толкования норм права.

Тексты законов содержат общие положения, касающиеся мер государственной поддержки, конкурсной документации, проведения конкурса, а также содержания договоров и других вопросов. Это создает дублирование и повторение норм, что затрудняет понимание и применение законов.

В законах могут быть точечные нормы, которые противоречат друг другу. Например, в отношении эксплуатации объекта, в законе о концессиях указано, что объект концессии должен эксплуатироваться только в соответствии с его назначением, в то время как в ГЧП предусмотрено, что на этапе эксплуатации объекта может осуществляться только техническое обслуживание и обеспечение инфраструктурной доступности, а функциональная эксплуатация осуществляется государственным партнером. Это требует регулирования взаимосвязи и приоритета норм между законами.

Кроме того, возникают проблемы из-за различий в некоторых положениях законов. Например, по требованиям квалификации участников конкурса, в случае проектов концессии требуется наличие собственных средств в размере 10%, а в случае ГЧП – 20%. Учитывая, что концессия является одним из видов ГЧП, такая разница может привести к неправильному применению закона.

Еще одной проблемой является идентификация отдельных видов договоров ГЧП, таких как доверительное управление и аренда. Неточности в правовом регулировании данных видов контрактов стали основой для множества запросов от потенциальных государственных и частных партнеров, которые требуют разъяснения различий между этими видами контрактов ГЧП и сделками с государственным имуществом.

Для решения данных проблем необходимо провести дополнительную работу по уточнению и гармонизации нормативного регулирования. Это позволит избежать недоразумений и ошибок при применении законов о ГЧП и концессиях, а также обеспечит четкую и однозначную идентификацию различных видов договоров ГЧП.

После проведения оценки реализации проектов и проверок, уполномоченные органы выявили случаи, когда использование ГЧП было необоснованным и неэффективным. На практике возникают трудности в определении наиболее подходящего способа реализации государственного инвестиционного проекта через ГЧП или другим путем. Отсутствие жестких и оцениваемых критериев отбора проектов для ГЧП привело к ситуациям, когда разделение рисков между партнерами являлось формальным.

Например, был проект создания центра позитронно-эмиссионной томографии, где изначально предполагалось, что частный партнер будет отвечать за строительство здания, поставку и монтаж оборудования (инвестиционный период), а также только за обеспечение технической готовности оборудования к эксплуатации на протяжении 7 лет (эксплуатационный период), в то время как другие риски, связанные с эксплуатацией центра, возлагались на государственного партнера. Кроме того, производитель оборудования предоставлял гарантийное техническое обслуживание на 7 лет в рамках договора поставки. В итоге, данный проект, с точки зрения содержания, больше соответствует признакам государственных закупок, чем ГЧП.

Такие случаи указывают на необходимость усовершенствования законодательства и установления четких критериев и процедур отбора

проектов для ГЧП, чтобы избежать неясностей и неправильных классификаций проектов, так как данный проект по содержанию больше соответствует признакам государственных закупок.

В целом существующая нормативно-правовая база порождает определенные проблемы и возникают следующие основные вопросы:

- существование двух законов и совпадения в них создают двусмысленность с точки зрения инвестора.
- нечеткие обязанности между государственными заинтересованными сторонами создают неясности в долгосрочном планировании обязательства правительства.
- длительный процесс утверждения приводит к тому, что проекты отменяются или закупаются как незапрошенные предложения.

Наряду с этим Президент РК К.Ж. Токаев в ходе встречи с представителями бизнеса в 2022 году отметил, 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 сверх льготы и сверх маржинальности» [15]. Для преодоления этих проблем необходимы дополнительные усилия по образованию и информированию о ГЧП, улучшение процедур заключения соглашений и повышение прозрачности в реализации проектов. Также важно укрепление механизмов контроля и обеспечения защиты прав и интересов всех сторон, а также создание благоприятной инвестиционной среды для развития ГЧП в Казахстане.

### **1.3. Особенности реализации ГЧП проектов в зарубежной практике**

Инвестиции в социальную инфраструктуру важны для общества, поэтому на самом деле они также являются значительным фактором в экономике. По мнению некоторых европейских ученых ГЧП примерно в два раза важнее в социальном секторе, чем в экономическом, даже несмотря на то, что ГЧП в социальной инфраструктуре в Европе составляет всего 6-7% и все еще сосредоточено в нескольких странах. [16]. Наибольшее количество сделок было заключено в Соединенном Королевстве, что составляет 64% от всех сделок в области социальной инфраструктуры. Согласно отчету Международной финансовой корпорации (IFC), в 2019 году объем инвестиций в государственно-частные партнерства в развивающихся странах составил \$95,7 млрд, что на 18% больше, чем в предыдущем году [17]. Отчет ОЭСР о государственно-частных партнерствах показывает, что такая форма сотрудничества используется для реализации проектов в различных секторах экономики, включая транспорт, здравоохранение, образование и культуру. В период с 2010 по 2020 годы в рамках государственно-частных партнерств было реализовано более 8 000 проектов в разных странах мира, общая стоимость которых превысила \$1,5 трлн.

Проекты ГЧП в социальной сфере наиболее успешно реализованы в Канаде, где они хорошо работают в системе здравоохранения страны. Проекты помогают справляться с такими постоянными факторами как урбанизация,

глобальное увеличение населения по всей территории страны, рост стихийных бедствий, которые оказывают давление на систему здравоохранения, тем самым на инфраструктуру в целом.

Финансовые институты играют важную роль в поддержке и развитии ГЧП в зарубежных странах. Они предоставляют финансовые ресурсы, экспертизу и инструменты для успешной реализации проектов ГЧП. Создание специализированных финансовых институтов для развития ГЧП имеет множество успешных примеров в мировой практике. Например, в Индии Инфраструктурный финансовый институт (Infrastructure Development Finance Company - IDFC) сыграл ключевую роль в финансировании инфраструктурных проектов, в Бразилии Банк развития Южного Конуса (BNDES) успешно финансировал проекты в различных секторах, включая энергетику, транспорт и логистику [18]. Финансовые институты, которые играют важную роль в финансировании проектов государственно-частного партнерства, включают: Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank, EIB), Корпорация по развитию частного сектора (International Finance Corporation, IFC), Подразделение Всемирного банка, которое оказывает финансовую и техническую поддержку частному сектору в развивающихся странах, Немецкий банк развития (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) [19].

Еще одним из положительных моментов зарубежной практики по поддержке ГЧП – является созданные цифровые платформы для обслуживания ГЧП. Цифровая платформа для обслуживания ГЧП является эффективным инструментом, который облегчает и улучшает взаимодействие и управление между государственными и частными участниками партнерства. Сингапур активно использует цифровые технологии и платформы для управления ГЧП проектами. GovTech Singapore разработала платформу GeBiz, которая обеспечивает электронную закупку и контрактное управление в рамках ГЧП. В Великобритании Digital Marketplace является цифровой платформой, которая связывает государственные организации и поставщиков услуг для проведения ГЧП [20]. Эта платформа предоставляет возможность размещения тендеров, согласования контрактов и управления проектами ГЧП в различных секторах, включая информационные технологии, консалтинг, оборудование и другие. OpenContracting Data Standard (OCDS): OCDS является международным стандартом открытых данных о государственных контрактах, который позволяет участникам ГЧП проектов публиковать и обмениваться структурированной информацией о контрактах, процедурах и результатов. Это способствует прозрачности, открытости и эффективному управлению ГЧП проектами в разных странах.

В развитии государственно-частного партнерства (ГЧП) как экономического института важное значение имеет наличие государственных программ и стратегий. Эти программы и стратегии предоставляют каркас и руководство для развития и реализации ГЧП проектов. Многие зарубежные страны имеют государственные программы государственно-частного партнерства (ГЧП), которые разрабатываются и реализуются с целью привлечения инвестиций, развития инфраструктуры, повышения эффективности

предоставляемых услуг и стимулирования экономического роста. В Колумбии действует национальная программа ГЧП, называемая "4G". Она фокусируется на развитии транспортной инфраструктуры, включая строительство и модернизацию дорог, мостов и аэропортов. Программа предусматривает участие частных инвесторов в форме концессий и партнерств с правительством. В Индии государственная программа ГЧП называется "Нацеленная программа развития инфраструктуры" (National Infrastructure Development Program) [21]. Она включает в себя широкий спектр проектов, включая транспорт, энергетику, водоснабжение, городскую инфраструктуру и другие. Программа предоставляет различные формы партнерства и финансовую поддержку для частных инвесторов. Франция: Франция имеет программу ГЧП под названием "Рост и перспективы для экономики" (Growth and Perspectives for the Economy). Она направлена на развитие инфраструктуры, цифровизацию, энергетику и другие отрасли. В рамках программы проводятся тендеры и конкурсы для привлечения частных инвесторов и сотрудничества с правительством. В целом государственная программа предоставляет рамки, инициативы и гарантии, которые способствуют привлечению частных инвесторов и снижению финансовых рисков.

