

2 жб

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
Западно-Казахстанский аграрно-технический университет  
имени Жангир хана

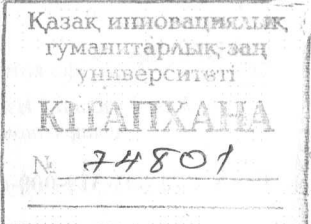


Таршилова Л.С.

## Государственно - частное партнерство

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

для магистрантов по специальностям  
6M051000 – «Государственное и местное  
управление», 6M050600 – Экономика



Алматы  
2020

УДК: 658.115:658.114(075.8)

ББК: 65.29я73+65.050.1

Т 19

Учебное пособие рекомендовано к изданию Учебно-методическим советом Западно-Казахстанского аграрно-технического университета имени Жангир хана (протокол № 6 от 30 мая 2016 года.)

Рецензенты: Гиззатова А.И., д-р экон. наук, профессор,  
Насиев Б.Н., д-р с/х наук, профессор

Таршилова Л.С.

Т 19 Государственно - частное партнерство: учеб. пособие/ Л.С.

Таршилова, – Алматы, Альманахъ, 2020. – 162 с.

ISBN 978-601-319-000-6

Учебное пособие предназначено в помощь обучающимся в системном овладении ими знаниями по курсу «Государственно-частное партнерство». Содержание учебного пособия ориентирует обучающихся на освоение программы знаний по данной учебной дисциплине, на выполнение требований к содержанию и уровню подготовки магистров.

В пособии рассмотрены теоретические вопросы функционирования государственно-частного партнерства и даны практические задания. Выполнение заданий способствуют закреплению теоретического материала и приобретению навыков при планировании проектов ГЧП, освоению методов анализа при выборе лучших моделей ГЧП для использования в практической деятельности в области государственного и местного управления, а также способствуют формированию знаний в области организации государственно-частного партнерства.

Учебное пособие предназначено для магистрантов по специальности 6М051000 – «Государственное и местное управление», 6М050600 – Экономика.

T26.2;140.M.C.lic

УДК: 658.115:658.114(075.8)

ББК: 65.29я73+65.050.1

*Книга издана в Издательском Доме "Альманахъ" в соответствии с лицензионным договором № 1 от 15.01.2019 года.*

ISBN 978-601-319-000-6

© Таршилова Л.С., 2019  
© Западно-Казахстанский аграрно-технический университет имени Жангир хана, 2020  
© Альманахъ, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Экономическое содержание партнерских отношений государства и бизнеса.....	7
2. Нормативно-правовая база ГЧП.....	20
3. Факторы формирования ГЧП.....	27
4. Зарубежная практика ГЧП.....	34
5. Модели ГЧП.....	46
6. Формы реализации проектов ГЧП.....	54
7. ГЧП в сфере высшего профессионального образования.....	61
8. Проектное финансирование проектов ГЧП.....	71
9. Организация подготовки проектов ГЧП.....	85
10. Управление рисками при реализации проектов ГЧП.....	98
11. Маркетинг проектов ГЧП.....	108
12. Публичные коммуникации при подготовке и реализации проектов ГЧП.....	117
13. Кластерные модели ГЧП.....	123
14. Система государственного и местного управления сферой ГЧП ..	135
15. Реализация проектов ГЧП в Казахстане.....	147
Заключение.....	157
Литература.....	158

## ВВЕДЕНИЕ

Международный и отечественный опыт, накопленный в течение последних 15-20 лет, свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП). Такое партнерство представляет собой относительно новое явление в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса.

ГЧП имеет важное значение в подготовке кадров для проектов программы индустриально-инновационного развития Казахстана. В настоящее время проекты ГЧП актуальны при создании и развитии университетских комплексов, объединяющих образовательные, исследовательские учреждения и иные предприятия и организации.

Развитие ГЧП позволит создать ресурсные и финансовые условия для повышения эффективности и конкурентоспособности сферы высшего образования, роста инвестиционной привлекательности финансового потенциала высших учебных заведений, совершенствования экономических механизмов при одновременном обеспечении высокого качества образовательных услуг и соблюдении конституционных прав граждан в сфере образования.

В этой связи реализация перспективных высокоэффективных механизмов ГЧП, в том числе активно применяемых в западной практике, будет особенно актуальной для сферы высшего профессионального образования Казахстана.

Курс «Государственно-частное партнерство» - дисциплина по выбору, является составной частью учебного плана и предназначен для изучения магистрантами различных отраслей экономики. Эта дисциплина является одной из основных экономических дисциплин, определяющих профиль подготовки специалистов по экономическим специальностям. Дисциплина состоит из 4 модулей: Теоретические основы государственно-частного партнерства; Формы и механизмы государственно-частного партнерства; Планирование и организация проектов государственно-частного партнерства; Организация управления проектами государственно-частного партнерства.

Изучение проблем функционирования государственно-частного партнерства основано на рассмотрении широкого круга вопросов междисциплинарного характера. В их числе: закономерности взаимодействия государства и бизнеса, модели их партнерства; динамика

развития совместных инфраструктурных проектов, влияние на них социально-экономических и институциональных условий и факторов; роль государственных и местных органов власти в поддержке проектов ГЧП, механизмы их реализации.

Учебное пособие преследует цель - сформировать у магистрантов научные знания основных теоретических концепций и актуальных прикладных вопросов в области государственно-частного партнерства, а также навыки применения основных технологий организации и управления проектами государственно-частного партнерства.

В пособии решаются следующие задачи: теоретическое освоение магистрантами современных концепций механизмов, методов и моделей реализации проектов ГЧП; приобретение навыков управления и организации финансирования проектов ГЧП; понимание места публичной власти в регулировании рыночных отношений, а также целесообразности привлечения частного бизнеса для решения социально значимых проблем; знание законодательного и нормативного регулирования отношений ГЧП; выработка навыков организации конкурсных процедур, мониторинга и контроля проектов ГЧП.

Овладевая знаниями по данному курсу магистранты должны:

знать этапы развития ГЧП, законодательство РК в области ГЧП, организации по вопросам ГЧП в РК, сферы применения ГЧП, модели реализации ГЧП, функции госслужащих в области ГЧП, мероприятия внедрения ГЧП;

применять знания в области повышения привлекательности ГЧП проектов, внедрение новых видов контрактов, расширение сфер применения ГЧП, совершенствования процедур подготовки ГЧП проектов;

владеть основами методологии и методики анализа при выборе лучших моделей ГЧП для использования в практической деятельности в области государственного и местного управления;

иметь навыки планирования и организации проектов в различных отраслях и с применением различных моделей ГЧП; организации и взаимодействия частного бизнеса и публичной власти с целью формирования и реализации проектов ГЧП; управления проектными рисками, финансового анализа и моделирования.

Изучение курса «Государственно-частное партнерство» должно теоретически и методически подготовить будущих магистров к решению сложных вопросов управления социально-экономическим развитием региона, в том числе с использованием того положительного, что было в отечественной практике, а также зарубежного опыта. Некоторые теоретические положения, а также проблемы функционирования государственно-частного партнерства рассматриваются автором с различных позиций.

Научить магистрантов понимать проблемы, возникающие при управлении регионом, и возможные способы их решения, основанные не только на использовании формальных правовых инструментов, но и неформальных механизмов — одна из основных задач предлагаемого пособия.

К настоящему времени опубликовано достаточно большое количество обзорных и оригинальных работ, а также учебных пособий по государственному регулированию экономики, институциональной экономике, государству и бизнесу. В то же время испытывается недостаток пособий именно по вопросам функционирования государственно-частного партнерства в нашей стране и в ее регионах.

При подготовке учебного пособия автор постаралась восполнить этот пробел. В данном пособии предлагается лекционный материал, система вопросов и заданий разного уровня, необходимых для формирования компетенций по данному курсу.

Учебное пособие построено следующим образом. По каждой теме предлагаются: текст, необходимый для изучения, вопросы для подготовки к семинарским занятиям, для проверки знаний, а также более сложные вопросы, задачи, кейс-стади, задания проблемного характера, над которыми обучающимся предлагается поразмышлять. В пособии имеются задания по подготовке презентаций, эссе по отдельным темам.

Предлагаемое пособие рассчитано на магистрантов экономических специальностей, однако оно может быть использовано преподавателями вузов, специалистами органов государственной и местной власти, предпринимателями.

При подготовке пособия использован опыт преподавания данной дисциплины автором, казахстанских и зарубежных ученых.

## **МОДУЛЬ 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

### **Тема 1. Экономическое содержание партнерских отношений государства и бизнеса**

- 1. Модели и механизмы взаимодействия государства и бизнеса**
- 2. Понятие государственно-частного партнерства**
- 3. Источники возникновения государственно-частного партнерства**

#### **1. Модели и механизмы взаимодействия государства и бизнеса**

Рыночная и социальная направленность экономических реформ немаловажна без усиления отношений между государством и бизнесом. Постоянная необходимость их усиления обусловлена, во-первых, тем, что государство регулярно и оперативно должно решать задачи создания всего арсенала административно-правовых, организационно-экономических и социально-хозяйственных механизмов стимулирования развития малого и среднего бизнеса (как и предпринимательства); во-вторых, она вытекает из интересов формирования, становления и развития среднего класса, являющегося ведущим звеном обеспечения качественного роста всей социально-хозяйственной системы и повышения эффективности внешнеэкономических связей государства, и, в-третьих, она обусловлена целесообразностью изменения функциональных обязанностей государства в пользу решения им задач стратегического характера и постоянного обеспечения экономической безопасности страны.

Государство и его законы не в состоянии решать все аспекты ведения бизнеса. Существует государственный контроль за налоговой, финансовой и прочими сферами, но государство не может навязать ответственное отношение к обществу в целом. Государство должно стимулировать усилия отечественных предприятий по формированию корпоративной культуры, внедрению принципов социальной этики, выработке социально ответственного поведения. Ответственность государства перед бизнесом — это создание условий для того, чтобы бизнес мог нормально развиваться и выполнять свои обязательства перед обществом через благоприятный инвестиционный климат в стране, адекватную налоговую систему, которая не должна меняться в течение продолжительного времени.

В обществе должна быть создана атмосфера высокой требовательности к ответственности бизнеса, власть должна подавать примеры роста своей социальной ответственности, предусмотренные законодательством. Законодательным и исполнительным органам власти целесообразно совместно с представителями бизнеса и некоммерческими организациями изучать и развивать законодательные аспекты поддержки и стимулирования корпоративной социальной ответственности бизнеса. От того, насколько успешно компании сумеют объединить усилия с государством и некоммерческими организациями в формировании активной стратегии социального развития, во многом будет зависеть конкурентоспособность бизнеса.

При рассмотрении экономической политики государства традиционно используется противопоставление «либеральной» и «активистской» роли правительства в хозяйственной системе. В конечном итоге роль правительства в экономике – как института, обеспечивающего эффективность функционирования рыночного механизма (либеральная роль) либо замещающего его в выполнении критически важных для экономической системы функций (активистская роль) – является существенно важным фактором для понимания процессов, протекающих в политико-экономической системе.

Учитывая эти подходы и позиции правительства в экономико-политической системе (т.е. особенности взаимодействия правительства или субъектов принятия политических решений (СППР) с экономическими субъектами, выступающими одновременно в роли субъектов политического рынка: группы давления и рядовые избиратели) можно выделить 3 типа позиции правительства:

- автономное правительство, независимое в своих действиях от предпочтений групп давления и избирателей;
- консенсус СППР и групп давления («консенсус элит»), предусматривающий оказание группами давления политической поддержки в обмен на осуществление выгодной экономической политики;
- консенсус СППР и избирателей («консенсус масс»), для которого характерна ориентация СППР на запросы и предпочтения основной массы электората (таблица 1).

Среди моделей с либеральной ролью правительства на протяжении последних десятилетий доминировала модель «Вашингтонского консенсуса», претендующая на роль универсальной модели экономического развития, пригодной для всех стран с развивающимися рынками. Задуманный как либеральное «руководство для технократов от политики», «Вашингтонский консенсус» как набор рекомендаций опирается на представление об автономно действующем правительстве. Вместе с тем, практическая реализация данной модели демонстрирует примеры как успеха, ассоциирующегося, прежде всего, с эффективной

реализацией программ приватизации и макроэкономической стабилизации в странах Центральной Европы (ячейка 1 таблицы), так и фактических неудач во многих странах СНГ (не говоря уже о Тропической Африке), где осуществление базовых рекомендаций модели либо не было доведено до конца, либо не привело к возобновлению экономического роста.

Таблица 1  
Типология моделей экономического развития

Роль правительства	Позиция СППР в экономико-политической системе									
	Автономия СППР		«Консенсус элит»		«Консенсус масс»		«Успешные модели»		«Непродуктивные модели»	
	«Успешные модели»	«Непродуктивные модели»	«Успешные модели»	«Непродуктивные модели»	«Успешные модели»	«Непродуктивные модели»	«Успешные модели»	«Непродуктивные модели»	«Успешные модели»	«Непродуктивные модели»
Либеральная	«Вашингтонский консенсус»			«Коррупционный капитализм»		«Консенсус во имя реформ»				
	Центральная Европа, нач. 1990-х гг.	СНГ, нач. 1990-х гг.	1	2	3	4	5	6		
Активистская	Авторитарные модели		Азиатская модель	Экономическая маргинализация	Государственный дирижизм	Популизм				
	«Китайская модель», 1980-е гг.	Модель СССР, 1970-1980-е гг.	7	8	9	10	11	12		
		Восточная и Юго-Восточная Азия, 1960-1990-е гг.	Восточная Африка, 1960-1990-е гг.	Тропическая Африка, 1960-1990-е гг.	«Шведская модель»	Латинская Америка, 1960-1970-е гг.				

Наиболее влиятельной альтернативой модели «Вашингтонского консенсуса» была Азиатская модель экономического развития (ячейка 9), опирающаяся на своеобразный симбиоз государства и бизнеса, получивший в литературе название «приятельский капитализм». Сравнительная эффективность «Азиатской модели» упала после кризиса 1997-1998 гг., однако симбиоз государства и бизнеса в странах Восточной и Юго-Восточной Азии продолжает оставаться сильным.

Другие альтернативы модели «Вашингтонского консенсуса», предполагающие активистскую роль государства, - различные авторитарные модели и модель государственного дирижизма - имеют в современном мире меньшую привлекательность, несмотря на то, что некоторые из них позволяли обеспечить достаточно высокие темпы роста (ячейки 7 и 11). В первом случае это связано со специфическими политическими предпосылками реализации соответствующих моделей, мало совместимыми с доминирующими представлениями о путях демократического социально-политического развития, во втором - с фактическим экономическим банкротством «Шведской модели», остававшейся на протяжении длительного времени наиболее успешным примером реализации дирижистской модели.

Исходным пунктом хозяйственных преобразований в странах с переходной экономикой так или иначе была модель «Вашингтонского консенсуса». Этому способствовала позиция МВФ. Однако реальный опыт экономических преобразований показал, что данная модель весьма нестабильна по своей природе, ибо осуществить на практике идеал «автономно действующего правительства технократов» весьма трудно.