Используя рассмотренные тенденции, мы можем составить сравнительную таблицу, отражающую основные параметры различных стран (таблица 3):

Таблица 3 – Основные параметры различных стран

Тренды	Великобритания	Испания	РФ	Казахстан
Наличие государственных стратегических документов	«Национальный План Предоставление Инфраструктуры 2016-2021»	«Инфраструктурный инвестиционный План»	"Дорожная карта" по развитию инструментария ГЧП (ведутся работы по выработке стратегии)	Отсутствуют
Поддержка инфраструктурных инвестиций: Финансовые институты	Присутствуют (например, The Infrastructure Finance Unit (TIFU))	Присутствуют (например, ICO – Instituto de Credito Oficial)	Отсутствуют	Отсутствуют
Информатизация среды ГЧП	Присутствует (Gov.uk, PPP Forum)	Присутствует («Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada»)	Присутствует	Отсутствует
Примечание – Составлено автором				

Обобщая опыт развитых и развивающихся стран, Казахстан имеет возможность разработать собственную модель государственно-частного партнерства, применимую к реализации социальных проектов с учетом национальной специфики. Взяв на вооружение опыт других стран, Казахстан может адаптировать успешные практики и стратегии к своим потребностям и целям. Это позволяет стране эффективно использовать сотрудничество между

публичным и частным секторами для осуществления социальных проектов и достижения благосостояния населения.

Отсутствие финансового института, специализирующегося на ГЧП, является слабостью в законодательстве и практике ГЧП в нашей стране. Наличие специализированного финансового института, такого как государственный банк или фонд, который бы предоставлял финансовую поддержку и консультации по проектам ГЧП, могло бы значительно повысить эффективность и привлекательность ГЧП проектов. Финансовые институты, специализирующиеся на ГЧП, могут привлекать дополнительные инвестиции из частного сектора. Это особенно важно в случае проектов, требующих значительных капиталовложений, таких как инфраструктурные проекты. Участие финансовых институтов может повысить привлекательность проектов для потенциальных инвесторов и расширить источники финансирования. Улучшение эффективности использования ресурсов финансовые институты могут помочь оптимизировать использование ресурсов в ГЧП проектах. Они могут проводить финансовый анализ и оценку проектов, выявлять потенциальные улучшения и эффективные методы управления ресурсами. Таким образом, создание специализированных финансовых институтов может способствовать более эффективному использованию бюджетных средств и привлечению дополнительных инвестиций.

Введение специализированного финансового института требует соответствующих законодательных изменений и разработки подходящих механизмов его функционирования и координации с другими участниками ГЧП процесса. Это позволило бы устранить проблему отсутствия финансовой поддержки и повысило бы прозрачность и эффективность ГЧП проектов в целом.

Цифровая платформа для обслуживания государственно-частного партнерства (ГЧП) является эффективным инструментом, который облегчает и улучшает взаимодействие и управление между государственными и частными участниками партнерства. Такая платформа может предоставлять разнообразные функции и возможности, направленные на оптимизацию процессов и повышение прозрачности ГЧП проектов. Цифровая платформа может включать функции для учета финансовых потоков, контроля бюджета и управления финансами в рамках ГЧП проектов. Это позволяет лучше отслеживать расходы, согласовывать финансовые операции и обеспечивать прозрачность в финансовых аспектах ГЧП.

Мониторинг и оценка: Цифровая платформа может включать инструменты для мониторинга и оценки хода и результатов ГЧП проектов. Она может предоставлять индикаторы производительности, отчеты и аналитические инструменты, которые помогают оценить эффективность и достижение поставленных целей.

Государственная программа для развития ГЧП имеет важное значение для стимулирования и ускорения развития экономики и инфраструктуры. Она играет роль катализатора для привлечения частных инвестиций, повышения эффективности предоставляемых услуг и достижения стратегических целей страны.

## **Глава 2. Организация гчп в социальной сфере (на примере карагандинской области)**

### **2.1. Практика использования ГЧП в социальной сфере в Казахстане**

Государственно-частное партнерство в Казахстане установило себя как эффективный инструмент сотрудничества между бизнес-сообществом и государством.

В Казахстане сфера образования является наиболее динамично развивающейся областью в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП). По состоянию на 1 января 2022 года, из общего числа заключенных контрактов ГЧП, 57% или 623 контрактов относились к образовательному сектору. Общая сумма заключенных соглашений в образовании составляет около 195 млрд тенге.

Более половины проектов ГЧП в сфере образования — это проекты в дошкольных организациях. Больше половины ГЧП проектов (240) на общую сумму в размере свыше 70 млрд тенге. Цели данных проектов заключались в создании, реконструкции, восстановлении и модернизации зданий для дошкольных учреждений. Проекты ГЧП осуществлялись путем применения различных форм, таких как передача в доверительное управление, аренда и сотрудничество.

Тем не менее, в городах Алматы, Астане, Алматинской области и в некоторых других регионах по-прежнему существует высокая потребность в дошкольных организациях. Это обусловлено интенсивной миграцией и демографическими изменениями, которые приводят к увеличению численности населения.

В новой Государственной программы развития образования и науки Республики Казахстан на период 2020-2025 годов посредством ГЧП механизма и подушевого финансирования планируется расширение сети дошкольных организаций и школ. Основной акцент будет сделан на распределении государственного образовательного заказа для дошкольного образования и профессиональную подготовку. Эти меры направлены на обеспечение доступности и качества образования в стране.

К стремлению достичь целевого показателя в 85,3% детей в возрасте от 1 до 6 лет, получающих дошкольное образование и профессиональную подготовку к 2025 году, прилагаются учет существующего опыта реализации проектов ГЧП в данной сфере и необходимость дальнейшего расширения таких проектов. Ожидается, что это приведет к увеличению числа проектов ГЧП, которые будут способствовать достижению поставленных образовательных целей.

Во время третьего заседания Национального совета общественного доверия глава государства Касым-Жомарт Токаев подчеркнул значимость развития государственно-частного партнерства в сфере образования. Президент особо отметил необходимость разработки мер по повышению финансовой привлекательности инвестиций в образовательную инфраструктуру.

На данный момент отсутствует механизм возмещения частным инвесторам расходов, связанных с созданием инженерно-коммуникационной инфраструктуры, которая является неотъемлемой частью многих частных

инвестиционных проектов. В связи с этим, предлагается внедрить систему возмещения инвестиционных затрат частным инвесторам за счет государственного бюджета на разработку такой инфраструктуры, необходимой для развития производственных и индустриальных объектов. После создания инфраструктуры ее эксплуатацию может взять на себя как государство, так и частные предприятия.

Для привлечения инвестиции в социальные проекты одним из наиболее привлекательного выбора является компенсация своих затрат субъектов государственно-частного партнерства и получение доходов от таких проектов. Так же, в рамках проектов ГЧП, частный сектор для получения дополнительного дохода может размещать коммерческие помещения.

На основании статистических данных, опубликованных на веб-сайте Акционерного общества «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», можно увидеть активное участие частных инвесторов в развитии государственно-частного партнерства в Казахстане. С момента принятия Закона о ГЧП было завершено 1055 проектов ГЧП, причем 38% из них были инициированы частными инвесторами через частную финансовую инициативу.

Однако несмотря на это, существует риск, связанный с ограниченной способностью правительства принимать обязательства по государственно-частному партнерству в свете текущего кризиса в мировой и отечественной экономике. В условиях сохранения тенденции возмещения затрат частного партнера из бюджета, проекты, реализуемые через механизм государственно-частного партнерства, становятся особенно уязвимыми во время кризиса из-за сложности самого механизма ГЧП и высоких рисков. В соответствии с Приказом и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства» определен перечень рисков, возникающих на различных этапах государственно-частного партнерства, куда включены следующие риски: юридические, коммерческие, социальные, экономические, технические, финансовые, политические, экологические и др.

Всего с 2005 года заключено 1055 договоров на общую стоимость в 1,8 трлн тенге (*920 млрд тенге – РБ, 9884 млрд тенге – МБ*), из которых 98% проектов приходятся на региональный уровень. Доминирующими отраслями в казахстанском ГЧП являются – образование (*533 проект, или 55%*), здравоохранение (*194 проекта, или 18%*), энергетика и ЖКХ (*138 проекта, или 13%*), культура и спорт (*78 проект, или 8%*).

За период с 2015 года по 2022 года имеет положительную тенденцию, однако уже с 2020 года количество подписанных договоров значительно сократился, а в 2022 году показатель подписанных договоров составил всего 28 проектов (рисунок 2).

Несмотря на многообразие видов договоров ГЧП и рост количества заключенных договоров, вклад ГЧП в развитие экономики остается низким.



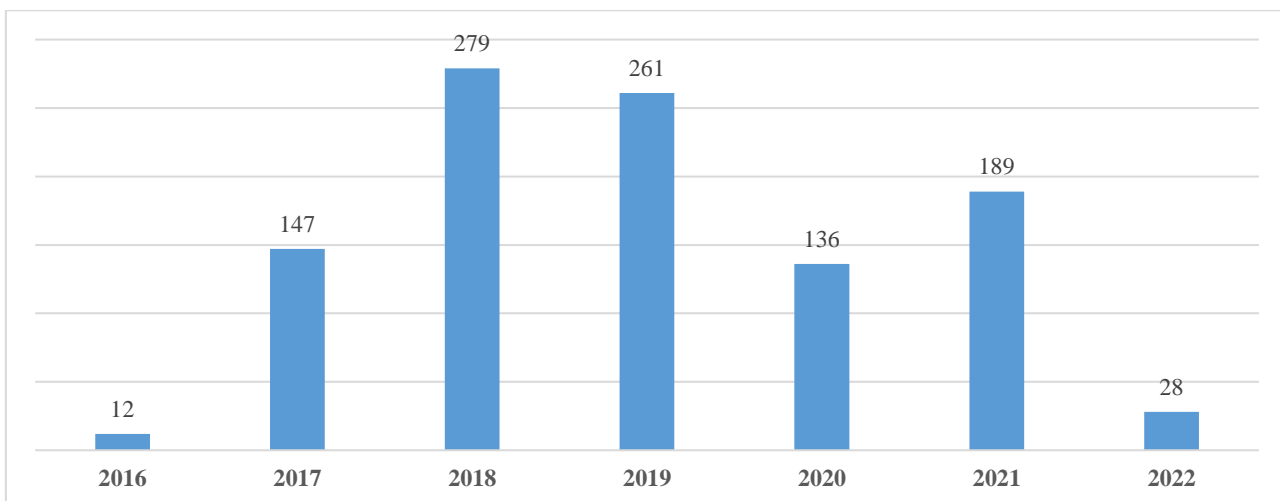


Рисунок 2 – ГЧП проекты по годам

Примечание – Составлено автором на основе источника [22]

В итоге доля не покрытых (*не возмещенных государством*) вливаний частных инвесторов не превышает 30%, что ставит под сомнение роль ГЧП как эффективного инвестиционного источника.

Данный дисбаланс соотношения публичных и частных инвестиций является одним из самых высоких в мире и по сути противоречит целям ГЧП – как институту взаимовыгодных партнерских отношений.

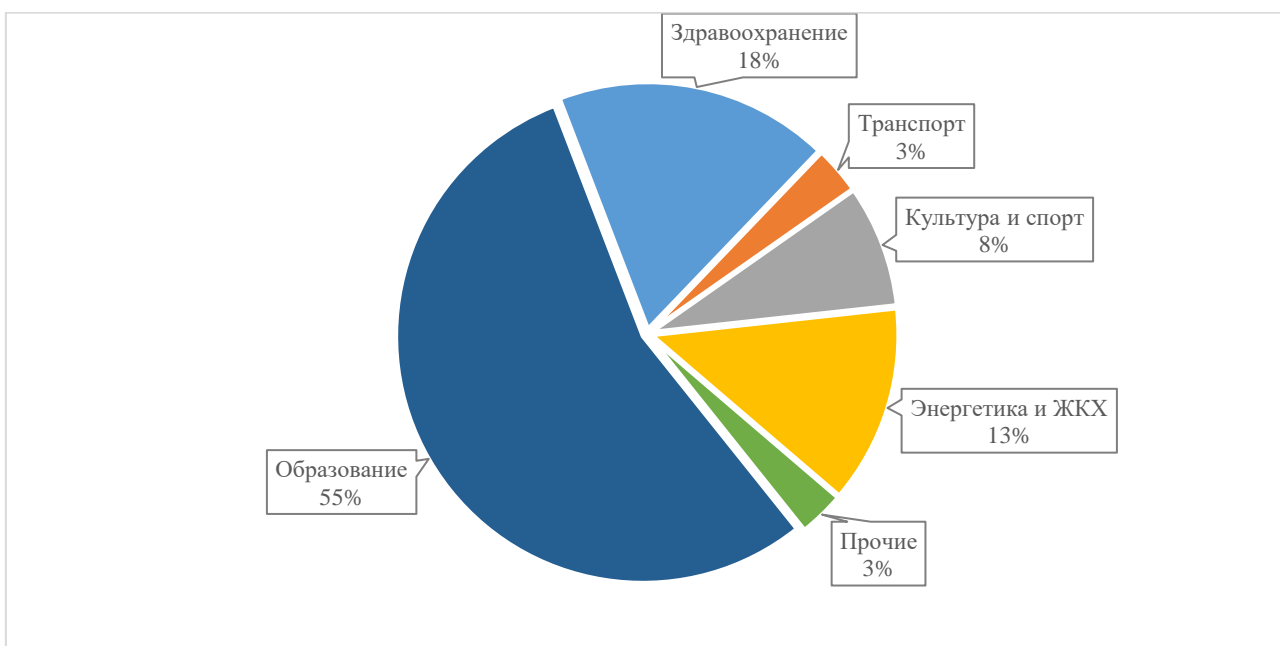


Рисунок 3 – Распределение ГЧП проектов по количеству в секторах

Примечание – Составлено автором на основе источника [22]

Наиболее большое количество договоров подписано в сфере образования (55%), однако она же является наименее капиталоемкой (рисунок 3). Стоимость договоров заключенных в данной отрасли составляет 5% от стоимости всех реализованных проектов. Основным механизмом является передача детских

садов и школьных столовых в доверительное управление частным инвесторам с выделением гарантийных выплат в виде подушевого финансирования. В то же время, частный партнер ремонтирует помещение, закупает оборудование и обеспечивает дальнейшую эксплуатацию объекта. Скромные суммы, выделенные на ремонт зданий, является объяснением небольшой стоимости проектов. Данный механизм является простым и в то же время эффективным способом реализации проектов через ГЧП. Кроме того, решает проблему очередности в дошкольных детских учреждениях, которая в некоторых регионах является достаточно острой. Эти факторы привели к популярности именно данной сферы в реализации ГЧП. Они вполне пригодны для понимания и ознакомления с таким новым явлением как ГЧП, но все же вклад инвестиций от таких проектов минимален.

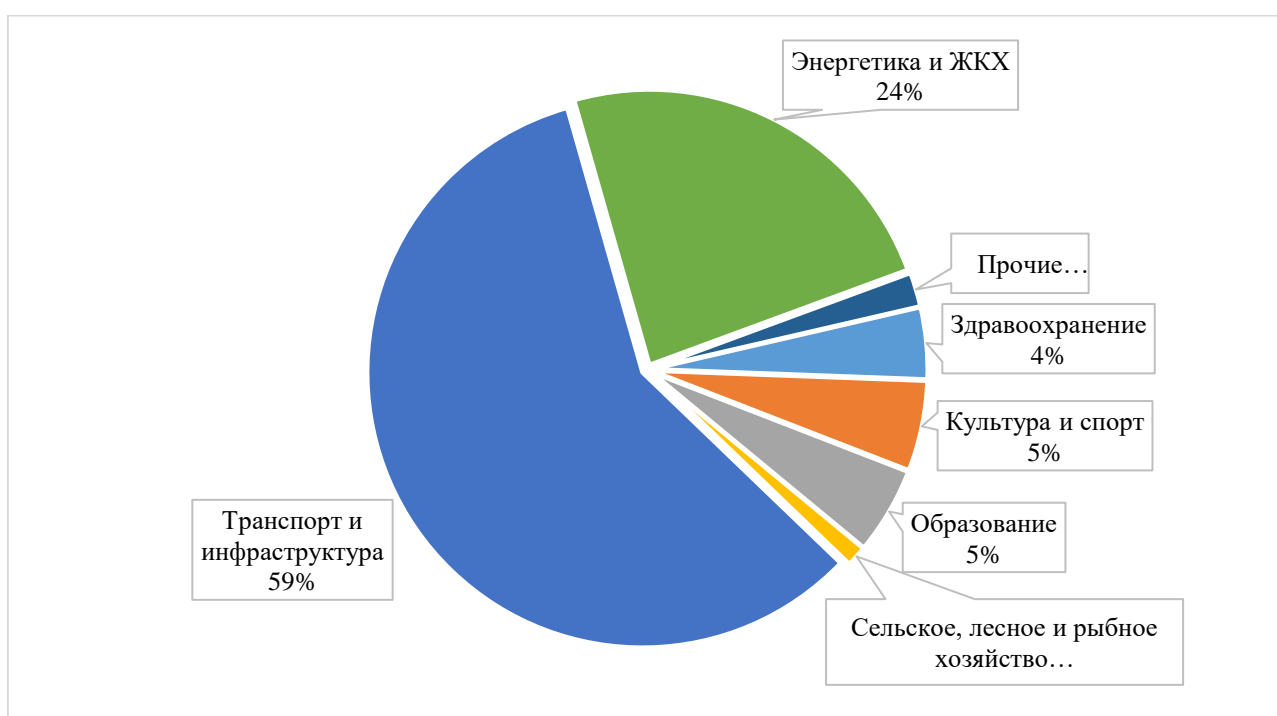


Рисунок 4 – Распределение ГЧП проектов по стоимости в секторах

Примечание – Составлено автором на основе источника [22].