Дальнейшее направление эволюции модели вело либо к формированию широкого общественного консенсуса в пользу реформ (переход из ячейки 1 в 5), либо к подчинению правительства интересам групп давления (ячейка 4). Среди моделей, предполагающих либеральную роль правительства в экономике, модель «коррупционного капитализма» несомненно уступает «консенсусу во имя реформ» (ячейка 5), т.е. модели успешной трансформации, характерной для большинства стран ЦВЕ. Однако при сохранении существующей позиции правительства («консенсус элит») есть, по крайней мере, теоретическая возможность перейти к считавшейся до последних лет вполне респектабельной «Азиатской модели» (ячейка 9). На практике возможен и вариант дальнейшей маргинализации при растущем вмешательстве государства в экономику (ячейка 10).

Спектр возможных направлений эволюции модели «Вашингтонского консенсуса» достаточно широк. Таким образом, можно сделать вывод о том, что несмотря на общность «отправного пункта», на практике существует очевидная альтернативность моделей развития, следование

которым обуславливает не менее очевидные различия результатов реформ в постсоциалистических странах.

Российский исследователь Е. Ясин характеризует модель отношений бизнеса и государства тремя отдельными зонами: белой, черной и серой.

«Белая зона» охватывает формальное участие государства в форме законодательного регулирования налоговых отношений, административного и экономического регулирования бизнеса.

«Черная зона» охватывает неформальное криминальное участие, прежде всего коррупцию. Отношения в этой зоне строятся на личных корыстных интересах отдельных чиновников, а инструментами достижения интересов предпринимателя являются взятки.

«Серая зона» охватывает неформальные, непосредственно не связанные с коррупцией отношения, которые строятся на заинтересованности сторон в развитии территории, а инструментом достижения интересов предпринимателя является добровольный или добровольно-принудительный вклад в финансирование территории размещения его бизнеса.

Выделяют следующие модели взаимодействия государства и бизнеса (рис. 1):

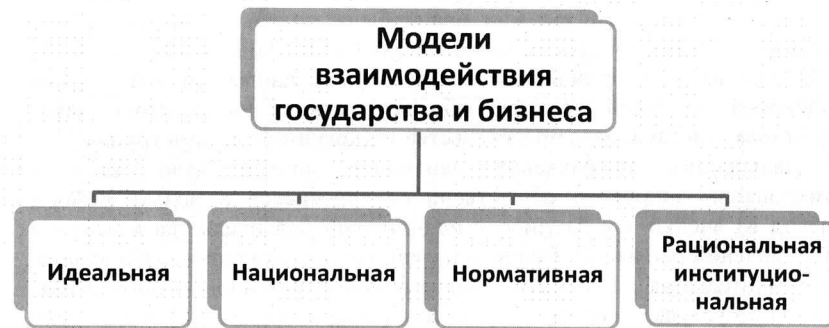


Рисунок 1. Модели взаимодействия государства и бизнеса

Идеальная модель, по сути, является теоретической и отображает взаимодействие государства и бизнеса в идеальных рыночных условиях. В определенной модели рынка действует национальная модель. Нормативная модель демонстрирует характер взаимодействия на основе формальных норм, правил, установленных в стране. В рациональной модели

взаимодействие сложилось на определенной территории, в соответствии с формальными и неформальными правилами и нормами.

Экономические отношения государства и бизнеса также могут характеризоваться одной из следующих моделей:

- 1) государство диктует фирме все параметры отношений;
- 2) государство контролирует ключевые точки экономических отношений с фирмами;
- 3) государство и фирмы-партнеры с заранее оговоренными функциями и сферами действий;
- 4) государство в экономических отношениях с фирмами уступает им инициативу, оставляя за собой контрольную функцию арбитра;
- 5) государство ограничивается защитой интересов фирм от внешних конкурентов и действий извне в целом.

Первая модель отношений государства и фирмы, безусловно, характерна для командной экономической системы. Она исключает рыночные механизмы саморегулирования и самостоятельность фирм. В этой ситуации не приходится говорить о государстве и фирме как субъектах рынка.

Остальные модели отношений предполагают определенную степень самостоятельности в действиях как государства, так и фирмы. В современных условиях государство не может самоустраниться от выполнения функций в сфере экономики, как бы ни была либеральна эта экономика. Для поступательного развития рынка роль государства должна быть достаточно велика в сфере экономики, по крайней мере, выше некоторого порога необходимого и достаточного воздействия на экономическую среду общества, на субъекты рыночных отношений.

Каждая из моделей отношений и поведения государства и фирм или их модификаций в устойчивой рыночной экономике могут либо полностью определять выбранный агрегированный тип модели рынка, либо сменять друг друга в зависимости от момента и потребностей функционирования и развития системы. Каждая из этих моделей определяется комплексом описывающих ее признаков, в основе которых лежит общность критериев.

Выделяют две схемы взаимодействия государства и бизнеса на партнерской основе. Первая схема распространена в развитых странах и представляет собой трансформацию институциональной среды, которая ранее сложилась в экономике, к новым приоритетам и условиям хозяйственной деятельности. Внедрение новых принципов в существующие институты происходит по двум направлениям: в пределах основной экономической политики (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина) или в пределах изменения и дополнения существующей системы государственного управления (США, Канада, Япония, страны ЕС).

Вторая схема распространена в странах Восточной Европы, а также в странах СНГ, и в некоторых развивающихся странах. Главной отличительной особенностью этих стран является формирование принципиально новой нормативно-правовой базы партнерства государства и общества, что сопровождается формированием институтов, которые отвечают рыночным условиям и новой роли государства в хозяйственной жизни.

Социальное партнерство является одной из моделей взаимодействия государства и бизнеса. Социальное партнерство можно определить как систему институтов, механизмов и процедур, призванных поддерживать баланс интересов сторон, участвующих в переговорах об оплате и условиях труда (работодателей и наемных работников), способствовать достижению взаимоприемлемого для них компромисса ради реализации как корпоративных, так и общесоциальных целей.

Социальное партнерство выступает как специфический тип общественных отношений, присущих цивилизованному обществу с рыночной экономикой и характеризующийся следующими чертами:

1. Это отношения между субъектами, сторонами, имеющими наряду с тождественными интересами и принципиально различные, противоположные социальные, экономические, политические интересы.

2. Отношения ориентируются не на конфронтацию сторон, а на поиск достижения социального консенсуса, при котором собственник может обеспечить себе стабильное получение соответствующей прибыли, а наемный работник – достойное образование.

3. Это такой тип отношений, в котором объективно заинтересованы все важнейшие социальные группы, государство в целом, так как при нем достигается социальная стабильность общества, его прогресс, социально-экономическое развитие.

Основная цель социального партнерства - разработка, принятие и осуществление совместными силами партнеров прогрессивных мер по развитию экономики при возможно минимальных издержках для населения области и сохранении социального мира. Важными составляющими цели социального партнерства являются: создание необходимых условий для обеспечения занятости трудоспособного населения; улучшение организации производства и условий труда; повышение жизненного уровня работников и членов их семей; совершенствование способов и методов социальной и правовой защиты работников и членов их семей.

Задача социального партнерства состоит в том, чтобы на основе уважения позиций и учета интересов наемных работников, работодателей и общества в целом (используя преимущества переговорного процесса и согласительных процедур) сформировать механизм коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений на областном,

городском (районном) уровнях, в отраслях экономики и организациях региона.

Сотрудничество требует от партнеров безусловного соблюдения основных его принципов, являющихся общими для всех уровней:

- соблюдение действующего законодательства Республики Казахстан;

- полномочность представителей сторон;

- равенство сторон на переговорах;

- приоритетность примирительных процедур;

- постоянное стремление сторон к прогрессу в развитии деловых отношений, недопустимость ухудшения условий соглашения более высокого уровня;

- добровольность принятия обязательств сторонами;

- обязательность исполнения и ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств;

- регулярность проведения консультаций в ходе сотрудничества.

Механизм реализации социального партнерства представляет собой согласованный порядок взаимодействия сторон в процессе обсуждения, принятия и осуществления намеченных мероприятий, а также взаимосвязь между его уровнями.

## 2. Понятие государственно-частного партнерства

Экономическое содержание партнерских отношений и государства рассматривается исходя из того, что имеются различные взгляды на партнерские отношения. В настоящее время достаточно сложно дать четкие параметры теоретических направлений, характеризующих экономическое содержание партнерских отношений государства и предпринимательских структур, правильность и однозначность представления о том, существует ли главенство государства при формировании подобных отношений или преимущество имеют предпринимательские структуры, а также кто должен быть инициатором партнерских отношений и что собственно является государственно-частным партнерством.

Развитие использования ГЧП в казахстанской практике позволяет расширять спектр его применения при решении задач, поставленных государством в стратегических планах и концепциях развития страны. Как один из наиболее перспективных инструментов стимулирования развития экономики, механизм ГЧП указывается в Стратегии «Казахстан – 2050».

Это свидетельствует о том, что государство и бизнес заинтересованы в активном взаимодействии в решении масштабных задач, направленных на решение актуальных социально-экономических проблем. Отсутствие законодательного определения понятия ГЧП приводит к разному его



толкованию. Анализ публикаций по проблемам ГЧП показывает, что чаще всего этот термин используется авторами в нескольких значениях (таблица 2).

Таблица 2  
Основные характеристики понятия «Государственно-частное партнерство»

Авторы (источник)	Характеристика понятия
Организация объединенных наций	государственно-частное партнерство основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора.
ЕС (Green Paper) «О ГЧП и государственных контрактах и концессиях»	форма сотрудничества между государственными органами и бизнесом, которая призвана обеспечивать финансирование, строительство, реабилитацию, управление или содержание инфраструктуры, а также предоставление услуг.
Программа экономического развития (USAID)	форма сотрудничества между государственными органами и частным сектором, направленные на обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, эксплуатации, технического обслуживания объекта инфраструктуры и (или) управления им, а также (или) оказание услуг.
Законодательство Италии	договорами ГЧП являются договора, сфера применения которых охватывает один или несколько видов деятельности, таких как проектирование, строительство, управление или обслуживание общественно-значимых работ или коммунальных служб, или оказание определенной услуги, что также включает в себя полное или частичное финансирование со стороны частных инвесторов.
Законодательство Франции	договора ГЧП являются административными, в соответствии с которыми государственное юридическое лицо поручает частной организации выполнить финансирование строительства, необходимого для оказания общественно-значимых услуг; проектирование или конверсию для целей такого строительства; обслуживание и управление таким строительством.
Законодательство Японии	дается определение частной финансовой инициативе, которая является одной из разновидностей ГЧП, как эффективное улучшение социальной инфраструктуры для гарантированного предоставления доступных и качественных услуг населению путем принятия мер посредством использования частного финансирования, управленческих способностей и технических возможностей.
Агентство Standard & Poor's	среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение общественных задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод.

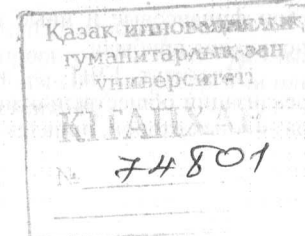
Продолжение таблицы 2

ЕБРР	долгосрочный контракт с частным сектором для предоставления услуг государству, в интересах государства или от имени государства.
Программа развития ГЧП в Казахстане на 2011-2015 годы	система взаимоотношений государства и субъектов частного предпринимательства, направленных на достижение результатов в традиционной сфере ответственности государства, определяемых в соответствующих договорах, на условиях сбалансированного распределения прав и обязанностей, рисков, затрат и выгод.
Паздников М.	локализованный инструмент западной рыночной экономики, где государство и бизнес это в первую очередь партнеры. Причем партнеры равноправные. Отсюда и термин «Public Private Partnership (PPP)».
Баженов А.	привлечение частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций.
Снельсон П.	взаимоотношение, возникающее между государственным и частным секторами в целях распределения рисков и выгод от осуществления какого-либо предприятия.
Логунцова И.	кооперация государства и частного сектора на основе объединения материальных и нематериальных ресурсов преимущественно в сферах, для которых характерна неэффективность государственного управления, в результате чего появляется синергетический эффект.
Виллисов М.	форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечить финансирование, сооружение, реконструкцию, управление и содержание объекта инфраструктуры или предоставления услуги.

Как мы видим, во многих определениях указывается две партнерские стороны – государство и частный бизнес, и акцент делается на их взаимодействие в инфраструктурных отраслях.

Основные цели реализации механизма ГЧП являются:

- 1) максимизация экономического эффекта;
- 2) уменьшение государственного долга или забалансового финансирования;
- 3) модернизация инфраструктуры.



### 3. Источники возникновения государственно-частного партнерства

За последние годы во многих странах мира происходят кардинальные изменения в отраслях, которые до этого неизменно находились в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, коммунальном хозяйстве, автодорожном, железнодорожном, авиационном, водном, магистральном трубопроводном транспорте. Правительства стран передают в частную собственность или, что наблюдается чаще, - во временное долго - и среднесрочное владение и пользование бизнесу объекты газового и энергетического хозяйства, водоснабжения и канализации, транспортных и коммуникационных систем, оставляя за собой право регулирования и контроля их деятельности.

С одной стороны, предприятия этих отраслей, в первую очередь, сетевые, монопольные сегменты не могут быть приватизированы по причине их стратегической, общественной и социально-политической значимости. Но, с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточного объема средств на то, чтобы обеспечивать их простое, а тем более - расширенное воспроизводство.

Для того чтобы разрешить это противоречие в хозяйственной практике за рубежом используется концепция государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership - PPP), которое представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

Понятие и механизмы ГЧП укоренились и используются в мировой практике привлечения частных компаний для долговременного финансирования и управления общественной инфраструктурой, включая широкий круг объектов - транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство и т. п. В классическом понимании "public" противопоставляется "private" и объединяет все "не частное", то есть государственную, муниципальную или местную власть, а также общественные организации - то есть силы, представляющие общество. Термином "private" - "частный", обозначается партнер, предоставляющий свои финансовые и иные ресурсы, а также услуги или товары с целью получения прибыли.

Институт ГЧП — как совокупность правил и технологий для реализации общественно значимых проектов путем объединения ресурсов различных сторон, привлекает к себе повышенное общественное внимание

в последние годы и имеет примеры успешной реализации в казахстанской административной практике. Возможность значительной экономии бюджетных ресурсов при достижении общественно значимых целей стимулирует административные государственные органы к участию в разного рода партнерских схемах с частным сектором.

Суммируя изученные источники, можно отметить следующие характерные черты ГЧП: долгосрочный характер отношений; объединение ресурсов под достижение конкретного результата; распределение ответственности и рисков между частным и государственным партнером.

ЕС выделяет основные элементы характеризующие ГЧП:

1) долгосрочность сотрудничества между государственным и частным сектором;

2) возможность софинансирования со стороны государства;

3) государство должно устанавливать критерии качества оказания услуг, определять ценовую политику, и контроль за соблюдением этих параметров;

4) распределение рисков между партнерами.

При реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ.

Наиболее распространены следующие механизмы партнерств:

- BOT (Build, Operate, Transfer - строительство - эксплуатация/управление - передача).

- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача).

- BTO (Build, Transfer, Operate - строительство - передача - эксплуатация/управление).

- BOO (Build, Own, Operate - строительство - владение - эксплуатация/управление).

- BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer - строительство - эксплуатация/управление - обслуживание - передача).

- DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектирование - строительство - владение - эксплуатация/управление - передача).