156 проектов или 22% от общего количества занимают проекты в сфере здравоохранения (4% от общей стоимости) (рисунок 4). Среди них имеются проекты по строительству поликлиник, больниц, врачебных амбулаторий, фельдшерско-акушерских пунктов, медицинских пунктов, станций скорой неотложной помощи, гемодиализного центра. Впрочем, все вышеперечисленные объекты требуют возмещения компенсации инвестиционных затрат из бюджета в среднем в течении 3-5 лет. Интересен опыт открытия кабинетов томографии на базе поликлиник, при котором мерой государственной поддержки, является предоставление помещения на безвозмездной основе в государственных организациях здравоохранения.

В отрасли культуры и спорта реализовано 51 проектов (7%) общей суммой 85 млрд. тенге (5%). Основными проектами являются строительство ледовых дворцов и физкультурно-оздоровительных комплексов. В данной сфере также практикуются сервисные контракты по аренде спортивного помещения частными партнерами.

По 59 (7%) проектам заключены договора на сумму 150,6 млрд. тенге (24%) в области энергетики и ЖКХ. При этом, основная часть средств приходится на проект модернизация наружного освещения города Алматы – 43 млрд. тенге. Остальные проекты реализованы в сферах уличного освещения и жилищного строительства. Транспорт имеет самую большую сумму средств по проектам ГЧП – 925 млрд. тенге (59%) при 28 проектах (5%). Больше половины от этих вложений приходится на один крупный проект республиканского значения - Большая Алматинская кольцевая автомобильная дорога (БАКАД). Сумма договора составляет 512,3 млрд. тенге. Данный проект начал свою реализацию еще при законе о концессиях. Таким образом, большинство проектов ГЧП сосредоточены на социальной инфраструктуре (детские сады, начальные школы, центры первичной медико-санитарной помощи), принимают форму договоров на обслуживание с ограниченными капиталовложениями. Многие проекты по детским садам являются формой государственных закупок, приведенные к длительному сотрудничеству через механизм ГЧП. Это стало следствием, установления Правительством ключевых показателей эффективности для отраслевых министерств и региональных органов власти, которые включают целевые показатели в отношении количества ГЧП, которое должно быть подписано на ежегодной основе. В рамках плана выхода из кризиса после девальвации тенге в 2015 году каждый центральный правительственный департамент должен ежегодно реализовать один ГЧП, а местные власти должны реализовать пять.

Наибольший вклад в привлечение инвестиций внесли сферы транспорта и энергетики – больше 80% от всей суммы. Несмотря на малое количество сформированных проектов по сравнению с другими отраслями. Это обуславливается крупными проектами, реализованными в данной отрасли. В то время как лидеры по количеству проектов сферы образования здравоохранения имеют всего 11% всех инвестиций.

Среди регионов наибольшее число проектов в Восточно-Казахстанской (183), Туркестанской (95) и Кызылординской (60) областях, наименьшее – в г. Астана (16), Павлодарская (17) и Актюбинская (17) областях (таблица 4).

При этом установленные Правительством количественные целевые индикаторы в Программах развития территорий «не менее пяти проектов ГЧП ежегодно» до 2020 года не учитывают отраслевую специфику, качество и инвестиционную рентабельность проектов. В связи с чем, регионами, в основном, инициируются несложные проекты строительства, эксплуатации или передачи в доверительное управление детских садов.

Кроме того, недостаточно регламентирована стоимость объектов, которая заметно различается даже в пределах одного региона. Так, проекты строительства и эксплуатации аналогичных детских садов в г. Усть-Каменогорск

на 240-250 мест варьируются от 611 до 801 млн. тенге, в г.Астане – от 772 млн. тенге до 1,3 млрд. тенге, а в Сайрамском районе Туркестанской области – свыше 1 млрд. тенге.

Таблица 4 – Проекты ГЧП по регионам РК

Регион	Количество проектов	Сумма проектов млрд тенге
Акмолинская область	61	8,3
Актюбинская область	17	17,3
Алматинская область	30	146,1
Атырауская область	54	74,4
Восточно-Казахстанская область	183	96,5
г. Алматы	50	98,4
г. Астана	16	104,5
г. Шымкент	30	36,4
Жамбылская область	67	4,9
Западно-Казахстанская область	22	9,2
Карагандинская область	55	13,9
Костанайская область	36	15,5
Кызылординская область	60	17,8
Мангистауская область	28	9,4
Павлодарская область	17	12,6
Северо-Казахстанская область	40	14,5
Туркестанская область	95	158,6
Примечание – Составлено автором на основе источника [22]		

В этой связи, требуется качественный отбор среди проектов наиболее рентабельных бизнес-моделей ГЧП, самостоятельный возврат инвестиций частным партнером за счет тарифа, платных услуг, доверительного управления и других.

Так же было сформулирована задание для скрипта R studio, где было выявлено что зависимость между проектной стоимостью объектов ГЧП в социальной сфере и инвестициями составила 0,008. Увеличение инвестиций на 1 млн тенге приведет к увеличению проектной стоимости ГЧП на 1,6%.

$$\text{Стоим}_{\text{проекта}} = 1,6 \text{ инвест}_{\text{соц}} + 1,1$$

Для сравнения средних значений (или медиан) в нескольких независимых выборках был использован непараметрический тест Крускала-Уоллиса (Kruskal-Wallis test). Он является непараметрическим аналогом однофакторного дисперсионного анализа (ANOVA) и применяется в случаях, когда данные не соответствуют предположению о нормальном распределении или когда данные измерены на порядковой шкале.

Тест Крускала-Уоллиса основан на рангах данных в каждой выборке и позволяет определить, есть ли статистически значимые различия между группами.

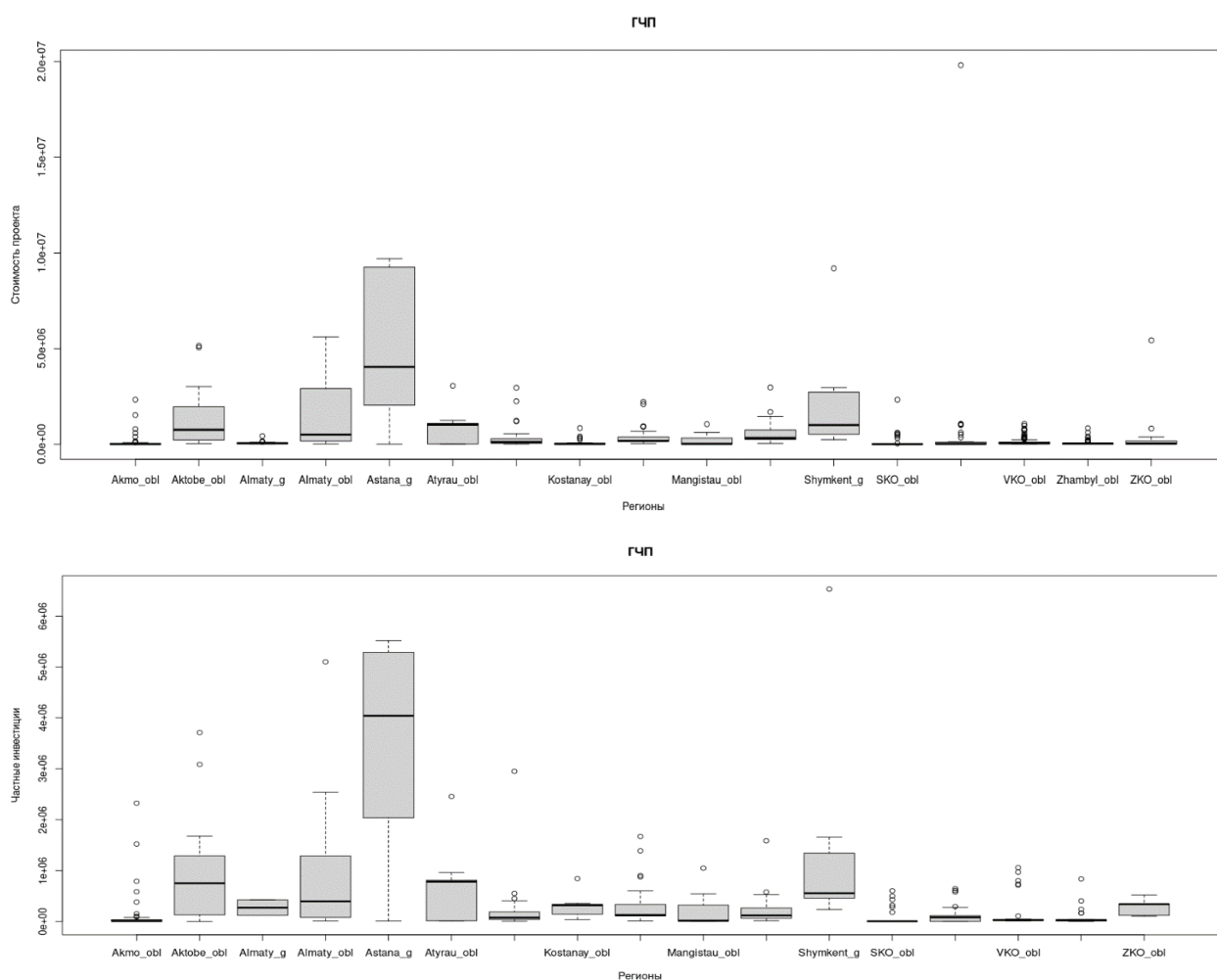


Рисунок 5 – Результаты непараметрического теста Kruskal-Wallis

Примечание – Составлено автором

Непараметрический тест показывает зависимость стоимости ГЧП проектов по региональной принадлежности (рисунок 5). В частности, стоимость проектов в городе Астана выше по уровню медианы по сравнению с другими регионами, также стоимость проектов ГЧП в городе Шымкент выше среднего уровня медианы по сравнению с другими регионами. В среднем в г Астана стоимость проекта ГЧП выше на 3,2 млн, в городе Шымкент на 1,3 млн по сравнению с другими регионами.