Государственно-частное партнерство — кооперация государства и частного сектора на основе объединения материальных и нематериальных ресурсов преимущественно в сферах, для которых характерна неэффективность государственного управления, в результате чего появляется синергический эффект

Исходя из опыта западных стран, выделяются следующие отличительные признаки ГЧП:

- длительные сроки действия соглашений о партнерстве;

- смешанные формы финансирования проектов (за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами или же совместное инвестирование нескольких участников);

- наличие конкурентной борьбы между потенциальными участниками контракта;
- разделение ответственности между партнерами в соответствии с их задачами;
- государство устанавливает цели проекта, определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг на этапе реализации. Частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта (разработка, строительство и эксплуатация, управление);
- разделение рисков между участниками партнерства на основе соответствующих договоренностей сторон.

В зарубежной практике ГЧП зачастую облегчает выход на мировые рынки капиталов, активизирует привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. ГЧП также влияет на развитие экономики регионов, где оно способствует развитию местных рынков капитала, товаров, услуг. Оно имеет широкий спектр различных механизмов, которые позволяют создавать, использовать в хозяйственных целях государственное и муниципальное имущество и управлять им.

Частный сектор, как правило, сам обеспечивает финансирование проекта по критериям экономической целесообразности. По многим типам проектов он уже имеет значительный опыт оптимальной организации работ, что позволяет точнее оценить риски, вести работы экономически более рационально. Предполагается, что каждый из партнеров использует свои сильные стороны в максимальной степени.

#### Вопросы и задания.

1. В чем актуальность курса «Государственно-частное партнерство»?
2. Назовите наиболее авторитетных авторов по проблеме взаимодействия государства и бизнеса.
3. Какие существуют модели взаимодействия государства и частного сектора?
4. Перечислите основные признаки ГЧП.
5. Что является источником возникновения ГЧП?

**Задание №1.** Постройте «дерево целей» курса «Государственно-частное партнерство».

**Задание №2.** Подготовьте эссе: «Механизмы взаимодействия государства и бизнеса: критерии эффективности».

**Задание №3.** На основании таблицы 1 сравните определения ГЧП. Какое, на ваш взгляд, наиболее полно отражает его сущность?

**Задание №4.** Как бы вы охарактеризовали современное социально-экономическое содержание процессов формирования ГЧП?

**Задание №5.** Поясните, для чего необходима систематизация знаний в курсе.

## Тема 2. Нормативно-правовая база ГЧП

1. Состояние законодательной базы ГЧП
2. Нормативное регулирование механизмов ГЧП
3. Принципы и правовые основы взаимодействия государства и частного бизнеса

### 1. Состояние законодательной базы по ГЧП.

ГЧП в Казахстане уже получило законодательную, институциональную и инфраструктурную поддержку. В настоящее время законодательство РК включает порядка 35 законодательных документов – законов, Указов Президента РК, Постановлений Правительства РК, приказов министров отраслевых министерств и предусматривает наличие взаимоотношений между государством и частным сектором в следующих формах ГЧП: институциональной и контрактной.

В целях развития государственно-частного партнерства в Казахстане Правительством была проделана большая работа по созданию соответствующей законодательной базы и институтов в данной сфере (рис. 2).

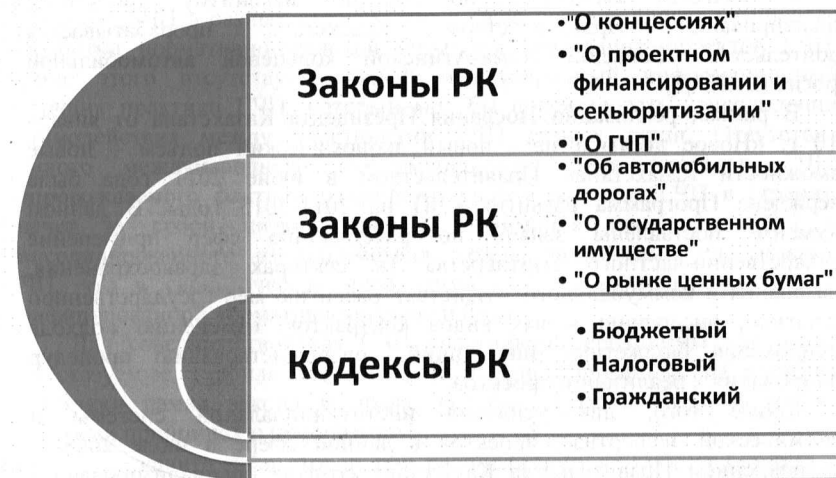


Рисунок 2. Законодательство в области ГЧП

Первый Закон Республики Казахстан «О концессиях» был утвержден в декабре 1991 года. Он регулировал правовые условия предоставления объектов в концессию на территории республики только иностранным инвесторам. Из-за несовершенства закона и возникших проблем с реализацией в стране проектов в рамках ГЧП в июле 2006 г. был принят новый (ныне действующий) Закон «О концессиях». Он позволил передавать права на создание объектов государственной собственности в рамках ГЧП и юридическим лицам Казахстана.

В 2008 г. и 2010 г. в данный закон был внесен ряд поправок по вопросам процедур передачи объектов в концессию, расширения мер государственной поддержки и повышения привлекательности концессионных проектов, отмены обязательности выпуска инфраструктурных облигаций.

Также Правительством Казахстана прорабатывается вопрос по совершенствованию концессионного законодательства для реализации проектов в сфере ЖКХ. В январе 2012 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам проектного финансирования», направленный на минимизацию рисков, защиту и усиление прав кредиторов, позволяющий привлечь заемный капитал в реализацию крупных проектов под будущие денежные потоки от их реализации.

В качестве пилотного проекта по механизму проектного финансирования Правительством Казахстана прорабатывается строительство «Большой Алма-Атинской кольцевой автомобильной дороги» (БАКАД).

В рамках реализации Послания Президента Казахстана от января 2010 г. «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана» Правительством в июне 2011 года была утверждена Программа развития ГЧП на 2011-2015 годы. В данном документе поставлены задачи по расширению сфер применения государственно-частного партнерства (в секторах здравоохранения, образования и коммунального хозяйства), развитию мер государственной поддержки, внедрению новых видов контрактов, изменению подхода планирования бюджетных инвестиций, совершенствованию процедур планирования и реализации проектов.

Кроме того, для усиления институциональной системы и экономической экспертизы проектов в данной сфере в июле 2008 г. постановлением Правительства Казахстана создана специализированная организация по вопросам концессии - АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (КЦ ГЧП), единственным акционером которого является Правительство Республики Казахстан в лице Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан.

Основной целью Центра является содействие методологическому обеспечению редакции концессионных проектов. Помимо Казахстанского центра ГЧП были созданы два региональных центра ГЧП - в Караганде (АО «Карагандинский центр государственно-частного партнерства») и Усть-Каменогорске (АО «Региональный центр государственно-частного партнерства Восточно-Казахстанской области»).

Основным документом, регулирующим государственно-частное партнерство, является Закон «О концессиях». АО «Казахстанский центр ГЧП» провело анализ действующего законодательства в области ГЧП, в результате чего были разработаны поправки в действующие законы по внедрению новых форм государственно-частного партнерства и расширению сфер их применения». Они дадут больше возможностей для реализации потенциала отечественного бизнеса. Сегодня в Казахстане применяется только одна форма ГЧП - концессия, основанная на модели «строительство-передача-эксплуатация».

Согласно действующему законодательству концессию можно применять для реконструкции и эксплуатации существующих объектов инфраструктуры, для строительства и эксплуатации новых инфраструктурных объектов. Но это очень ограниченное поле: возможности ГЧП намного шире.

Во всем мире наблюдается разный уровень развития ГЧП, что приводит к отсутствию единого подхода к пониманию механизмов и процессов ГЧП в разных странах, что в свою очередь влияет на процесс выработки нормативно-правовой базы для реализации проектов ГЧП. Кроме этого отсутствует единый международный информационный источник практики ГЧП, который мог бы содействовать консолидации взаимодействия между участниками ГЧП разных стран. Отсутствие единого международного информационного поля практики ГЧП, сопровождаемого фактами различного уровня развития ГЧП в странах, влечет за собой низкий уровень понимания процессов ГЧП и консолидированного взаимодействия между различными участниками ГЧП, что в свою очередь необходимо для последующей выработки унифицированной нормативно-правовой базы.

Для совершенствования ГЧП участникам необходимы надежные, предсказуемые, стабильные, логичные и ориентированные на развитие экономики рамки закона и права, которые должны базироваться на ключевых принципах и приоритетах:

- защита прав сторон при распоряжении их собственностью и активами;
- за счет уменьшения количества правовых норм, их улучшения и упрощения можно повысить качество нормативно-правовой базы;
- к интересам бизнеса необходимо более внимательное отношение;

– повышение эффективности контроля над соблюдением требований контрактов;

– развитие системы юридических норм и правил регламентирования ГЧП на основе консультаций по вопросам, напрямую связанным с запуском проекта и его управлением, включая концессии, налоги, конкуренцию, закупки и регулирование деятельности компаний.

Нормативно - правовая база ГЧП не должна быть сковывающей, а позволяющей сторонам сосредоточиться на результате посредством учреждения достаточно широких рамок для формирования и реализации согласованных проектов. Слишком объемное законодательство не улучшает процесс создания и управления ГЧП, а лишь сдерживает активность потенциальных сторон. Акцент должен быть сделан на гибкость нормативно-правовой базы, а именно: упразднение ограничений для участников по использованию государственных и региональных активов; использование активов частным сектором в некоторых случаях может не соответствовать положениям действующего законодательства. В таких случаях законодательные акты по этим вопросам должны быть пересмотрены; усовершенствование и упразднение ненужных процедур по застройке и использованию земельного фонда.

## 2. Нормативное регулирование механизмов ГЧП

Одним из средств повышения эффективности процедур реализации ГЧП может быть введение государством практики стандартизации контрактов. Такой подход позволяет прийти к общему пониманию основных рисков, логично обосновать выбор того или иного проекта из множества других и сократить время и расходы на проведение переговоров.

Существует также практика дробления и последовательного наращивания проектов. В этом случае контракт заключается только с одной компанией на реализацию нескольких менее масштабных проектов, и производится постепенное расширение партнерства, то есть приращение происходит по этапам. Рассмотренные примеры ориентированы на получение экономии от роста масштаба операций, снижение издержек для стимулирования активности сторон.

Другой популярной практикой становится так называемый «диалог конкурентов» («Competitive Dialogue»). В случае сложных контрактов, когда государству сложно объективно оценить технические детали достижения целей или юридическую, или финансовую части проекта, применяется технология «диалога конкурентов». Такой способ согласования интересов инициируется, как правило, государствами с привлечением всех претендентов на контракт.

При этом создается возможность преодоления трудностей,

обычно имеющих место при разработке проектов. При этом государства должны гарантировать справедливость тендерных процедур для всех участников диалога и не допускать никакой их дискриминации.

Процедура исполнения норм права так же важна, как и содержание правовых норм. Правительство должно стремиться к тому, чтобы исполнение правовых норм и судебных решений осуществлялось в интересах развития деловой активности, поэтому следует помочь бизнесу выполнять существующие правила и выступать в качестве полноправного партнера для соблюдения им правовых норм. Как при формировании норм регулирования ГЧП, так и при последующем их совершенствовании необходимо проводить консультации по содержанию правил и норм. Совершенствование законодательных актов состоит в их упрощении и большей ориентации на интересы пользователей.

Так, Закон «О науке» предусматривает проведение научных исследований и опытно-конструкторских работ на основе ГЧП: поощрение и создание условий для участия частного сектора в развитии научно-технической и инновационной деятельности. Государством гарантируется экономическое стимулирование национальной научной инновационной системы, развитие ГЧП в этой области, финансирование коммерциализации технологий в приоритетных секторах экономики.

Закон «О концессиях» регулирует этот вид ГЧП, когда государство передает частнику право на эксплуатацию, а также прав на строительство новых объектов за счет частника или на условиях софинансирования государством с последующей передачей таких объектов государству с предоставлением частнику прав владения, пользования для последующей эксплуатации. В ст.14 установлены виды господдержки частных инвестиций.

## 3. Принципы и правовые основы взаимодействия государства и частного бизнеса

Принципы и правовые основы взаимодействия государства и частного бизнеса и включают в себя следующее:

1. *Принцип социального партнерства* предполагает доверие, сотрудничество и взаимную поддержку государства и частного бизнеса;

2. *Принцип конкурентности* позволит государству оценить и поддержать наиболее достойные и эффективные предприятия любого сектора экономики;

3. *Принцип патриотизма*, кроме всего прочего, позволит государству проводить политику здорового протекционизма по отношению к отечественному бизнесу;

4. *Принцип гражданственности* предполагает строительство гражданского общества, защищающего права любого его члена;

5. *Принцип инновационности* подразумевает развитие наиболее перспективных отраслей экономики, применение самых передовых методов и технологий;

6. *Принцип открытости* означает обеспечение двустороннего информационного сотрудничества государства и предпринимательства;

7. *Принцип инвестиционной привлекательности* должен позволить предпринимателям пользоваться, в том числе и ресурсами внешних источников финансирования.

Реализация данных принципов позволит реализовать весь потенциал, заложенный в механизме ГЧП.

Законодательная база развития ГЧП требует постоянного совершенствования. Предлагаемые изменения представлены в таблице 3.

Таблица 3

Предлагаемые изменения в законодательной базе ГЧП

№	Нормативный документ	Предлагаемые изменения
1	Закон «О концессиях»	Изменение понятийного аппарата (ГЧП, концессия, концессионер, объект концессии). Участие объединений физических лиц и/или юридических лиц (консорциумов). Новые виды договоров, смешанные договоры. Упрощение квалификационных требований (с 20% до 10% от собственного капитала, либо банковская гарантия). Двухэтапный конкурс. Выплата вознаграждения за управление, плата за доступность. Частная собственность на объект концессии, объект концессии под обременением.
2	Закон «О естественных монополиях и регулируемых рынках»	Регулирования вопросов формирования и утверждения тарифов договором. Наделение АРЕМ компетенцией согласовывать ТЭО, конкурсную документацию, проект договора. Утверждение порядка формирования и утверждения тарифа для концессионера Правительством.
3	Бюджетный кодекс	Защита концессионных обязательств от секвестирования. Упрощение требований по страхованию. Самостоятельная бюджетная программа для государственных концессионных обязательств
4	Налоговый кодекс	Уточнение в части налогового учета имущества, передаваемого в концессию.
5	Закон «О государственном имуществе»	Единый порядок передачи государственного имущества в доверительное управление, аренду.
6	Гражданский кодекс	Особенности сдачи в имущественный наем и доверительное управление государственного имущества на основании договора концессии устанавливаются законодательными актами Республики Казахстан о концессиях, исключение устаревших норм.

Продолжение таблицы 3

7	Водный кодекс	Устранение ограничений по передаче во владение и пользование водохозяйственных сооружений, имеющих особое стратегическое значение, находящихся в государственной собственности.
---	---------------	---

Предлагаемые изменения найдут отражение в правовом статусе объекта концессии. В частности, в договоре концессии будет указано юридическое лицо, которому будет передан объект концессии, сроки и порядок передачи (проверка тех. состояния, оценка и т.п.); договором будет урегулирован вопрос права собственности на объекты незавершенного строительства, объекты интеллектуальной собственности; предусматривается реализация концессионных проектов на базе объектов, находящихся в частной собственности (отчуждение объектов находящихся в государственной собственности не допускается); предусматривается совместное использование (деятельность) концессионером и концедентом объекта концессии.

**Вопросы и задания.**

1. В чем выражается нормативно-правовое содержание ГЧП?
2. Что относится к законодательным средствам управления партнерскими отношениями государства и бизнеса?
3. Кто, в соответствии с законодательством является участником ГЧП в РК?
4. Что необходимо предпринять для создания стимулов к деятельности в сфере ГЧП?
5. Перечислите основные направления регулирующей деятельности государства при формировании ГЧП.

**Задание №1.** Разработайте и заполните таблицу «Этапы применения механизмов ГЧП в РК».

**Задание №2.** Дайте оценку нормативного регулирования механизмов привлечения финансирования частным партнером в проект ГЧП.

**Задание №3.** Опишите институциональные основы ГЧП.

**Задание №4.** Подготовьте аннотацию на статью из периодической печати, посвященную вопросам законодательного регулирования ГЧП.

**Задание №5.** Провести анализ предлагаемых изменений НПА в области ГЧП и определить возможность их применения.

1. Подходы к классификации факторов формирования ГЧП
2. Инвестиционный климат развития ГЧП

1. Подходы к классификации факторов формирования ГЧП

ГЧП формируется в особой среде – на национальном рынке, который функционирует, как и любой другой рынок, по определенным законам и принципам, а это, в свою очередь, формирует целый ряд условий и факторов, которые необходимо учитывать.

Однако в экономической литературе нет четкого разграничения между понятиями условия и факторы. С точки зрения философии, фактор – это, движущая сила, какого – либо процесса, явления, определяющая его характер или отдельные его черты, а условие – философская категория, выражающая отношение предмета к окружающим его явлениям, без которых он существовать не может. Философская концепция факторов объясняет общественное развитие взаимодействующих равноправных факторов, которые, в свою очередь, являются совокупностью условий – экономических, технических, культурных, моральных и других.

Классическая политическая экономическая наука выделяет три группы факторов: земля, труд и капитал, рассматривая их в качестве ресурсов или параметров, оказывающих непосредственное влияние на производственный процесс, определяющих потенциальные возможности производства.

В социальных исследованиях в основе категории «природные условия общественного развития» рассматриваются факторы, которые непосредственно используются людьми в процессе труда и повседневной жизни. Аберкромби Н. под факторами понимает компоненты и элементы структуры, для изучения основополагающей которой целесообразно проводить факторный анализ. Управленческая наука рассматривает факторы, так же как совокупность условий, с которыми фирма (организация), вступает во взаимоотношения.

Все авторы рассматривают объект, встроенный во внешнее окружение, имеющий внутренние факторы своего развития и находящегося под влиянием факторов внешней среды, как правило, разделяемой на две сферы: факторы внешней среды прямого воздействия; факторы внешней среды косвенного воздействия. Первая группа представляет собой совокупность факторов, на которые объект может оказывать определенное влияние и вторая группа – это совокупность не контролируемых со стороны объекта факторов.

Все имеющиеся классификации факторов функционирования ГЧП представлены в таблице 4.

Классификация факторов функционирования ГЧП

Критерий классификации	Виды факторов
Факторы предложения	Природные ресурсы, трудовые ресурсы, капитал, технологии
Факторы спроса	Уровень экономической активности, циклические колебания
Факторы распределения	Мотивация труда, социальная стабильность
По форме воздействия	Прямые, косвенные
По характеру роста	Экстенсивные, интенсивные
По очередности воздействия	Первичные, вторичные
По сфере воздействия	Внешние, внутренние, контролируемые, не контролируемые
По генезису	Естественные, искусственные
По степени специализации	Общие, специальные
Обусловленные НТП	Технологический, энергетический, информационный, экологический, интенсификации
По отношению к экономике	Экономические, неэкономические
По степени влияния на структуру рынка	Исторические, демографические, социально-экономические, экологические, технологические, природные и экологические, экономические, социальные, технико-технологические, научно-информационные
По эффективности использования рыночного потенциала предприятий	Влияющие на развитие предприятий, влияющие на эффективность продаж
По форме организации производства	Специализация, концентрация, кооперирование, комбинирование
По целесообразности размещения или реконструкции предприятий	Сырьевые ресурсы, сроки хранения продукции, расстояние транспортировки сырья и готовой продукции, условия транспортировки, мощность предполагаемого к строительству или реконструкции предприятия, условия реализации или спрос на готовую продукцию, развитие различных форм собственности
По уровню качества функционирования рынка	Стабильность связей между элементами (предприятиями), повышение уровня механизации и управления работой предприятия

Данные группы факторов взаимосвязаны через национальный рынок и последующее использование механизма ГЧП. В решении этих проблем должно быть как государственное, так и негосударственное регулирование.

В реальной экономической жизни на формирование и динамику развития механизма ГЧП оказывает влияние целый комплекс факторов:

- кадры для продвижения и реализации процесса: сотрудники, работающие в определённых государственных органах, имея необходимую политическую поддержку, квалификацию и доступ к необходимому финансированию, стимулируют процесс разработки и реализации проектов;

- законодательство, содействующее процессу: правила игры должны быть такими, чтобы государство имело возможность применять меры, которые защищают его и частный сектор, не создавая при этом сложностей для реализации проектов;

- финансовая поддержка: при разработке и реализации большинства проектов с применением механизма ГЧП, в частности тех, которые финансируются частным сектором, государственная поддержка в виде субсидий или обеспечения доступа к финансированию является ключом к коммерческой жизнеспособности проекта.

К условиям, необходимым для достижения устойчивой программы ГЧП можно также отнести: политическую волю для поддержки механизма ГЧП, законодательную и регулятивную систему, предоставляющую возможности применения механизма ГЧП и его стимулирования; отбор, проектирование и разработку «хороших» проектов зависящих от возможности определения наиболее подходящих и реалистичных проектов для реализации через механизм ГЧП, а также от сбора необходимой информации, привлечения высококвалифицированных консультантов и создания эффективной команды менеджеров, необходимой для разработки проекта для концедента; устойчивый поток доходов базируется на финансовой жизнеспособности проекта, распределении коммерческих рисков и защите инвесторов от рисков, которые лучше управляются концедентом или государством; привлечение частного финансирования (местного и/или иностранного) при условии, что финансовые рынки в состоянии (с правовой, финансовой и технической точек зрения) предоставить необходимые для проекта инвестиции (заёмный капитал, собственный капитал и др.) для удовлетворения финансовых потребностей проекта от первоначальных капитальных вложений до затрат на поддержание основных фондов и оборотный капитал.

Кроме институциональной и правовой базы органы государственной власти должны уделять должное внимание финансовым условиям. Успешная деятельность в области ГЧП требует формирования пула инвесторов, имеющих надлежащую квалификацию, которые

заинтересованы в проектах с использованием механизма ГЧП в стране осуществления проекта, и которые имеют необходимые ресурсы для участия в тендерном процессе. Инвесторы должны иметь доступ к источникам заемных средств и достаточный собственный капитал для финансирования проектов на условиях, приемлемых для использования механизма ГЧП.

В идеале заемные средства должны привлекаться по фиксированной ставке на долгосрочный период времени и в той же валюте, что и ожидаемый доход. Если получение заемных средств на таких условиях не представляется возможным, инвестор должен иметь доступ к другим механизмам. К таким механизмам можно отнести процентный своп (interest rate swap), гарантийные соглашения или валютный своп (currency swap).

Финансирование за счет собственного капитала также должно быть долгосрочным. При этом инвесторы должны брать на себя обязательства по участию в проекте не менее определенного минимального срока, например, 5 лет или более, в течение которых они не будут иметь возможности выйти из проекта. Заемщик должен иметь стабильную кредитную позицию или иметь поддержку платёжеспособных кредитных организаций.

Программа ГЧП не может быть реализована успешно при наличии только одного или двух из вышеперечисленных компонентов. Даже если слабые стороны в некоторых областях могут быть компенсированы сильными сторонами в других, ни один из компонентов не может компенсировать отсутствие остальных.

## 2. Инвестиционный климат развития ГЧП

Для нормального функционирования ГЧП необходимо наличие благоприятного инвестиционного климата. Ключевые участники из макрофакторов - государственные и частные структуры, но доминирование государственных структур очевидно. Ниже представлен перечень участников, которых можно объединить в группы:

1. «частный сектор» – кредиторы, инвесторы, страховщики, поручители и т.д.;

2. «потребители» – все потребители, которые платят за услуги, налогоплательщики и иные пользователи, которые получают какую-либо выгоду от проектной компании и/или предоставляют поддержку проекту;

3. «заинтересованные стороны» – местные сообщества, группы потребителей, жилищные ассоциации, физические лица и любые другие лица, которые могут повлиять на политическую или социальную среду проекта.

Для государства важно, чтобы инвесторы и кредиторы привлекали



квалифицированных специалистов с опытом работы в области ГЧП, которые могут помочь оценить риски, условия, рыночные стандарты и типовые для таких проектов финансовые соглашения. ГЧП представляет собой уникальный подход к созданию и поддержанию объектов инфраструктуры, и нельзя недооценивать важность понимания нюансов в использовании моделей ГЧП в различных секторах.

Одним из средств снижения рисков в проектах с использованием механизма ГЧП как для инвесторов, так и для государства, является обеспечение надлежащей подготовки проектов (с должным вниманием к вопросам управления рисками), а также их связь с федеральными и региональными приоритетами. Программы ГЧП должны быть интегрированы в общий процесс планирования для того, чтобы проекты ГЧП отбирались и реализовывались планомерно, а не спонтанно.

Ролью государства является привлечение ресурсов, обеспечение доступа к консультациям экспертов и развитие институциональной базы с целью обеспечения успешной разработки, реализации и управления проектами. Во многих странах для этого используются централизованные институциональные механизмы, являющиеся частью органов исполнительной власти или аффилированные с ключевыми министерствами (например, министерством финансов или казначейством), которые предоставляют ресурсы для разработки проекта или другие стимулы для применения механизма ГЧП.

Эти институциональные механизмы могут координироваться одним центральным агентством или ведомством (часто называемым «центром по государственно-частному партнерству»), или могут быть распределены среди ряда агентств и ведомств. В данном разделе под термином «центр ГЧП» будет пониматься институциональный механизм как таковой, независимо от того, расположен ли он в одном центральном государственном органе или его функции распределены по нескольким органам исполнительной власти.

Обычно центры ГЧП выполняют ряд функций, включая: совершенствование правовой/нормативной базы для ГЧП (внесение проектов новых законодательных актов по ГЧП или внесение изменений в существующие законы и подготовка распоряжений для управления развитием ГЧП); обеспечение интеграции программы ГЧП в общую систему планирования с тем, чтобы реализовывать только те проекты, которые входят в список приоритетных государственных проектов; обеспечение выполнения проектами экологических, социальных и иных существенных требований; продвижение возможностей ГЧП на федеральном и региональном уровнях, например, управление политическими ожиданиями, отбор проектов, государственная поддержка, финансирование разработки и структурирования проекта; освещение

возможностей механизма ГЧП среди потенциальных инвесторов и финансистов.

Основные функции центров ГЧП можно разделить на четыре группы: правовое/нормативное, отбор проектов, финансирование проектов и формирование рынка (поддержка ГЧП внутри правительства, среди государственных предприятий и частных инвесторов/финансовых организаций), как показано на рисунке 3.

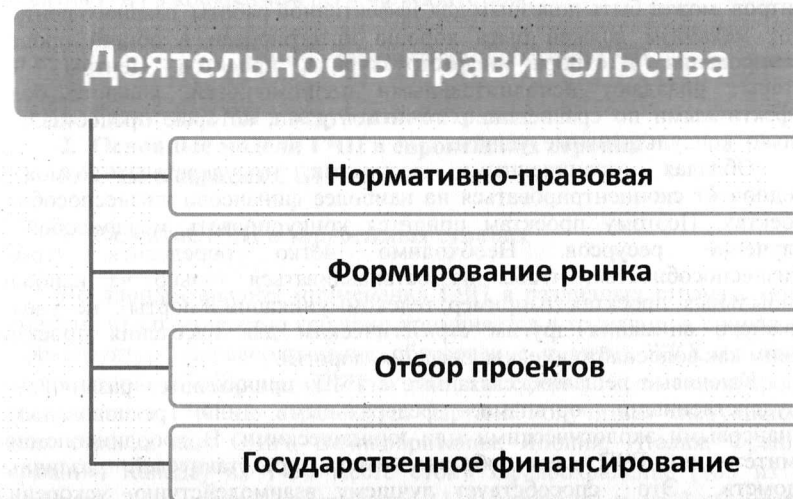


Рисунок 3. Основная деятельность правительства в рамках механизма ГЧП

Центр ГЧП может являться единым источником информации для инвесторов и государственных органов и может осуществлять координацию деятельности в области ГЧП в разных секторах. Таким образом, появляется возможность сделать программу ГЧП единообразной и последовательной для инвесторов и государственных органов исполнительной власти. В полномочия центра входят разработка и распространение опыта, политики и законодательства в области ГЧП. В частности, центр ГЧП может заниматься разработкой: руководств и инструкций, таких как методические рекомендации по управлению сделками, подготовке технико-экономического обоснования, подготовке конкурсной документации, проведению переговоров по контракту и мониторингу контрактов; стандартных форм контрактов, процедур и документации; требований и процедур, которые необходимо выполнить

для того, чтобы проект мог получить государственную финансовую поддержку.

В настоящее время в мире применяется ряд различных более или менее сложных подходов. Обычно, центр ГЧП работает эффективнее, когда он связан с ключевым министерством или департаментом (например, министерством финансов), что представляется более целесообразным, чем создание каждым отраслевым министерством своего собственного отраслевого центра (хотя создание таких отраслевых центров может быть полезным для эффективной работы главного центра). Этот механизм должен быть хорошо интегрирован в общий процесс планирования и отбора инфраструктурных проектов. Центры ГЧП, которые обладают исполнительными полномочиями, являются более эффективными по сравнению с теми центрами, которые предоставляют только консультативные услуги.

Обладая ограниченными ресурсами, государство, возможно, предпочтёт сконцентрироваться на наиболее финансово жизнеспособных проектах. Поэтому проектам придётся конкурировать между собой за получение ресурсов. Необходимо четко определить термин «жизнеспособность», чтобы не останавливаться только на наиболее прибыльных проектах (например, телекоммуникации и порты), не уделяя должного внимания другим стратегическим для населения проектам (таким как водоснабжение, канализация, дороги).

Ключевые решения, связанные с ГЧП, принимаются различными государственными органами: федеральными или региональными, финансовыми, экологическими или юридическими. В координационном комитете по ГЧП целесообразно иметь представителей различных ведомств. Это способствует лучшему взаимодействию, ускорению процесса получения необходимых согласований, а также координации и согласованности действий. Подобный комитет не является наиболее эффективным органом для управления или принятия решений, учитывая количество участников и заинтересованных сторон. Координационный комитет обычно не несёт ответственности за общий успех или провал проекта и поэтому может быть подвержен влиянию различных политических сил.

#### Вопросы и задания

1. В чем отличие условий от факторов функционирования ГЧП?
2. Какие принципы положены в основу выделения системы факторов?
3. Каково влияние финансовых факторов на функционирование ГЧП?
4. Перечислите факторы, относящиеся к группе социально-экономических.
5. Охарактеризуйте систему институциональных факторов развития ГЧП в регионе.