PEST-анализ в контексте ГЧП в социальной сфере позволяет рассмотреть внешние факторы, которые могут влиять на реализацию таких проектов. Рассмотрим PEST-факторы в данной области:

PEST-факторы:

Характеристика:

**Р – политические Положительная сторона:**

- Законодательная и правительственная поддержка ГЧП в социальной сфере. Стремление государства к улучшению предоставляемых социальных услуг;
- Государственная стратегия развития социальной сферы и приоритеты правительства.

**Отрицательная сторона:**

- Отсутствие четкого законодательного фреймворка: в некоторых случаях может отсутствовать полноценный и четкий набор законов и правил, регулирующих ГЧП в социальной сфере. Это может привести к неопределенности и правовым проблемам при реализации проектов.
- Коррупционная составляющая при реализации ГЧП проектов;

**Е-экономические Положительная сторона:**

- Государство активно стремится развивать механизмы, которые гарантируют минимальную доходность для частных партнеров в процессе осуществления проектов ГЧП.
- Невысокая занятость рынка в области социальной сферы

**Отрицательная сторона:**

- Высокие стоимости социальных проектов могут стать препятствием для привлечения частных инвесторов
- Дефицит бюджета РК;
- проблема отсутствия специализированных финансовых институтов, таких как фонды и банки, которые могут предоставлять финансирование проектам ГЧП;
- В сравнении с другими отраслями государственно-частного партнерства (ГЧП), социальная сфера обычно характеризуется относительно низкой доходностью;

**Т-технологические**

**Положительная сторона:**

- Одним из аспектов развития ГЧП является цифровизация в сфере, включая создание электронных ресурсов с информацией о партнерствах.

**Отрицательная сторона:**

- Ограничения в доступе к передовым технологиям и инновациям могут препятствовать эффективной реализации социальных проектов.
- Уязвимость кибербезопасности и угрозы данных могут возникать при использовании цифровых решений в ГЧП в социальной сфере.

Проведя PEST-анализ в контексте государственно-частного партнерства (ГЧП) в социальной сфере, можно сделать следующие выводы:

1. Политические факторы: ГЧП в социальной сфере получает поддержку со стороны государства, которое выступает инициатором и регулятором таких проектов. Однако существуют риски изменения политической воли и приоритетов, что может повлиять на стабильность и долгосрочность ГЧП проектов.
2. Экономические факторы: Развитие ГЧП в социальной сфере ограничено финансовыми ресурсами и невысокой доходностью этой отрасли по сравнению с другими секторами. Однако существует потенциал для привлечения частного инвестирования и создания новых источников финансирования.
3. Социальные факторы: ГЧП проекты в социальной сфере направлены на улучшение условий жизни населения и удовлетворение их социальных потребностей. Однако недостаточная осведомленность общественности о

ГЧП и возможные социальные протесты могут стать преградой для успешной реализации проектов.

4. Технологические факторы: Цифровизация и развитие электронных информационных систем позволяют повысить доступность информации о ГЧП проектах и улучшить эффективность их реализации. Однако недостаточное развитие технологической инфраструктуры и отсутствие специализированных ресурсов могут быть препятствиями для цифровизации сферы ГЧП.

В целом, PEST-анализ подчеркивает необходимость учета политических, экономических, социальных и технологических факторов при планировании и реализации ГЧП проектов в социальной сфере. Анализ позволяет выявить потенциальные преимущества и ограничения, а также определить стратегии для успешной реализации ГЧП проектов, учитывая специфику каждого фактора и их взаимодействие. Это можно видеть в SWOT-анализе (таблица 5).

На основе SWOT-анализа можно сделать вывод, что ГЧП в социальной сфере имеет значительный потенциал для улучшения качества услуг и развития социально значимых объектов. Однако необходимо уделить внимание проблемам, связанным с защитой прав инвесторов, установлением справедливых цен и разработкой национальной стратегии развития ГЧП. Эффективное управление сильными сторонами и преодоление слабостей поможет использовать возможности и справиться с угрозами, достигая более успешных результатов в развитии ГЧП в социальной сфере (таблица 5).

Сильные стороны для института ГЧП — это благоприятное влияние на экономику в целом. Слабая сторона является риск потери капитала, как мы выше изложили что негативно сказывается на привлечение частных инвесторов к ГЧП проектам. Наиболее важным для развития ГЧП проектов Казахстана является принятия национального плана развития ГЧП, что в свою очередь может привести к рывку в механизме ГЧП проектов.

В заключение, можно отметить, что политическая среда является ключевым фактором, который стимулирует развитие проектов ГЧП в социальной сфере. Государство стремится создать благоприятные условия для партнерства, учитывая экономические реалии и социально-экономические задачи. Однако политическая среда также имеет негативные последствия, так как несовершенство регулирующих механизмов ограничивает потенциал развития и реализации проектов ГЧП. Введение экономических санкций также влияет на политический аспект сотрудничества с иностранными государствами. Будущее развитие ГЧП в социальной сфере зависит от политического курса государства и изменений в экономической ситуации. Эти факторы могут либо способствовать развитию и реализации проектов партнерства, либо замедлять их прогресс.

Таблица 5 – SWOT-анализ

<b>Сильные стороны (Strengths)</b>	<b>Слабые стороны (Weaknesses)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Получение дополнительного источника дохода</li> <li>2. Увеличение налоговых поступлений в бюджет.</li> <li>3. Создание рабочих мест</li> <li>4. Сокращение нагрузки на государственный бюджет</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Риск потери капитала частным инвестором в случае провала инвестиционного проекта</li> <li>2. Отсутствие Национальной стратегии развития государственно-частного партнерства</li> <li>3. Сложность в прогнозировании на длительный период</li> <li>4. Непривлекательность объектов социальной сферы в кратко- и среднесрочных перспективах</li> </ol>
<b>Возможности (Opportunities)</b>	<b>Угрозы (Threats)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Повышение качества предоставляемых услуг</li> <li>2. Увеличение социально значимых объектов</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Недостаточная защита прав инвесторов</li> <li>2. Установление высоких цен на услуги со стороны инвесторов</li> </ol>
Примечание – Составлено автором	

Институт государственно-частного партнерства является двигателем экономики более чем в 120 странах - от США и ЕС до Замбии и Бангладеш. Однако в Казахстане данная форма партнерства только набирает обороты.

Развитие инструментов ГЧП сдерживается наличием внешних и внутренних факторов. В условиях неустойчивости мирового финансового рынка и политической нестабильности отдельных государств, международные инвесторы стали еще более тщательно подходить к выбору стран и проектов для вложения своего капитала. Первостепенной значимостью при оценке перспектив инвестирования стали законодательная база, регулирующая отношения между государством и инвесторами в контексте реализации проектов государственно-частного партнерства.

На сегодняшний день Правительство Казахстана предприняло существенные усилия для развития ГЧП - созданы законодательная база, свободные экономические зоны, институты развития, социально-предпринимательские корпорации.

Вместе с тем, для дальнейшего успешного развития механизма ГЧП в инвестиционной сфере Республики Казахстан, необходимо решение следующих вопросов:

1. Территориальное стратегическое планирование играет важную роль в создании благоприятной среды для развития государственно-частного партнерства. Оно позволяет определить приоритеты развития региона, выявить потенциальные возможности для инвестиций и оптимизировать использование имеющихся ресурсов. Для успешного развития ГЧП необходим стратегический подход, который включает установление долгосрочных отношений между бизнесом и властью. ГЧП должно стать неотъемлемой частью стратегии государственных органов власти. Для этого рекомендуется разработать



поэтапную Стратегию развития ГЧП с ясным планом мероприятий на краткосрочный и долгосрочный периоды.