**Задание №1.** Составьте схему «Факторы формирования ГЧП в регионе».

**Задание №2.** Разработайте модель «Инвестиционный климат ГЧП».

**Задание №3.** На основе таблицы 3 сделайте сравнительную характеристику факторов функционирования ГЧП в регионе.

**Задание №4.** Какие из указанных в таблице 3 факторов окажут определяющее влияние на развитие ГЧП региона в будущем? Поясните.

**Задание №5.** Дайте характеристику инвестиционного климата развития ГЧП в конкретном регионе Казахстана.

#### Тема 4. Зарубежная практика ГЧП

1. Развитие ГЧП в зарубежных странах
2. Основные модели ГЧП в европейских странах
3. ГЧП в странах СНГ

##### 1. Развитие ГЧП в зарубежных странах

По данным анализа применения ГЧП в различных странах, можно отметить, что партнерство успешно применяется в транспорте, социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, туризм), ЖКХ и в других сферах (тюрьмы, оборона, объекты военной сферы). Если анализировать использование ГЧП по странам, то картина получится следующая. В таких странах как: США, Великобритания, Япония, Италия, Франция, Германия, Канада на 1-ом месте стоит здравоохранение (185 из 615 проектов), 2-ое место - образование (138 проектов) и на 3-ем месте – автодороги. Рассматривая другие развитые страны (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) картина такова: на 1-ое место выступает применение ГЧП в строительстве автодороги их реконструкция (93 проекта), далее здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта).

В развивающихся же странах и странах с переходной экономикой указанные выше отрасли (кроме автодорог) не являются приоритетными. Вследствие более низкого уровня социально – экономического развития в этих странах на 1 место выдвигается – транспортная инфраструктура. В странах с переходной экономикой, а именно – страны Центральной и Восточной Европы (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния); страны Балтии (Латвия); страны СНГ (Украина) по применению ГЧП лидируют - автодороги, строительство мостов и тоннелей легкого наземного метро, аэропортов. Им уделяется особое внимание и в них в первую очередь вкладываются средства. Развивающиеся страны (22 из 95 проектов) - Индия, Бразилия, Чили, Гонконг, Мексика, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты выделяют приоритетным – автодороги, 2 место занимают аэропорта, тюрьмы и водоочистительные сооружения. В

ряде восточноевропейских стран в конце 1990 – начала 2000 г. стали активно использоваться методы ГЧП в отраслях транспортной инфраструктуры и в городском хозяйстве, в связи с подготовкой вступления в ЕС.

Сейчас ГЧП активно реализуется в странах Европейского союза, Азии и Латинской Америке. За рубежом на основе государственно-частного партнерства реализация инвестиционных проектов, в том числе и крупных, осуществляется во многих отраслях экономики. Наиболее стабильно партнерские отношения государства и национального бизнеса формируются в странах ЕС, что продемонстрировано на рисунке 4.



Рисунок 4. Доля стран ЕС в общем финансировании государственно-частного партнерства

Сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах очень разнообразны. За рубежом обычно применяется английская аббревиатура PPP, от словосочетания Public Private Partnership. Сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур, с разнообразным диапазоном задач и компетенций.

Там принято называть государственно-частным партнерством очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей. При этом привлекаемые из частного сектора ресурсы могут быть разными — капитал, ноу-хау, опыт менеджеров. Под общественными потребностями понимается то, что признается таковыми в каждом конкретном государстве, — дороги, парки, а иногда и такие вполне коммерческие секторы, как связь или недвижимость.

На основе анализа статистических данных можно сделать вывод о том, что широта внедрения ГЧП существенно зависит от уровня социально-экономического развития страны. Так, лидерами в реализации проектов ГЧП являются такие страны, как США, Великобритания, Германия, Франция. В Центральной и Латинской Америке механизм ГЧП используется в практике Бразилии, Мексики, Аргентины, Венесуэлы, среди стран азиатского региона – в Китае, Тайване и других. На протяжении первого десятилетия XXI века подобные проекты начали внедряться и в Восточной Европе – в Польше, Чехии, Словакии, Румынии, в отдельных странах СНГ. Кроме того, следует отметить тот факт, что абсолютное большинство проектов ГЧП реализуется в США и Великобритании, однако наиболее капиталоемкие проекты осуществляются в азиатских странах. Так, в США средняя стоимость проекта составляет 213 млн. долларов, а в Китае – 643 млн. долларов.

В настоящее время существует два основных подхода к формированию концепции ГЧП на национальном уровне – «англосаксонский» (США, Великобритания) и «латинский» (Франция, Германия).

Анализируя использование проектов ГЧП по странам, и рассматривая их в соответствии с классификацией ООН, можно заметить, что в зависимости от социально-экономического развития страны, картина будет меняться. В таблице 1 представлена схема использования проектов ГЧП в странах "Большой семерки" (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) по отраслям (проанализировано 615 из 915 ГЧП-проектов). В странах "Большой семерки" проекты транспортной инфраструктуры стоят далеко не на 1-м месте.

В странах "Большой семерки" на 1-м месте - здравоохранение (184 из 615 проектов), на 2-м месте - образование (138 проектов), на 3-м - автодороги (92 проекта) (таблица 5).

Рассмотрим подход, который реализуется в США и Великобритании и предполагает, что для оптимизации процессов ГЧП следует на уровне государства формировать устойчивую конкурентную среду и жесткую систему контроля за ходом исполнения контрактов. Так, в США, в рамках современной федеральной политики, наиболее активно контракты по реализации проектов государственно-частного партнерства реализуются на муниципальном уровне.

Таблица 5

Анализ использования ГЧП- проектов в странах «Большой Семерки»

Отрасль реализации проекта	США	Велико-британия	Германия	Италия	Канада	Франция	Япония	Всего
Средства размещения	1	18	12	6	9	4	1	51
Мосты и тоннели	2			5	3	3		13
Оборона		18	1			1		20
Образование		113	24		1			138
Здравоохранение		123	3	32	14	12		184
Инновационные технологии		1	1					2
Организация досуга					1			1
Легкое наземное метро	1	9		12	1	2		25
Порты				2				2
Тюрьмы		1	3	1	1	3		9
Железные дороги		2		1	1	1		5
Автодороги	32	12	10	23	10	5		92
Социальное жилье		22						22
Уличное освещение		14	1					15
Коммунальное хозяйство			1					1
Использование отходов		19		4				23
Водоочистные сооружения				11	1			12
<b>Всего</b>	<b>36</b>	<b>352</b>	<b>56</b>	<b>97</b>	<b>42</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>615</b>

Согласно данным Национального Совета США по ГЧП, из 65-ти видов деятельности муниципальных властей средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23-х видов.

При этом в США кооперация властей и частных особенно широко распространена и приветствуется на муниципальном уровне государственной иерархии. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству (National Council for Public-Private Partnership), в США из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т.д.) обычный город использует коммерческие фирмы при исполнении 23. Здесь с 1980-х гг. активно развивается партнерство государства, штатов, местных органов управления, университетов и промышленности. Именно правительства штатов

вырабатывают подходы к объединению усилий фирм, федерального правительства и академического сообщества для концентрации средств, направленных на создание и внедрение новых технологий, и совместного использования полученных результатов.

При всем разнообразии форм такого партнерства они охватывают два направления: кооперационные исследования в рамках инновационного цикла отдельных отраслевых и межотраслевых производств; привлечение научного потенциала штатов для решения национальных проблем и, наоборот, передача технологий, созданных на федеральные средства, для развития производств в соседних штатах.

## 2. Основные модели ГЧП в европейских странах

В Великобритании ГЧП становится предметом ожесточенных дебатов при реализации проектов национального масштаба, например, таких, как строительство Евротоннеля, Лондонского метрополитена, новых железных дорог. В 90-е годы прошлого века в Великобритании начала развиваться британская форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» (PFI). Суть ее – в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов: частный бизнес фактически сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы.

Только за 5 лет расцвета - 1997-2003 гг. - в Великобритании по механизму PFI реализовывалось 563 проекта общей стоимостью 35,5 млрд. фунтов. Из 563 проектов 451 были закончены, объекты введены в эксплуатацию. Среди них 34 больницы и 119 подобных учреждений, 239 новых и «обновленных» школ, 23 новых транспортных проекта, в том числе и платная автодорога вокруг северного Бирмингема, 34 пожарных и полицейских участка, 13 новых тюрем и центров подготовки служб безопасности, 12 объектов по утилизации мусора и водоснабжению, 167 других проектов в таких отраслях как оборона, сфера отдыха, культура, жилищное строительство.

В последнюю десятилетку до начала последнего экономического кризиса в Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы превысила 50 миллиардов фунтов стерлингов. Ежегодно заключалось до 80 новых соглашений. По данным британского

правительства, до сих пор такие проекты обеспечивают 17 процентов экономии для бюджета страны.

Другой подход, именуемый «латинским», предполагает политику приоритетного сохранения объектов в государственной собственности и делегирование частным компаниям полномочий по обеспечению эксплуатации и сохранности имущества, а также функций оказания услуг населению. То есть в рамках партнёрства государство оставляет за собой право формирования стратегии развития и инвестирования, функцию собственника и заказчика.

Франция обладает богатыми традициями государственно-частного партнерства, включающими в себя деятельность сообществ смешанной экономики (SEM) и предоставление концессий. Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 годам. Характеристикой SEM является то, что государственный сектор и местные власти согласно законодательству должны иметь большую долю в составе активов SEM и таким образом играть преобладающую роль в управлении ими. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора.

По виду деятельности SEM могут быть разделены на три категории: SEM развития земель, SEM расселения и SEM услуг. Постоянно наблюдается опережающий рост числа SEM услуг. Фактически предприятиями SEM выполняется более 40 видов работ и услуг, например, развитие земельных участков, строительство, арендные советы, создание и поддержка автостоянок, торговых ярмарочных центров и так далее. Единого закона, который объединял бы в себе все формы ГЧП, во Франции нет. Каждая форма регулируется различными нормативно-правовыми актами и нормами административного и гражданского права.

В соответствии с правовым регулированием в рамках ЕС во Франции выделяют «контрактные» и «институциональные» формы ГЧП. Контрактным ГЧП является концессия, предоставленная частному инвестору (концессия на осуществление работ, оказание услуг, лизинг и другие прочие виды). Институциональным ГЧП является создание совместного предприятия с участием государственного органа или компании, с одной стороны, и частными инвесторами, с другой.

Активно развиваться институт государственно-частного партнерства в Германии начал с 2002 г., после создания так называемых ГЧП- центров практически во всех округах страны, принятия в 2005 г. закона «Об ускорении внедрения ГЧП», который подразумевает повсеместное создание ГЧП на территории Германии, а также открытия консалтинговой компании «Партнерства Германии». Кроме Закона «Об ускорении внедрения ГЧП» в Германии к нормативно-правовой базе, обеспечивающей реализацию механизма государственно-частного партнерства, относят закон «О платных дорогах», «О конкурсных

ограничениях» и также внесены поправки в налоговое законодательство и в Положение о федеральном бюджете относительно отчуждения государственной собственности, в частности, согласно данным поправкам, запрет на отчуждение государственного имущества может быть снят, если будет предоставлена соответствующая документация, отражающая эффективность от использования имущества после его передачи.

Основной целью ГЧП Германии является повышение благосостояния общества, в том числе борьба с бедностью. Кроме того, важным показателем эффективности ГЧП считается повышение прибыльности немецких предприятий. В свете реализации этих целей, государственные органы Германии являются с одной стороны «заказчиками» проектов, с другой – пытаются создать условия благоприятные для инвестирования, играя при этом роль «регулятора». Все это говорит об удовлетворении интересов не только государственных структур, но также частного бизнеса и населения страны посредством применения данного механизма.

Основной моделью ГЧП, которая применяется в Германии, является модель «Владельца», в рамках которой объект проекта ГЧП остается в руках государств, а частные структуры управляют им и должны поддерживать его в пригодном состоянии до 30 лет. При этом в зависимости от договоренности та или иная сторона в большей степени несет экономические риски, связанные с реализацией проекта ГЧП. Именно перераспределение рисков между частным инвестором и госзаказчиком является одной из отличительных черт рассматриваемого института кооперации государства и бизнеса и отличает его от других традиционных форм взаимодействия публичного и частного сектора. Важную роль в реализации ГЧП проектов играют ГЧП- центры. Такие структуры, называемые оперативными группами развития ГЧП, присутствуют на уровне отдельных федеральных земель, а также на федеральном уровне. Федеральный центр совместно с оперативными группами реализует проектную, координационную, консультационную, а также научно-методическую деятельность.

Проектная деятельность заключается в подготовке, организации, а также реализации государственно-частных проектов. Стоит отметить, что реализация проектов со стороны центров заключается лишь в создании пилотных проектов, а также предоставлении консультаций частным структурам. Координационная деятельность ГЧП- центров заключается в поддержке институтов, регулирующих деятельность партнерств, а также развитие информационной инфраструктуры, что подразумевает создание информационных баз о консультантах и инвесторах. Кроме того, оперативными группами постоянно проводятся семинары, симпозиумы, конференции, круглые столы, призванные, во-первых, привлечь внимание к проблемам института государственно-частного партнерства, а во-вторых, дать возможность познакомиться и обменяться опытом между

чиновниками и частными лицами, что повышает лояльность обеих сторон к механизму государственно-частного партнерства.

Еще одной значимой характеристикой института государственно-частного партнерства в Германии является реализация оперативными центрами ГЧП научно-методической деятельности, что подразумевает изучение опыта зарубежных стран в сфере развития государственно-частного партнерства, а также разработку научно-методических рекомендаций по применению механизмов ГЧП в Германии.

Основными сферами реализации механизмов партнерства государства и бизнеса в Германии является строительство и эксплуатация школ, вузов детских садов, полицейских участков, больниц, судов, а также других общественно значимых сооружений, сфера НИОКР. В последние годы механизмы государственно-частного партнерства затронули и сферу «государственных услуг», в частности развитие информационных и телекоммуникационных технологий и создание «электронного правительства».

По количеству соглашений ГЧП бесспорным лидером является Великобритания, на экономику которой по итогам 2013 г. приходится 44 сделки из 112 проектов ГЧП в целом по ЕС. С 1990 по 2012 г. доля Великобритании в общеевропейском количестве проектов в ГЧП составила 67,1%, а по их стоимости — 52,5%. Следующие результаты по численности и стоимости соглашений ГЧП в общем объеме ЕС за аналогичный период продемонстрировала Испания — 10,1% и 11,4% соответственно. На третьей позиции Франция — 5,4% и 5,3%.

Общий объем соглашений ГЧП за 2013 г. составил 1,8 млрд. евро (рис. 5).

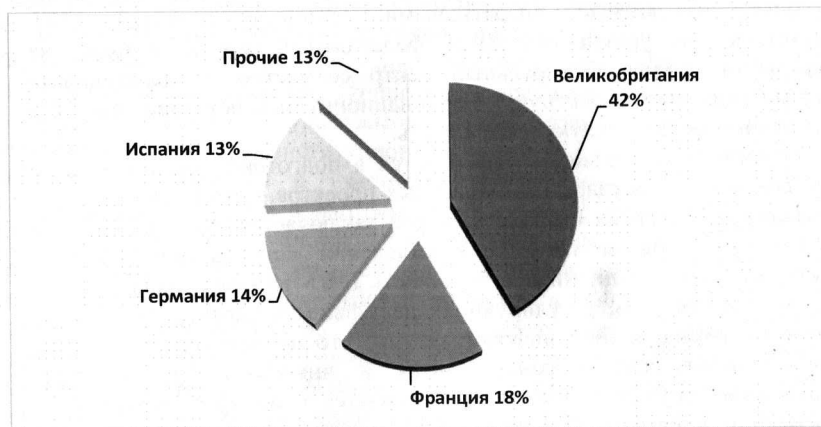


Рисунок 5. Количество соглашений ГЧП в Европе в 2013 году

### 3. ГЧП в странах СНГ

На постсоветском пространстве сама возможность партнерских отношений между государством и бизнесом до начала текущего столетия казалась маловероятной. В советское время государство, при руководящей роли партии, исполняло роль строгого, но рачительного опекуна, заботящегося об ускорении роста, перестройки экономики и т.п., с развитием же либеральных реформ наметилась противоположная тенденция — освобождение экономики от прямого государственного вмешательства, доминировавшего в экономической стратегии, из-за слабости механизмов экономического регулирования в условиях спада во второй половине 90-х годов.

Следствие этого взаимовыгодное партнерство между государством и бизнесом было признано необходимым элементом государственной политики только в начале 2000-х гг., когда в экономической жизни страны стал насущным переход от экономики, основанной на эксплуатации сырьевых отраслей, к экономике знаний и развитию высоких технологий. В результате первостепенное значение приобрели вопросы, касающиеся четкого законодательного сопровождения развитию партнерства и определения самого понятия государственно-частного партнерства. Вопросы приобрели особую остроту при появлении признаков мирового финансового кризиса.

Страны СНГ находятся на разных стадиях внедрения института ГЧП. В Российской Федерации разработан Модельный Закон «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», на основе которого субъектами Российской Федерации в настоящее время принято порядка 47 собственных законов.

В октябре 2010 года вступил в силу Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» - закон, отразивший точку зрения украинского государства по поводу принципов, форм и условий взаимодействия бизнеса и государства.

В Беларуси специальный закон о ГЧП отсутствует. В конце 2013 года в Совет Министров Беларуси внесен проект закона о государственно-частном партнерстве. В России, Украине созданы специализированные структуры, занимающиеся вопросами, связанными с установлением ГЧП. В России — это «Центр развития ГЧП», Украине — «Украинский центр содействия развитию публично-частного партнерства». В начале 2014 года Министерство экономики Беларуси приступило к созданию Национального центра государственно-частного партнерства (ГЧП), который будет координировать работу по внедрению ГЧП на уровне министерств, региональных органов управления и организаций по привлечению инвестиций.

Во всех этих странах ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

Наряду с этим, разрыв между этими странами в темпах развития государственно-частного партнерства постепенно увеличивается. В Украине и в Российской Федерации механизмы ГЧП усложняются, растет число инвестиционных проектов, реализуемых на основе партнерских соглашений государства и бизнеса. А в Белоруссии процесс внедрения ГЧП находится на начальной стадии

Среди наиболее часто используемых механизмов для осуществления проектов ГЧП в России можно выделить соглашения, арендные отношения, договор управления, особые экономические зоны, концессии, совместные предприятия. Самой распространенной формой сотрудничества между государственным и частным секторами в Украине является концессия. Кроме того, на сегодняшний день реализуются проекты с применением других форм ГЧП: договоры аренды и о долевом участии. В Российской Федерации в Украине и Белоруссии власть при помощи ГЧП надеется привлечь частные инвестиции в первую очередь в инфраструктуру и ЖКХ, то есть в отрасли, которые испытывают огромную потребность в модернизации ввиду своей изношенности.

Взаимодействие государства и бизнеса в этих странах строится так, чтобы правительство в более полном объеме выполняло возложенные на него функции, в том числе и социальные. Если в Белоруссии в роли главного партнера выступает только государство, то в Российской Федерации это может быть один из регионов, отдельная госкомпания. Кроме того в России более широкий перечень объектов, на которые может распространяться ГЧП.

В настоящее время страны СНГ переживают этап становления института ГЧП, что позволяет правительствам своевременно учесть приграничную специфику реализации инвестиционных проектов на принципах ГПЧ и вывести его на наднациональный уровень. В этой связи ГЧП можно рассматривать как юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов (организаций) публичной власти и субъектов предпринимательской деятельности в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, а также публичных услуг, осуществляемых государством.

Данное сотрудничество предполагает объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение.

## Вопросы и задания

1. В каких отраслях получили развитие ГЧП – проекты за рубежом?
2. Какие факторы обусловили развитие механизмов ГЧП преимущественно в развитых странах?
3. Какие препятствия существуют у развития ГЧП за рубежом?
4. Как зависит развитие партнерских отношений государства и бизнеса от уровня социально-экономического развития страны?
5. Как страны СНГ используют в своей практике опыт развитых стран в построении моделей ГЧП?

### Задание № 1. Кейс - стади

«Success through innovative policy initiatives and rigorous pre-feasibility studies in Korea»

The Sudokwon Landfill Gas Resource Project is one of the world's largest facilities for generating and selling electric power by collecting landfill gases and supplying them to a steam turbine. The Sudokwon Landfill began accepting waste from the Seoul Metropolitan Area for burial in 1992. Early on, LFGs were disposed of entirely through incineration, before the PPP format was adopted per government policy through the basic plan of the Sudokwon Landfill Gas Resource Public-Private Partnership Facility Project in June 2000. Most crucially, the fundamental context that allowed this project to move forward was the Basic Plans for PPP and the amendment of the Act on Private Participation in Infrastructure to allow new and renewable energy projects to follow the PPP format. The government's risk sharing efforts (through its MRGs) and policies to promote new and renewable energies were also prerequisites for the project's successful implementation.

Perhaps the next most important factor behind the project's success was the selection and planning of an endeavor that was both innovative and practicable. In addition to its suitability in terms of the public interest goals of improving the environment and generating electric power, it also reduced the costs attendant on site selection and land expropriation by making use of existing landfill area. This was both technically feasible and, when joined to the government's new and renewable energy policies, conducive to generating financial profits. It would not be overstating the matter to say that the success or failure of PPP projects like these hinges on suitable project selection and careful planning founded in experience and expertise.

Another important factor in the success of the construction and operation processes was the way in which private sector creativity and efficiency could be displayed to optimal effect. For instance, one area in which the PPP format confers an advantage over typical government investment is the promptness with which emergency situations can be handled when they arise.

When a project is owned by government and entrusted to the private sector, it can be difficult for operators to respond quickly to facility service interruptions and other emergencies because of the bureaucratic process needed to analyze the cause and determine where responsibility lies. In this project, such interruptions did indeed occur, but could be dealt with promptly because the project company bore all of the operation risks and was empowered to make decisions. Indeed, the power generating facility operation rate of around 93% is regarded as quite high for facilities of this scale. Also, while LFGs possess different properties from ordinary fuels and requires caution to prevent the release of toxic substances, actual operation is, in the project company's estimation, proceeding without hindrance because that company bears the operating risks.

In addition to the rational project plan, another important factor may have been the technical examination, in which outstanding examples in foreign countries were carefully studied and applied in a way that was suited to the Korean context. Because new and renewable energy projects have not been standardized, and because so few examples are available at the planning time of such project, they present arguably the largest risk in terms of technical issues. Also, yields and collection rates may vary depending on the type of refuse and climatic or environmental conditions, which necessitates appropriate application based on close technical examination. Therefore the fourth success factor may be the execution of a rational financial examination based on data from this technical analysis.

Finally, the last factor in the project's success may be the timeliness of assistance from the government, a reflection of the Korean government's policy commitment to environmental projects and the newfound importance of new and renewable energies. Because the project's structure has the project company bearing the operating risks and the government offering MRGs on profits, it can distribute both the risks and the rewards between the government and the company. Also contributing to the profitability is the fact that the private investor executed promptly even with 100% private investment, bearing the risks associated with fluctuation on LFC yield.

*//Success Stories and Lessons Learned from Public-Private Partnership Projects in Korea. - September 2014. - Public and Private Infrastructure Investment Management Center (PIMAC)*

#### Вопросы для обсуждения

1. Перечислите факторы успеха проектов ГЧП.
2. Какова роль государства в реализации названных проектов?
3. Какие способы минимизации рисков проектов ГЧП Кореи вы можете предложить?

**Задание №2.** Провести сравнительный анализ развития ГЧП во Франции и США.

**Задание №3.** На основании таблицы 4 проведите анализ использования ГЧП - проектов в странах «Большой Семерки».

**Задание №4.** Подготовьте презентацию «Развитие ГЧП в странах СНГ».

**Задание №5.** Применение каких моделей ГЧП возможно в Казахстане? Ответ обоснуйте.

## МОДУЛЬ 2. ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

### Тема 1. Модели ГЧП

#### 1. Классификация моделей ГЧП

#### 2. Характеристика ГЧП контрактного и институционального типа

#### 1. Классификация моделей ГЧП

В рамках ГЧП государство выступает собственником, получает возможность исполнения прямых функций, сместив акценты с конкретных проблем, например по строительству и эксплуатации объектов, на административно-контрольные функции, благодаря чему может предоставить частному сектору сферу хозяйственной деятельности, оставив за собой рычаги регулирования и контроля.

В связи с этим партнерские взаимоотношения государства и бизнеса следует рассматривать как перераспределение прав собственности и ответственности между его участниками.

Сферы применения ГЧП можно сгруппировать в две обобщенные категории:

- создание и модернизация инфраструктурных объектов;
- предоставление публичных услуг.

Эти две категории по ряду характеристик довольно сильно отличаются друг от друга, что обусловило применение различных подходов для подготовки и реализации проектов в форме ГЧП для каждой из них (таблица 6).

Для глубокого понимания и четкого представления схемы реализации партнерств на практике необходимо разобраться в формах, моделях и механизмах ГЧП, которых в мировой практике сложилось большое разнообразие.

Модель государственно-частного партнерства определяет степень фактического участия частного партнера в совместных государственно-частных проектах.



Она может повышаться и понижаться и зависит от масштабов передачи правомочий собственника от государства бизнесу.

Таблица 6

Сравнительная характеристика проектов ГЧП по реализации инфраструктурных проектов и предоставлению публичных услуг

Характеристика	Инфраструктурные проекты	Публичные услуги
Цель	Создание или модернизация инфраструктуры (транспортной, энергетической, жилищно-коммунальной, телекоммуникационной, социальной)	Повышение качества и/или удешевление предоставления традиционно предоставляемых государством услуг населению и субъектам хозяйствования, оптимизация бюджетных расходов
Принципы финансирования	Частично или полностью финансируются собственными и привлеченными средствами частных партнеров. Предусматривается частичное бюджетное финансирование	Финансируются за счет средств государственного (местного) бюджета. В некоторых случаях частично финансируются за счет оплаты потребителей за административные услуги
Участие государства	Создание «правил игры» и обеспечение их стабильности. Обеспечение финансирования в установленные договором сроки. Мониторинг за эффективностью реализации проекта.	Фиксация стандартов предоставления публичных услуг. Обеспечение стабильного финансирования. Мониторинг качества предоставления услуг
Критерии выбора партнера	Важность реализации проекта исходя из потребностей жизнеобеспечения населения или улучшения условий для ведения бизнеса Value for money	Value for money – предоставление услуг стандартизированного качества за меньшие деньги или повышение качества услуг при том же объеме финансирования
Механизмы (правовые нормы)	Концессия, аренда, договор на управление, совместная деятельность, договор о разделе продукции	Договор на управление, особые формы договоров
Инициаторы проектов	Органы публичной власти или частные партнеры	Органы публичной власти или частные партнеры
Причины инициирования	Отсутствие необходимой инфраструктуры. Экономически опасное состояние инфраструктурных объектов. Опасность техногенных катастроф	Низкое качество и/или высокая стоимость публичных услуг. Неудовлетворенность общества публичными услугами
Необходимые условия для реализации проекта	Приемлемое с экологической и территориальной точек зрения техническое решение. Финансовая окупаемость проекта.	Наличие стандартов предоставления публичных услуг, бюджетных средств. Система контроля за качеством предоставления услуг.

Крайние варианты представляют собой либо долгосрочные контрактные отношения, которые предполагают полное сохранение каждым партнером всех правомочий собственности, либо совместное предприятие, держателем контрольного пакета которого является частный партнер. Между этими полюсами расположено все многообразие форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени перераспределения правомочий собственности и рисков между государством и бизнесом на срок и на условиях, предусмотренных заключаемыми соглашениями.

В зарубежной практике классификацию моделей ГЧП проводят в соответствии с принятой моделью взаимодействия государства и бизнеса. Так, в «Зеленой книге о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях» модели ГЧП имеют контрактный или институциональный характер. Контрактное ГЧП, предусматривающее различные формы договорных отношений, в том числе концессию. Институциональное ГЧП предусматривает создание совместных предприятий между государственным и частным секторами.

2. Характеристика ГЧП контрактного и институционального типа

В рамках ГЧП контрактного характера (таблица 7) отношения регулируются контрактами. Такая форма партнерства имеет следующие разновидности: частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative, Великобритания) или «Эксплуатационная модель» (Betreiber modell, Германия), «Модель уступки» (Concessive model).

Таблица 7  
Характеристика ГЧП контрактного характера

Вид формы	Характеристика
Частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative, Великобритания) и «Эксплуатационная модель» (Betreibermodell, Германия)	Частный сектор может строить и эксплуатировать объекты общественного пользования, такие как дороги, тюрьмы, больницы, школы, пожарные и полицейские участки и т.п., а правительство платит за предоставленные услуги
«Модель уступки» (Concessive model)	Предполагает оказание услуг и строительство объектов по договору вместо государства, при этом под постоянным контролем последнего. В случае недостатка у пользователей средств для оплаты услуг государство предоставляет им субсидии

В рамках ГЧП институционального характера (таблица 8) создается самостоятельный объект под проект как совместное предприятие (англ. Joint Venture, нем. Kooperations modell) либо как специальная компания (Special Purpose Vehicle).

Таблица 8  
Характеристика ГЧП институционального характера

Вид формы	Характеристика
«Совместный объект»	Объект находится в совместном ведении государственного и частного партнеров
«Объект передачи»	Объект находится под доминирующим контролем частного собственника либо передается государству

Исходя из анализа мирового опыта, Международная ассоциация проектного финансирования (International Project Finance Association, IPFA) выделяет 3 разновидности государственно-частного партнерства:

1) Привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые государством, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций.

2) Соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения, как правило, включают обязательство частного партнера не только по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг.

3) Партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

Форма ГЧП является правовым основанием реализации конкретной модели ГЧП. Да и само ГЧП можно рассматривать, с одной стороны, как принцип взаимодействия государства и бизнеса, а с другой – как форму такого взаимодействия. Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики.

Ссылаясь на мировую литературу, посвященную проблематике ГЧП, Варнавский В. Г. выделяет следующие формы государственно-частного партнерства (рис. 6)



Рисунок 6. Формы государственно-частного партнерства

К первой группе относятся разнообразные контракты, которые государство предоставляет частным компаниям: на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т. д.

Особое место в государственно-частном партнерстве занимают арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования.

В современных условиях лизинг является одним из наиболее приемлемых способов финансирования проектов, реализуемых в различных отраслях экономики, в том числе с использованием механизмов ГЧП.