При принятии стратегического документа следует учесть следующие аспекты:

- общее представление о планах относительно ГЧП, включая виды услуг, которые будут оказываться в рамках ГЧП, предполагаемые формы партнерства и требования к потенциальным партнерам;

- установление руководящих принципов, таких как необходимость снижения государственных расходов на обслуживание через ГЧП, обеспечение прозрачности и открытости всех инициатив в рамках ГЧП, а также другие принципы, способствующие эффективной реализации партнерства;

- для обеспечения прозрачности и широкой поддержки Государственно-частных партнерств (ГЧП) следует разработать стратегию коммуникаций, включающую открытые консультации и обсуждения всех аспектов партнерств как внутри государственных органов, так и с местным сообществом. Целью данной стратегии коммуникаций является обеспечение открытого и взаимодействующего процесса, где все заинтересованные стороны имеют возможность получить информацию, выразить свои мнения и оказать влияние на ГЧП проекты. Это способствует прозрачности, легитимности и широкой поддержке партнерств со стороны общества.

Разработка такой стратегии способствует лучшему планированию и регулированию ГЧП, создает стабильную и предсказуемую среду для инвесторов, а также способствует достижению общественных целей и устойчивому развитию страны.

2. В связи с существующим кадровым дефицитом специалистов в области ГЧП, а также повышения уровня компетенций действующих специалистов в данной сфере, необходимо создавать и развивать специализированные учебные подразделения на базе казахстанских вузов с организацией учебных курсов по подготовке магистров и бакалавров, специализирующихся на вопросах государственно-частного партнерства. Для государственных органов и представителей частного бизнеса организовать краткосрочные программы повышения квалификации. Для государственных служащих необходимо сделать акцент на обучение методам ведения переговоров с партнерами из частного сектора по составлению грамотно сбалансированных контрактов ГЧП. Необходимо иметь высокую квалификацию в области совершения сделок для выработки объективных и надежных соглашений.

3. Кроме разработки единого программного документа по развитию ГЧП, совершенствования существующего законодательства, активизации деятельности институтов развития, следует рассмотреть возможность создание информационного ресурса на базе Казахстанского Центр ГЧП (по примеру многих стран, например, Сингапура), который бы освещал проблемы и перспективы развития ГЧП, международную практику, прозрачный перечень проектов ГЧП, стадии реализации проектов и т.д..

Из мирового опыта и практики следует, что использование механизмов ГЧП без учета всех критических рисков. В Казахстане функционирует несколько

финансовых институтов, выполняющие инвестиционные функции в экономике. Среди них можно выделить «Фонд развития предпринимательства «ДАМУ», Банк развития Казахстана (БРК). Хотя задачи данных институтов отличаются от цели ГЧП (Фонд «ДАМУ-кредитования микро-бизнеса, разработка и реализация инструментов поддержки; Банк развития Казахстана - содействие устойчивому развитию национальной экономики путем осуществления инвестиций в несырьевой сектор страны), но применение потенциала данных институтов могла бы стать эффективным средством и толчком развития механизма ГЧП, в контексте стимулирования экономического роста регионов. Применение потенциала данных институтов осуществляющие многопрофильную деятельность, включающую финансовую, инвестиционную, инновационную и коммерческую деятельность, способствуют достижению основной цели - развитию экономики регионов. Фонд «ДАМУ» или БРК могут выполнять роль финансового института для государственно-частных партнерств и их проектов. Они могут предоставлять финансовую поддержку, инвестиции и кредиты для реализации ГЧП проектов в различных секторах экономики. Данные институты имеют возможность привлекать финансовые ресурсы из различных источников, включая государственные фонды, международные организации, коммерческие инвесторы и другие финансовые учреждения. Они также могут самостоятельно привлекать инвестиции и формировать инвестиционные фонды для поддержки ГЧП проектов. Финансовая деятельность данных институтов в рамках ГЧП может включать предоставление заемных средств, эмиссию облигаций, инвестиции в акционерный капитал проектов и другие формы финансирования. Они могут выступать в качестве финансового посредника между государством и частным сектором, обеспечивая доступ к финансовым ресурсам и управляя инвестициями. Необходимо активизировать институты развития, чтобы они стали более активными в распространении опыта в области подготовки и реализации проектов Государственно-частного партнерства (ГЧП), консультировании государственных органов, финансировании подготовки проектов и предоставлении различных форм «кредитной поддержки» проектов. Заполнение этих пробелов будет способствовать развитию ГЧП в нашей стране.

Таким образом, Казахстану еще предстоит пройти сложный процесс совершенствования и внедрения государственно-частного партнерства в различные сферы деятельности. Главным регулятором данного процесса, конечно же, является государство, которому необходимо разработать единый программный документ – поэтапную Стратегию развития ГЧП с четким планом мероприятий на краткосрочный и долгосрочный периоды.

## 2.2. Анализ использования ГЧП в социальной сфере по Карагандинской области

В настоящее время, по Карагандинской области согласно базе проектов ГЧП, на различных стадиях планирования и реализации проектов ГЧП находится 274 проекта в сфере здравоохранения и социальных услуг. Из них строительство объектов здравоохранения - 38, из них проекты по строительству больниц - 20, 18 - по строительству врачебных амбулаторий, 49 проектов строительство и эксплуатация объектов ГЧП, и оставшиеся проекты по созданию, открытию, передаче в доверительное управление объектов здравоохранения (таблица 6).

Таблица 6 – ГЧП проекты по Карагандинской области

Наименование	Количество проектов, по которым заключены договоры	Общая стоимость проектов тыс. тенге	В том числе:	
			Привлеченные инвестиции	Гос. обязательства
<b>2017 год</b>	<b>17</b>			
Здравоохранение	17	2 703 522	2 703 522	
Образование	1	10 000	10 000	1
<b>2018</b>	<b>10</b>			
Здравоохранение	10	1 210 631	353 091	857 540
Образование	-			
<b>2019</b>	<b>9</b>			
Здравоохранение	9	1 575 352	1 575 352	
Образование				
<b>2020</b>	<b>8</b>			
Здравоохранение	7	3 851 574	3 851 574	
Образование	1	10 000	10 000	
<b>2021</b>	<b>10</b>			
Здравоохранение	10	4 459 635	4 459 635	
Образование				
<b>2022</b>	<b>2</b>			
Здравоохранение	2	255 571	255 571	
Образование				
Примечание – Составлено автором на основе источника [22]				

В Карагандинской области в рамках ГЧП с 2017 по 2022 гг. заключено 56 договоров на общую сумму 14 млрд. тенге, в том числе в 2022 году по 2 проектам государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения «Открытие центра экстракорпоральной гемокоррекции в городе Караганды» и «Открытие центра компетенции в сфере гематологии г. Караганды и Карагандинской области». По всем заключенным договорам ГЧП частные партнеры определены в соответствии со статьями 31 и 44 Закона о ГЧП способом прямых переговоров.

По данным Комитета по статистике РК число дошкольных организаций Карагандинской области по сравнению с 2016 году увеличилось на 28 единиц, составив в 2020 году 536 единиц. В государственной собственности находится 459 или 85,6% дошкольных организаций. При этом отмечается значительный рост количества детских садов частной формы собственности с 2016 по 2020 их число увеличилось с 42 до 77.

Несмотря на положительные результаты реализации механизмов государственного-частного партнерства в сфере здравоохранения области, расширение перечня медицинских услуг, остается ряд проблем, связанных с привлечением частных партнеров, обеспечением результативного взаимодействия государственного и частного партнерства.

Так, Программой развития территорий на 2016-2020 годы одной из актуальных проблем обозначен низкий индекс здоровья женщин и детей, предусмотрены целевые индикаторы по ежегодному снижению материнской и детской смертности, которые в 2021-2022 года не достигнуты (младенческая смертность за 2021 год составила 8,6 случаев на 100 тыс родившихся живыми при плане 7,6, материнская смертность за 2021 год 69,4 при плане 50,5).

Программой в целях снижения материнской и детской смертности предусмотрено активное привлечение частного сектора к оказанию медицинской помощи. Однако, родительные дома, перинатальные центры проекты ГЧП как государственные, так и частными партнерами, не реализованы.

Необходимо отметить, что из года в год количество крупных инфраструктурных проектов в здравоохранении возрастает, если годами ранее в основном превалировали проекты ГЧП по оснащению медицинских организаций оборудованием, инструментами и изделиями на основе договора ГЧП в форме аренды и лизинга. Тем самым подменяя, существующие процедуры государственных закупок, то сейчас, тенденция реализации проектов ГЧП в здравоохранении движется по пути и опыту иностранных государств. А именно ориентированность не на количество, а на качество. Ведь лишь один, но крупный, качественно исполненный проект ГЧП, сможет решить проблемы целого района города, тем самым улучшая, региональные показатели в целом. Данная тенденция, положительно сказывается на репутации ГЧП в республике и в полной мере позволяет называть эти проекты крупными и значимыми.

Государственной программой развития образования предусмотрено увеличение доли финансирования образовательной деятельности гражданских вузов на 2011-2020 годы по ГЧП: в 2015 году до 10%, в 2020 году до 50%.