Преимущества сторон договора лизинга:

1. Финансовые: одновременно решаются вопросы приобретения основных фондов и финансирования этой операции. Объем лизингового финансирования при этом может в 2–3 раза превышать стоимость активов, которыми располагает предприятие или организация.

2. Инвестиционные: поскольку предмет лизинга может быть использован в качестве залога, постольку имущество получить в лизинг проще, чем ссуду на его покупку.

3. Организационно-эксплуатационные: использование предмета лизинга приносит немедленный доход, который идет на оплату лизинговых платежей и прибыль лизингополучателя.

4. Сервисные: лизингополучатель может воспользоваться услугами по: страхованию, транспортировке, монтажу, обучению персонала, сервисному обслуживанию.

5. Практические: лизинговые платежи относятся на издержки лизингополучателя, что снижает налогооблагаемую прибыль, коэффициент ускоренной амортизации – 3 при норме амортизации – 10%, срок – 3,3 г. После полной амортизации и выкупе по символической стоимости оборудования оно зачисляется на баланс лизингополучателя по нулевой оценке и налог на имущество не платится.

В отдельную группу входят государственно-частные предприятия, в том числе акционирование (корпоратизация) государственных предприятий и создание совместных предприятий. Соглашения о разделе продукции — это договор, в соответствии с которым государство предоставляет инвестору-субъекту предпринимательской деятельности «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск».

### Вопросы и задания

1. В каких моделях ГЧП финансирование проектов осуществляет государство?
2. Какие модели ГЧП управляются государством, а какие – частным сектором?
3. Перечислите особенности осуществления платежей в моделях ГЧП.
4. Какие модели ГЧП получили наибольшее развитие и почему?
5. Какие модели ГЧП используются в целях создания нового инфраструктурного объекта?

**Задание № 1.** Подготовьте презентацию «Модели ГЧП».

**Задание № 2.** Заполните таблицу «Характеристика основных моделей ГЧП»

Модель ГЧП	Проектирование	Строительство	Управление	Собственность	Финансирование	Распределение рисков

**Задание № 3.** На основании заполненной таблицы определите модели, которые выгодны для частного сектора.

**Задание № 4.** Кейс – стадии  
ПРОЕКТ КЛИНИЧЕСКОГО ЦЕНТРА «СЮД ФРАНСИЛЬЕН» (Франция)

В результате двухлетнего по сроку организации конкурса в июле 2004 года проект клинического центра «Сюд Франсильен» был передан специальной компании, созданной Eiffage – седьмой среди самых крупных строительно-концессионных групп Франции. Договор с Eiffage был заключен в результате конкурентной борьбы, в ходе которой Eiffage выиграл контракт у основных своих конкурентов – французских компаний Bouygues и Vinci, благодаря имеющемуся опыту участия в реализации проектов ГЧП, который включал контракт на программу строительства тюремного комплекса, которая стала первым крупным и главным проектом ГЧП во Франции, финансовая отчетность по которому закрыта в феврале 2006 г. Соглашение по проекту создания тюремного комплекса послужило образцом для проекта строительства клинического центра «Сюд Франсильен», пример которого способствовал процессу в целом, а также обеспечил скорую реализацию программы. Тогда как работа по заключению первого контракта продолжалась четыре месяца, заключение контракта по строительству клинического центра «Сюд Франсильен» заняло всего шесть недель после объявления результатов конкурса и присуждения контракта компании Eiffage. Несмотря на то, что за последние несколько лет Франция рассматривала и другие проекты создания госпитального комплекса, общая стоимость данного контракта составила 315 млн. евро, что, безусловно, стало одной из самых крупных сделок подобного рода. Проект рассчитан на тридцать лет от даты начала коммерческого использования объекта, которое запланировано на начало 2011 года с учетом периода строительства, рассчитанного на четыре года. После завершения проекта площадь клинического центра «Сюд Франсильен» составит приблизительно 110,000 метров, что эквивалентно площади 15 футбольных полей.

Договор включил следующие пункты:

А. Долгосрочное кредитование

Погашение кредита общим объемом 268 млн. евро, составляющий 80% общей суммы государственных расходов на проект, будет осуществлено клиническим центром «Сюд Франсильен» безусловным платежным обязательством без каких-либо налоговых изъятий и штрафов. Данный пункт договора опирается на закон о ГЧП Dailly Ordiance от 17 июня 2004 года, разрешающий оказывать госпиталям поддержку в виде безвозвратных ассигнований, порядок предоставления которых раскрывается в разделе «Гарантии» данного текста.

В. Долгосрочное кредитование

45 млн. евро от суммы кредита направлены на устранение риска, связанного с реализацией проекта и его результатами. Тогда как пункт А договора в среднем рассчитан приблизительно на 23 года и устанавливает сроки выплат по основному долгу до 35 лет, пункт В договора рассчитан на 24 года и предполагает погашение оставшейся суммы долга через 33 года.

Уплачиваемая заемщиком доля НДС составила 7 млн. евро возобновляемого кредита в наличной денежной форме. Налоговые начисления по кредиту осуществляются в полном соответствии с порядком начисления НДС, установленным налоговыми органами.

Три уполномоченных ведущих организатора проекта предоставили промежуточный заем участникам проекта в размере 24 млн. евро для пополнения их финансовых фондов с целью улучшения их финансового состояния. Гарантии по кредиту приняла на себя компания Eiffage, погашение которого было осуществлено за счет средств сторон, участвующих в проекте, посредством выделения средств частных активов и кредитного заема.

И, наконец, с точки зрения финансирования проекта, данный договор также является уникальным, благодаря уровню гарантий, принятых на себя как компанией Eiffage в период строительства, так и самим клиническим центром впоследствии. Компания Eiffage дала кредиторам и другим партнерам гарантии покрытия всех возможных в процессе строительства рисков с целью предоставления частному сектору возможности нести бремя рисков наиболее эффективно. Предоставляемая компанией гарантия оградила кредиторов от рисков, связанных со строительством клинического центра, и тем самым позволила установить наиболее выгодные процентные ставки по кредитованию на этапе строительства. Подобная практика также устроила государственный сектор, поскольку Правительство Франции было заинтересовано в передаче максимально возможного объема рисков частному сектору именно на данном этапе реализации проекта.

Согласно вышеупомянутому закону о ГЧП, грантодатели, участвующие в проектах ГЧП, могут перечислять специальные средства непосредственно в рамках контракта ГЧП. Скорректированная государственная политика структурирования проектов ГЧП, согласуемая с подходом ориентации на риск компании Eiffage, позволяет реализовывать проекты на самых выгодных финансовых условиях, предлагаемых в настоящее время для данного вида контрактов ГЧП.

### Вопросы для обсуждения

1. Какова эффективность данного проекта?
2. В чем заключаются выгоды для частного сектора и гарантии рисков в процессе строительства?
3. Назовите социальные и экономические выгоды и преимущества данного проекта.

4. Какие инструменты государственной политики использовало Правительство Франции для поощрения и содействию распространению контрактов ГЧП?

**Задание № 5.** На основании литературных источников и СМИ привести примеры моделей ГЧП.

## Тема 2. Формы реализации проектов ГЧП

1. Характеристика форм реализации проектов ГЧП
2. Концессии

### 1. Характеристика форм реализации проектов ГЧП

Основными формами реализации проектов ГЧП являются такие:

*Управление* – передача функций по управлению некоторым инфраструктурным объектом или функций по предоставлению публичной услуги частному сектору с оплатой этих услуг публичной властью. Оплата может устанавливаться как на фиксированной основе, так и в зависимости от достигнутых результатов частного оператора.

*Афермаж* или аренда – привлечение частного сектора к модернизации и эксплуатации инфраструктурных объектов, при которой финансирование работ, в том числе строительства объекта осуществляется за счет публичных фондов. В этом случае частный оператор эксплуатирует/модернизирует инфраструктурный объект, получая за это платежи с пользователей соответствующих услуг, и обязан часть получаемого дохода возвращать публичной власти как амортизацию средств, вложенных ею в строительство/модернизацию соответствующего объекта.

*Форфейтинг* – частный партнер осуществляет строительство инфраструктурного объекта, самостоятельно привлекая свой или заемный капитал, а по завершении строительства отдает этот объект в аренду государственному или коммунальному предприятию. Этот механизм часто используется в странах, где частному партнеру сложно управлять инфраструктурными объектами в связи с несовершенной тарифной политикой, непониманием методов и процедур реализации государством контрольных функций, высоким уровнем коррупции и т.п.

В Казахстане в соответствии с действующим законодательством применяются следующие формы ГЧП (рис. 7).

Наибольшее распространение в нашей стране получила контрактная форма ГЧП – концессия.

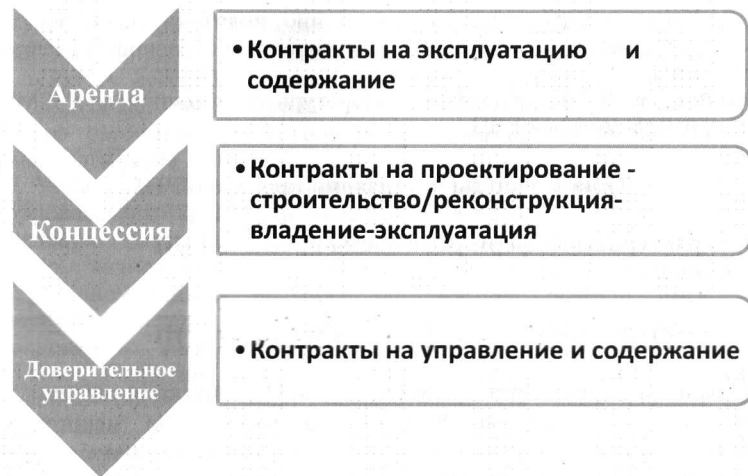


Рисунок 7. Формы ГЧП, используемые в Казахстане

Юридические модели ГЧП могут быть разные, но неизменным остается главенствующая роль органов государственной власти в формулировке целей, которых должны добиться их частные партнеры, и использовании инструментов бюджета, государственной собственности, законодательных установлений и прочих публичных прерогатив по управлению частью рисков проекта, которые не могут нести частные участники.

## 2. Концессии

Концессии являются одним из важнейших инструментов реформирования общественного сектора в мировой экономике. Они представляют собой форму привлечения частного капитала в те сегменты общественной собственности, приватизация которых невозможна по социально-политическим, стратегическим и иным мотивам. Поэтому государство оставляет за собой стратегические вопросы ценообразования, безопасности и т.д., а бизнесу передает конкретные текущие хозяйственные проблемы: управление объектом, инвестирование. В мировой практике существует множество суждений о сути концессий. Концессия – это система отношений, связанных с передачей частному юридическому или физическому лицу (концессионеру) прав пользования объектом государственной, муниципальной (общественной) собственности или права государства, принадлежащие ему на праве монополии, концедентом для строительства, модернизации, реконструкции,

эксплуатации, управления, обслуживания и т.д. за плату и на возвратной основе на определенных, закрепленных в договоре условиях и в соответствии с действующим законодательством.

По мнению М. Субботина, концессии в системе договоров занимают некое промежуточное положение между приватизацией и функционированием государственного предприятия. Отношения между концессионером (в лице частной стороны ГЧП) и концедентом (общественной стороной ГЧП) при реализации концессионных соглашений схематично показаны на рисунке 8.

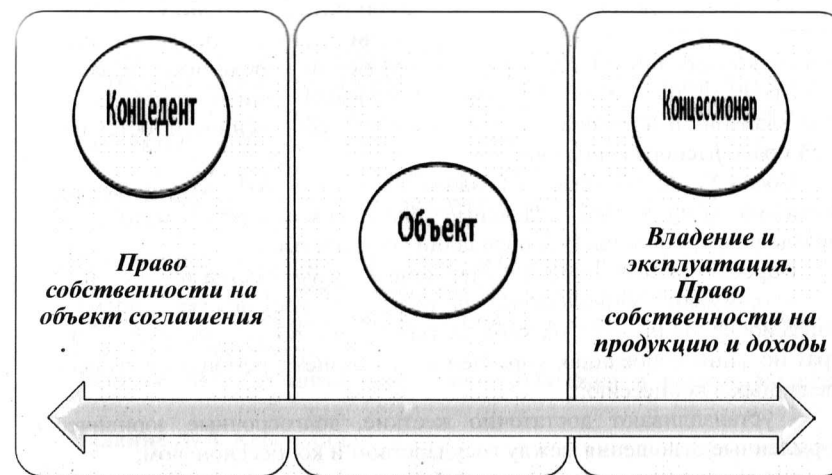


Рисунок 8. Взаимоотношения концедента и концессионера

В мировой практике выделяют несколько основных видов концессий:

1. BOT (Build, Operate and Transfer) - «Строительство, управление, передача» - классический вариант концессии. Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном - на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству. Аналог этого вида концессии при реконструкции объекта - ROT (Rehabilitate, Own, Transfer);

2. BTO (Build, Transfer and Operate) - «Строительство, передача, управление» - концессионер строит объект, который передает государству в собственность сразу после завершения строительства, после чего он поступает в управление концессионеру;

3. BOO (Build, Own and Operate) - «Строительство, владение, управление» - так называемый «гринфилд» (Greenfieldproject). Концессионер строит объект и управляет им на правах владения и пользования, концессионный срок не фиксируется;

4. BOOT (Build, Own, Operate and Transfer) - «Строительство, владение, управление, передача» - разновидность «гринфилда», владение и пользование осуществляется в течение строго оговоренного срока.

Довольно много ученых занимается исследованием преимуществ концессии для развития экономики страны.

Так, Варнавский В.Г. отмечает, что у государства в рамках, как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов; государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Сосна С. А. обращает внимание на то, что «объекты договорных отношений (имущество, отдельные виды деятельности) находятся в безраздельном, монопольном обладании государства».

Коробейников А. отмечает следующие преимущества концессии:

- снимают финансовую нагрузку с государства, поскольку концессионер принимает на себя обязательства по осуществлению всех затрат по финансированию, управлению и текущему ремонту сооружений, переданных в концессию;

- устанавливают достаточно жесткие, долгосрочные, юридически оформленные отношения между государством и концессионером;

- позволяют привлекать частный капитал, в том числе иностранный, без потери стратегического контроля над жизненно важными системами и объектами страны.

Субботин М. выделяет следующее: «Государство управляет, не выпуская собственность из рук, никому не отдавая своих контрольных функций. В свою очередь, у инвестора, готового вложить деньги в управление таким имуществом, также должен быть выбор: покупать его или брать в некую особую форму аренды».

Если обратиться к мировому опыту, то видно, что зарубежные ученые (П. Гаслайн, М. Керф, А. Абучар, Ф. Басквед, А. Файард, П. Бёрнс, А. Естач) выделяют множество преимуществ концессии, как для государства, так и для частного инвестора.

Так, в частности, при осуществлении концессии государству возможно: при неизменном сохранении объекта в общественной собственности передавать его во владение и пользование частному сектору на возвратной основе при соблюдении строгого контроля за деятельностью концессионера. Государство может переложить функции строительства,

эксплуатации, содержания объектов общественной собственности, прежде всего в сфере производственной и социальной инфраструктуры, на частный сектор; обеспечить техническое и технологическое развитие государственных и муниципальных производств, объектов и услуг; создать условия и предпосылки для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности, оптимального управления ими, рациональной эксплуатации природных ресурсов, защиты окружающей среды.