В Послании народу Казахстана Президент сказал: «К 2020 году все дети как городской, так и сельской местности будут охвачены дошкольным воспитанием и обучением. У нас огромный потенциал государственно-частного партнерства Частные семейные детские сады и мини- центры альтернатива государственным учреждениям» [5].

На основании данных Агентства по статистике Республики Казахстан проблема необразованности существует в начальном и среднем образовании (таблица 7).

В Карагандинской области наличие трех аварийных и одной трехсменной школы. Кроме того, 21 объект образования (8 школ, 8 детсадов, четыре колледжа, одна организация доп. образования) требуют ремонта. Нехватка учебных мест составляет свыше 5,8 тыс.

Таблица 7 – Потребность Карагандинской области в проектах ГЧП в социальной сфере

Направление ГЧП проектов	Карагандинская область
Дошкольное образование (охват от 1 года до 6 лет)	84 %
Поликлиники (количество объектов)	75
Больницы (количество объектов)	25
Число общеобразовательных школ	524
Примечание – Составлено автором	

В целях своевременного принятия мер по снижению высокой доли трехсменных школ и для дальнейшего расчета дефицита ученических мест, проведен реалистичный прогнозный анализ прироста контингента и его миграции до 2026 года (принят экстраполяционный метод), который основан на выявлении будущих показателей с учетом тенденций, наблюдавшихся в прошлых периодах, с учетом реалистичного прогноза в динамике где в Карагандинской области к 2026 дефицит ученических мест составит 21951. Также в рамках Национального проекта «Комфортная школа» планируется строительство 18 школ с контингентом более 200 учащихся. «Из этих 18 школ будут введены в эксплуатацию в 2024 году (начало строительства в 2023 г.) - 10 школ на 7 700 мест, в том числе, 4 школы в Караганде (микрорайон «Кендала» на 2000 мест, микрорайон «Жана аудан (Таугуль)» на 1500 мест, микрорайон «Голубые пруды» на 1200 мест, микрорайон «Гульдер» начальная школа на 300 мест), 1 школа в г. Балхаш (8 микрорайон на 1200 мест), 2 школы в Шетском районе (с. С.Сейфуллина на 300 мест, п. Аксу-Аюлы на 300 мест), 3 школы в Бухар-жырауском районе (с. Доскей на 300 мест, ст. Нура на 300 мест и с.Уштобе на 300 мест)», - сообщили в управлении.

Строительство остальных 8 школ на 6800 мест планируют начать в 2024 году, и запустить в 2025 году. Из них 4 школы в Караганде (микрорайон «Восток-5» на 2000 мест, микрорайон «Жана аудан-2 (Кунгей)» на 1500 мест, «Кендала» 900 мест, Пришахтинск на 600 мест, микрорайон «Таугуль» на 900 мест), 1 школа в городе Приозерск (ул.Пушкина на 1200 мест), 1 школа в Абайском районе (г.Абай на 300 мест), 1 школа в Нуринском районе (п.Нура на 300 мест), 1 школа в г.Каркаралы на 300 мест.

В регионе так же уделяют большое внимание на развитие дополнительного образования. Для этого в области до 2025 года запланировано строительство трех Дворцов школьников на 600 мест в городах Темиртау и Караганда (Пришахтинск и Майкудук).

В данной схеме предусматривается привлечение частных инвесторов для финансирования строительства объектов, вместо использования государственного бюджета. Инвестиции будут осуществляться однократно, а затем в течение 8 лет после окончания строительства и передачи объектов в государственную собственность будут возмещены из бюджетных средств. Предполагается, что инвестор будет получать доходы от проекта в течение 20 лет.

Одним из способов повышения финансовой эффективности проектов будет возможность предоставлять дополнительные образовательные и другие услуги населению. Например, это может включать предоставление медицинских услуг детям или организацию дополнительных детских кружков по творческим направлениям.

Таким образом, предложенная модель финансирования Государственно-частного партнерства позволяет привлечь частные инвестиции для строительства объектов и обеспечить их экономическую эффективность, а также предоставить дополнительные услуги населению, что способствует улучшению проектов ГЧП и удовлетворению потребностей общества.

В здравоохранении государство также заинтересовано в сохранении темпов строительства и реконструкции медицинских учреждений. Об этом свидетельствуют показатели государственных программ в Казахстане «Строительство 100 школ, 100 больниц» и «Строительство 350 объектов здравоохранения». Кроме того, существует острая необходимость улучшения больничной сети в части инфраструктуры, оборудования и организации деятельности для обеспечения соответствия современным стандартам.

На сегодняшний день некоторые аспекты ГЧП уже реализованы. Таким образом, в Республике введено право выбора пациента, согласно которому граждане имеют право выбирать любую медицинскую организацию для лечения, что являлось одним из преимуществ частного сектора. Созданы равные условия для частных и государственных поставщиков. Количество частных поставщиков увеличилось с 0% в 2009 году до 51% в 2021 году.

Эффективность реализации социально значимых проектов по ГЧП в здравоохранении наглядно видна на примере программы гемодиализа. Альянс государственного и частного секторов способствовал обеспечению международного стандарта гемодиализа. Партнерство с частным сектором развивается через договоры на сервисное обслуживание, техническое обслуживание медицинского оборудования, техническое обслуживание информационных систем.

В Карагандинской области реализовано 3 проекта ГЧП в сфере здравоохранения:

- Централизованная высокотехнологичная лаборатория (предоставление частным инвестором современного лабораторного оборудования на сумму 200 млн тенге, обучение медицинского персонала работе с современными медицинскими технологиями, работы по обустройству вентиляции помещений и низковольтной проводки);
- Центры гемодиализа (5 частных компаний закупили оборудование), стоимость проекта 2,5 млрд;
- Приобретение гамма-ножа (для лечения опухолей), лечение начато у 30 больных с начала года.

Реализация проектов ГЧП обеспечила привлечение инвестиций в развитие социальной сферы области в объеме 5 856 327 тыс. тенге. Из них 87,2% направлены на здравоохранение и носят характер капитальных вложений, что позволило расширить перечень оказываемых медицинских услуг.

Использование государственно-частного партнерства (ГЧП) социальной сфере Карагандинской области имеет как положительные, так и некоторые недостатки. На позитивной стороне, ГЧП позволяет привлекать инвестиции в развитие образования и здравоохранения, способствует строительству и реконструкции школ, больниц и других социальных объектов, а также внедрению современных технологий и оборудования. Благодаря реализации проектов ГЧП в области, общественные потребности могут быть удовлетворены в более короткие сроки.

Однако, следует отметить, что процесс отбора проектов для ГЧП не осуществлялся на конкурсной основе, что может вызывать вопросы относительно прозрачности и эффективности распределения ресурсов. Также необходимо учитывать, что ГЧП не решает всех проблем в сфере социального развития и может быть ограничен в своей применимости в некоторых областях.

Кроме того, при использовании государственно-частного партнерства в социальной сфере Карагандинской области, важно обратить внимание на несколько дополнительных аспектов.

Во-первых, необходимо обеспечить эффективное управление проектами ГЧП, чтобы гарантировать их успешную реализацию и достижение поставленных целей. Это включает в себя установление четких механизмов контроля, мониторинга и оценки выполнения контрактов, а также прозрачность в использовании государственных и частных ресурсов.

Во-вторых, важно учесть потребности и интересы населения при планировании и реализации проектов ГЧП. Участие общественности и консультации с гражданами могут помочь определить приоритеты и обеспечить социальную справедливость в распределении ресурсов.

В-третьих, необходимо уделить внимание долгосрочной устойчивости проектов ГЧП. Вместо фокуса только на краткосрочных выгодах, важно стремиться к созданию устойчивых моделей партнерства, которые будут продолжать функционировать и приносить пользу на протяжении долгого времени.

В конечном счете, государственно-частное партнерство в социальной сфере Карагандинской области представляет собой потенциально эффективный инструмент для развития и модернизации социальной инфраструктуры. Однако для достижения наилучших результатов необходимо обеспечить прозрачность, управление, учет потребностей населения и долгосрочную устойчивость проектов ГЧП. Это позволит максимально использовать преимущества партнерства между государством и частным сектором в области социального развития.

## Заключение

К основным теоретическим и практическим выводам, полученным в ходе данного магистерского проекта, относятся:

1. Несмотря на растущее количество и масштабы ГЧП-проектов наличие ряда существенных институциональных ограничений сдерживает дальнейшее развитие данного института в Казахстане.

Необходимо отметить, что за весь период развития института ГЧП в стране общий объем государственных обязательств в 2 раза превысил частные инвестиции. При этом половина из них, или 564 млрд тенге была сформирована в качестве скрытых гособязательств, покрывающих в большинстве случаев до 100% частных инвестиций. В итоге доля не покрытых (*не возмещенных государством*) вливаний частных инвесторов не превышает 30%, что ставит под сомнение роль ГЧП как эффективного инвестиционного источника.

Данный дисбаланс соотношения публичных и частных инвестиций является одним из самых высоких в мире и по сути противоречит целеполаганию ГЧП – как институту взаимовыгодных партнерских отношений.

2. Наблюдается слабое отраслевое разнообразие проектов ГЧП. Согласно руководящим принципам ООН приоритетными для ГЧП выступают сферы социального характера, обеспечивающие базовые потребности населения в зависимости от уровня развития страны.

Однако несмотря на высокую потребность Казахстана в продуктовой безопасности, машиностроении, транспортной инфраструктуре и лекарственном обеспечении – данные сферы крайне незначительны в объеме казахстанского ГЧП.

В этой связи наряду с наращиванием темпов приоритетных инфраструктурных проектов необходимо активное применение механизмов ГЧП в перспективных для страны высокотехнологичных отраслях, обладающих емким человеческим капиталом и научным потенциалом.

3. Имеются правовые коллизии, связанные с несовершенством национального законодательства. В частности, отсутствует четкое разграничение ГЧП-проектов от проектов, реализуемых через государственные закупки. Еще один пробел – это размытые формулировки и указания, приводящие к формальному планированию проектов ГЧП и слабому постмониторинговому контролю. (*треть проектов сведены к строительству объектов с последующей продажей государству без эксплуатации частным партнером*).

Необходимо отметить, что правовые коллизии обусловлены не только недостаточной регламентацией ряда вопросов, но и наоборот – чрезмерной зарегулированностью. Например, в рамках последних нововведений требования по установлению собственных средств в размере не менее 20% от стоимости объекта ГЧП – не были распространены на учредителей. В связи с чем работа по ряду концептуальных ГЧП-проектов в сфере здравоохранения была приостановлена. Кроме того, более гибких условий требует процесс выплат компенсации инвестиционных затрат при досрочном вводе в эксплуатацию



объекта, а также изменений условий договора ГЧП без инициирования вопроса о его расторжении.

Все вышеуказанные вопросы требуют оперативных решений в рамках совершенствования законодательства.

4. Отсутствуют адекватное планирование в развитии ГЧП и надежные гарантии для частных инвесторов. Единственный программный документ по развитию ГЧП был завершен в 2015 году, после чего замещающего его документа принято не было. В результате - усилилась тенденция точечного подхода к формированию ГЧП-проектов в отрыве от долгосрочных инвестиционных программ развития. Так, запуск реализации проектов по строительству 20 больниц на сегодня затягивается. Данная ситуация обусловлена особенностью медицинских объектов, требующих экспертизы как процесса строительства, так и экспертизы медицинского оборудования. В этой связи, проводимая экспертиза должна проводиться в ускоренном формате.

Одной из ключевых составляющих эффективного партнерства является ясность и предсказуемость стратегии развития страны. В связи с чем, формирование надежных гарантии для ответственных частных партнеров – выступает краеугольным вектором в дальнейшем развитии ГЧП.

- 1) Одной из таких гарантий может стать доступ к качественной независимой оценке инвестиционных рисков. Данное направление неразрывно связано с уровнем развития и квалификации экспертного сообщества, предоставляющего услуги по сопровождению проектов ГЧП. Однако, данный рынок в Казахстане серьезно отстаёт.
- 2) Следующей гарантией должно стать наличие прозрачных конкурсных процедур. Важно отметить, что прямые переговоры составляют более 78% из общего числа наиболее затратных проектов ГЧП. Этот факт указывает на ограниченную конкурентную среду на этапе выбора частных партнеров.
- 3) Еще один вопрос, связанный с гарантиями – это повышение доходности от ГЧП-проектов. Наиболее выгодными для частных инвесторов выступают проекты с высокой коммерческой эффективностью. В связи с чем, при разработке проектов ГЧП важно заблаговременно прорабатывать условия предоставления инвесторами дополнительных платных услуг.

Кроме того, повысить доходность от участия в ГЧП возможно за счет секьюритизации проектов ГЧП. Это создаст новый перспективный сегмент рынка долгового капитала, характеризующийся высоким кредитным качеством и социальной направленностью.

4) Утвержденная правительством стратегия или концепция по развитию государственно-частного партнерства (ГЧП) необходима по следующим причинам: привлечение инвестиций, эффективное использование ресурсов, прозрачность и отчетность.

5) Одним из вызовов для развития ГЧП является необходимость снижения зависимости от государственных обязательств. Это можно достичь через развитие альтернативных источников финансирования, таких как коммерческие банки, фонды частных инвестиций и международные финансовые институты.

## Список использованных источников

- 1 Нисан Б. А., Прокинова А. Н., Заика Н. М. Из международного опыта использования государственно-частного партнерства в современном здравоохранении // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/iz-mezhdunarodnogo-opyta-ispolzovaniya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-sovremennom-zdravoohraneni>. Дата обращения: 15.03.2023.
- 2 Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. □ М.: ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х томах. Том 1 □ 312 с.// <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2009/09052.pdf>
- 3 Kazbekov, T.B.; Romanko, E.B.; Mussabekova, A.O.; Doskaliyeva, V.B. Public-private partnership in the social sphere// Қарағанды Университетінің Хабаршысы=Вестник Карагандинского университета → Серия "Экономика" → 2017 → 1(85)/201/ URI: <http://rep.ksu.kz/handle/data/1609>
- 4 Сайфуллин Р. И. Зарубежный опыт государственно-частных партнерств и их роль в развитии образования // Russian Journal of Economics and Law. 2012. №1 (21). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-gosudarstvenno-chastnyh-partnerstv-i-ih-rol-v-razviti-obrazovaniya>. Дата обращения: 15.03.2023.
- 5 Нюхаев Денис Валерьевич Государственно-частное партнерство в социальной сфере // Социально-экономические явления и процессы. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-sotsialnoy-sfere>. Дата обращения: 27.03.2023.
- 6 Домалатов Ержан Багданович, Дубина Игорь Николаевич, Тургинбаева Ардак Несипбековна Состояние и развитие государственно-частного партнерства в инновационной сфере Казахстана: сравнение с международной практикой // Экономика Профессия Бизнес. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sostoyanie-i-razvitie-gosudarstvennochastnogo-partnerstva-v-innovatsionnoy-sfere-kazahstana-sravnenie-s-mezhdunarodnoy-praktikoy>. Дата обращения: 27.04.2023 г.
- 7 Public Private Partnership in Social Sphere: Models Review Liliia V. Matraeva, Alexey A. Konov Alexey, V. Belyak, Sergey, G.Erokhin, Ekaterina S. Vasyutina
- 8 Инвестиции в инфраструктуру и ГЧП 2022:аналитический обзор// <https://pppcenter.ru/upload/iblock/59e/59e99c63fe1b0558340251ab897b3409.pdf>
- 9 Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>. Дата обращения: 15.09.2022 г.
- 10 Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов

- Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>. Дата обращения: 02.03.2023 г.
- 11 О государственно-частном партнерстве Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>. Дата обращения: 02.03.2023 г.
- 12 Matraeva Liliia, Konov, Alexey, Belyak, Alexey, Erokhin, Sergey, Vasyutina, Ekaterina Public Private Partnership in Social Sphere: Models Review// International Journal of Economics and Financial Issues 2016, 6(S8) 127-136.
- 13 ГЧП в Казахстане: развитие, преимущества и достижения / strategy2050.kz: <https://strategy2050.kz/ru/news/52434/>.
- 14 Закон Республики Казахстан «О концессиях» от 7 июля 2006 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000167>. Дата обращения: 12.03.2023 г.
- 15 Послание Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2022 года «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. - <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>. Дата обращения: 19.09.2022 г.
- 16 Inderst, Georg. “Social Infrastructure Investment: rivate Finance and Institutional Investors,” 2015.[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2696421](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2696421).
- 17 Adrianto Oktavianus1, Iris Mahani, and Meifrinaldi A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure //ATEC Web of Conferences 147, 06001 (2018) <https://doi.org/10.1051/matecconf/201814706001> SIBE 2017
- 18 Practice and Development Outlook of Financial Institutions Participating in PPP—Comparative Analysis of PPP Financing Modes at Home and Abroad// [https://www.researchgate.net/publication/344426055\\_Practice\\_and\\_Development\\_Outlook\\_of\\_Financial\\_Institutions\\_Participating\\_in\\_PPP](https://www.researchgate.net/publication/344426055_Practice_and_Development_Outlook_of_Financial_Institutions_Participating_in_PPP)
- 19 Investissement par secteur. Perspectives économiques de l'OCDE// [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde\\_16843436](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/perspectives-economiques-de-l-ocde_16843436)
- 20 Lyudmila Tolstolesova, Igor Glukhikh, Natalya Yumanova, and Otabek Arzikulov Digital Transformation of Public-Private Partnership Tools// Risk Financial Manag. 2021, 14, 121. <https://doi.org/10.3390/jrfm14030121> <https://www.mdpi.com/journal/jrfm>
- 21 National Infrastructure Programs in India // <https://www.cenfa.org/national-infrastructure-programs-in-india/>
- 22 Официальный сайт Центра ГЧП в Казахстане – URL: <https://ppp-center.kz/gchp-kazakhstan>. Дата обращения: 19.04.2023 г.