### Вопросы и задания

1. Какие цели ставит государство при разработке проектов ГЧП?
2. На кого возлагается ответственность в концессионном договоре?
3. Как влияет уровень обслуживания объекта на вознаграждение частному сектору в проекте ГЧП?
4. Какие формы ГЧП применяются в Казахстане?
5. Чем аренда отличается от доверительного управления?

**Задание №1.** Дать сравнительную характеристику моделей ГЧП.

**Задание №2.** Подготовьте кейс: «Модели ГЧП в Казахстане».

**Задание №3.** На основе рисунка 8 опишите характер взаимодействия концедента и концессионера.

**Задание №4.** Опишите особенности платежей в рамках моделей ГЧП.

**Задание № 5.** Кейс – стади

### ПРОЕКТ УТИЛИЗАЦИИ ОТХОДОВ В ВАНКУВЕРЕ (Канада)

Город Ванкувер провинции Британская Колумбия в Канаде принял решение о совместном соглашении с частным сектором о модернизации захоронения промышленных отходов (включая утилизацию метана и углекислого газа, оказывающих серьезное воздействие на глобальное изменение климата) для использования в коммерческих целях. В рамках созданной структуры ГЧП сторона, представляющая частный сектор, взяла на себя работу по проектированию, финансированию и строительству теплоэлектростанции. Она использует газ, получаемый из органических отходов, в качестве альтернативного источника энергии, продаваемой частным партнером для местных промышленных целей. Высвобождающееся в процессе производства электроэнергии тепло, преобразуемое затем в горячую воду, продается частным партнером большому тепличному комплексу с целью отопления.

Частная компания и город (городская администрация) участвуют в доходах от продажи электричества и тепловой энергии.

Городская администрация Ванкувера является государственным партнером проекта. Городу принадлежит место захоронения отходов, он также осуществляет управление свалкой, которая расположена на земле, находящейся в собственности города. Частное партнерство проекта обеспечивается компанией по производству электроэнергии, которая учреждена как собственное дочернее предприятие, осуществляющее разработку, финансирование, строительство и управление проектами комбинированного производства тепловой и электрической энергии, а также специализирующееся на продаже электричества и тепла. Компания BC Hydro, British Columbia Crown Corporation, являясь подотчетной Министерству энергетики и природных ресурсов Канады, является покупателем и дистрибьютором электричества, производимого посредством комбинированного производства тепловой и электрической энергии.

Еще одним частным партнером проекта является агропромышленный сектор, покупающий горячую воду, получаемую в процессе производства электроэнергии, и использующий ее при тепличном производстве. В 2001 г. город объявил конкурс на поиск партнера по финансированию, разработке, строительству, управлению и эффективному использованию (с точки зрения прибыльности) проекта комбинированного производства электрической и тепловой энергии. Несмотря на то, что город уже принял план строительства энергосистем, было принято решение провести конкурс среди частных компаний с целью познакомиться и оценить более широкий спектр проектных концепций, а также максимизировать экономические, экологические и социальные выгоды для города.

На конкурс было представлено пять предложений от частных компаний, каждое из которых опиралось на совершенно разные подходы утилизации и захоронения отходов. Заявки, принятые к рассмотрению, содержали предложения по использованию газа с целью высушивания отходов морских раковин для получения удобрения, повышения качества газа для дальнейшей транспортировки по трубопроводу, а также для прямого использования при производстве цемента после процесса очистки газа от примесей. В результате обстоятельной и структурированной оценки заявок и переговорного процесса в феврале 2002 года на основе самой высоко оцененной заявки был подписан и утвержден городским советом контракт ГЧП сроком на 20 лет.

Согласно утвержденной структуре проекта ГЧП, город продолжает осуществлять управление захоронением отходов (мусорной свалкой). Строительство 2,9 км. трубопровода было осуществлено частной стороной проекта с целью сбора и передачи газа с места захоронения отходов

близлежащему аграрному комплексу посредством строительства между ними электростанции по комбинированному производству электрической и тепловой энергии. Частная компания, выбранная городом на основании конкурсного отбора, осуществила разработку проекта, финансирование и строительство электростанции по комбинированному производству электрической и тепловой энергии, которая в качестве сырья использует газ из органических отходов для производства электроэнергии (7.4 МВт в год), которая поставляется от 4 до 5 тыс. жилых домов.

Продажу электроэнергии для коммунальных нужд осуществляет компания BC Hydro – частный партнер проекта. Строительство электростанции было завершено в сентябре 2003 года, в ноябре того же года объект был полностью сдан и начал работать с полной нагрузкой. (Начальная нагрузка составляла 5.55 МВт в год и увеличилась до 7.4 МВт в год после введения в эксплуатацию четвертого генератора в конце 2004 г.).

Высвобождающееся в процессе производства электроэнергии вторичное тепло, преобразуемое затем в горячую воду, продается частным партнером большому тепличному комплексу (32 акра) по выращиванию томатов с целью отопления. Использование газов из органических отходов подобным образом в большей степени, нежели их переработка посредством сжигания, способствует сокращению выбросов углекислого газа в атмосферу, и может быть приравнено в количественном выражении к удалению 6000 машин с дорог и магистралей Канады.

Город Ванкувер в лице городской администрации не обеспечивает никаких выплат частным партнерам, участвующим в проекте, но гарантирует поставку газов из органических отходов в течение 20 лет согласно контракту. Город тем самым принимает риск ограничения поставок в рамках проекта, но в то же время минимизирует этот риск посредством сохранения ответственности по управлению системой сбора газа. Общий объем инвестиций в проект со стороны частных партнеров составил около 10 млн. долларов.

Со стороны частных партнеров проекта было подписано соглашение о приобретении электроэнергии с компанией BC Hydro и двадцатилетнее соглашение о продаже тепловой энергии с владельцем тепличного комплекса. Доходы от продажи электроэнергии отходят частному партнеру за вычетом 10% выплат городу. Текущие эксплуатационные расходы города по добыче и производству газов из органических отходов составляют около 250,000 долларов в год, а выплаты, получаемые от продажи частным партнером электроэнергии и горячей воды, составляют около 400,000 долларов в год.

### Вопросы для обсуждения

1. Какие преимущества есть у частного сектора в этом проекте?
2. Пример какой модели ГЧП представлен в кейсе?
3. Опишите преимущества окружающей среды в результате реализации данного проекта.

### Тема 3. ГЧП в сфере высшего профессионального образования

1. Развитие ГЧП в высшем образовании
2. Зарубежный опыт ГЧП в высшем профессиональном образовании
3. Сдерживающие факторы распространения ГЧП в образовании

#### 1. Развитие ГЧП в высшем образовании

В качестве одного из приоритетных направлений развития современного высшего образования можно определить его участие в создании инновационной экономики страны, разработке и внедрении перспективных наукоемких технологий. Модернизация экономики предполагает, что система высшего профессионального образования должна стать фактором ускоренного социально-экономического развития страны.

Инновационная структура вуза позволяет повысить эффективность и качество образовательного процесса, развить его прикладную направленность, максимально использовать интеллектуальные, материальные, информационные и человеческие ресурсы для подготовки специалистов, проведения исследований, разработки инновационных проектов.

В последнее время активно развивается государственно-частное партнерство (ГЧП) в области профессионального образования. В последние несколько десятилетий во многих странах государство объединяет усилия с негосударственным сектором образовательных услуг, который берет на себя часть нагрузки по реализации тех или иных функций образования. Такая кооперация позволяет государству экономить средства, добиваться более высокого качества образования. Как известно, образование – объект социальной инфраструктуры и, соответственно, ГЧП может развиваться в этой сфере.

Государственно-частное партнерство в сфере образования можно представить как взаимодействие государственных образовательных учреждений и структур бизнеса на основе взаимных интересов для достижения общих целей. Также можно сказать, что это партнерство

представляет собой альянс между государством и бизнесом в целях реализации образовательных проектов на основе законодательных актов и специальных соглашений.

Благодаря ГЧП можно привлечь дополнительные средства в образование, оно помогает государству решить трудности, возникающие в механизме управления и финансирования. Формы ГЧП в образовании могут быть ориентированы на выполнение функций управления (концессия, аутсорсинг, передача функций управления образовательным учреждением управляющим компаниям), на финансирование (создание коммерческой организации, создание некоммерческой организации, заключение договора простого товарищества, соглашение о сотрудничестве, формирование фондов некоммерческой организации), на участие общественности (попечительский совет, управляющий совет).

Мировой практике известны две формы ГЧП – институциональная и контрактная. Механизмы ГЧП в различных отраслях и в образовании варьируют в зависимости от законодательства стран, применяющих ГЧП. В обобщенном виде это можно представить в виде таблицы (таблица 9).

Таблица 9

Формы и механизмы ГЧП в сфере высшего образования

Формы ГЧП	Механизмы ГЧП
Институциональная	Эндаумент-фонды
	Институты общественного участия (общественные, управляющие, попечительские и иные советы)
	Технопарки
	Центры трансферта технологий
	Ресурсные центры
	Центры коллективного пользования
Контрактная	Совместные образовательные структуры
	Стипендиальные программы
	Гранты
	Концессии
	Долгосрочная аренда
	Инвестиционные контракты
	Образовательные ваучеры
Образовательные кредиты	
Стажировка студентов на предприятиях с последующим трудоустройством	



Развитие форм ГЧП эволюционировало от контрактных форм к институционально-интегрированным формам. В зарубежной практике на долю контрактных форм приходится 3% и 97% принадлежит институциональным формам.

Перечисленные направления ГЧП в образовании на сегодняшний день широко распространены во многих странах благодаря тем преимуществам, которые они предлагают образовательному сектору. Они, во-первых, помогают повысить эффективность расходования средств; во-вторых, дают возможность государству воспользоваться специальными навыками, которыми могут не обладать государственные служащие, в-третьих, позволяют государству удовлетворять новый спрос и облегчают процесс внедрения инноваций в обучение.

Основными причинами неудач опыта использования ГЧП в развивающихся странах стали недостаточное финансирование ГЧП-проектов, непродуманное разделение рисков, завышение стоимости проектов.

Все указанные барьеры очень важны для Казахстана, где концепция ГЧП как перспективного социально-экономического института получила поддержку на самом высоком государственном уровне.

Приведем пример опыта государственно-частного партнерства ряда европейских стран в управлении содержательным компонентом профессионального образования (таблица 10).

Сегодня в мире считается общепризнанным, что наиболее рациональным является оформление отношений партнеров в рамках некоторой программы, формируемой на основе интерактивных взаимодействий бизнеса, государственных исследовательских организаций и государственных органов управления.

Так, в США такой программой является программа передовых технологий (ATR) Министерства торговли, в Австрии – программы Kplus и Kind/Knet. Говоря о государственно-частном партнерстве в научной и инновационной сферах, необходимо подчеркнуть важность применения теории «тройной спирали» (TripleHelix) при реализации проектов ГЧП. Данная теория была создана в Англии и Голландии в начале XXI века профессором университета Ньюкасла Генри Ицковицем и профессором амстердамского университета Лойетом Лейдесдорфом.

Тройная спираль символизирует союз между властью, бизнесом и университетом, которые являются ключевыми элементами инновационной системы любой страны. Можно проследить взаимосвязь на уровне передачи технологий, знаний через взаимодействие университетов (образовательных учреждений) и коммерческого сектора при участии государства на следующих примерах из практики.

Примерами применения концепции «тройной спирали» являются технопарки (техноцентры), деятельность которых рассмотрена в работе на

базе опыта Швеции, Испании, Великобритании. Распространенной формой ГЧП в высшем образовании являются эндаументы.

Таблица 10 Опыт государственно-частного партнерства ряда европейских стран в управлении содержательным компонентом профессионального образования

Параметры	Великобритания	Франция	Германия	Нидерланды
Степень централизации государственного регулирования	Промежуточный тип, ближе к децентрализованному	Сильная, центрально место-Министерство национального образования, высшего образования и науки и Министерство экономики, финансов и промышленности	Промежуточный тип: государственное управление разделено между федеральным правительством и земельными комитетами	Промежуточный тип, государство определяет общие рамки (двухсторонняя модель)
Организационные формы	Профессиональные комитеты по отраслевому образованию	Консультативные советы Консультативные комиссии	Отраслевые государственные структуры Комитеты по профессиональному образованию Земельные комитеты	Национальные организации Конфедерации Комитеты по профессиональному образованию
Наличие надведомственных (межведомственных) координирующих структур	Отраслевые советы по вопросам квалификаций Агентство по формированию квалификаций для отраслей Действует сильная система координации работы министерств, для того чтобы принимаемые решения и их реализация были согласованы между всеми ведомствами	Постоянная комиссия Национального совета по управлению профессиональным обучением Координационный комитет региональных программ профессионального обучения Консультативная комиссия Комиссия по труду	Комитеты по профессиональному обучению Земельные комитеты по профессиональному обучению Земельные министерства Федеральный институт профессионального образования и обучения Федеральная служба по вопросам труда	Национальные организации по профессиональному образованию и обучению Ассоциация национальных организаций СОЛО Конфедерация профсоюзов Нидерландов

Наибольшие активы имеют эндаумент-фонды следующих университетов США и Канады (таблица 11).

Таблица 11  
Крупнейшие эндаумент-фонды университетов США и Канады

№ п/п	Университет	Штат США	Размер эндаумент-фонда в 2009 г. (тыс. долл. США)
1	Harvard University	Массачусетс	29 832 055
2	Yale University	Коннектикут	18 980 000
3	Stanford University	Калифорния	12 619 094
4	Princeton University	Нью-Джерси	12 614 313
5	University of Texas System	Техас	12 163 049
6	Massachusetts Institute of Technology	Массачусетс	7 982 021
7	University of Michigan	Миссисипи	6 000 827
8	Columbia University	Нью-Йорк	5 892 798
9	Northwestern University	Иллинойс	5 445 260
10	University of Pennsylvania	Пенсильвания	5 170 538
11	University of Chicago	Иллинойс	5 094 087
12	The Texas AM University System and Foundation	Техас	5 083 754
13	University of California	Калифорния	4 937 483
14	University of Notre Dame	Индиана	4 795 303
15	Duke University	Северная Каролина	4 440 745
16	Emory University	Джорджия	4 328 436
17	Washington University in St. Louis	Миссури	4 080 554
18	Cornell University	Нью-Йорк	3 966 041
19	Rice University	Техас	3 612 884
20	University of Virginia	Вирджиния	3 577 266

Из таблицы видно, что по состоянию на июнь 2009 г. активы эндаумент-фондов американских ВУЗов достигали 29,8 млрд. долл. (Гарвардский университет), 18,9 млрд. долл. (Йельский университет), 12,6 млрд. долл. (Стэнфордский университет), 7,9 млрд. долл. (Массачусетский технологический университет).

## 2. Зарубежный опыт ГЧП в высшем профессиональном образовании

Зарубежный опыт финансирования проектов государственно-частного партнерства в образовательной сфере неоднороден и имеет определенную специфику в соответствии справочными системами различных государств. По данным аналитического обзора ОАО «Еврофинансы», опыт финансирования ГЧП-проектов в образовательной сфере можно разделить на опыт стран общего права (на примере Англии и США) и опыт стран гражданского права (Европа — на примере Германии). США являются безусловным лидером по объему финансирования ГЧП-проектов в сфере образования.

Большую роль в финансировании проектов ГЧП в США играют федеральные программы. Так, в числе наиболее масштабных мероприятий по поддержке НИОКР в сфере малого бизнеса в США необходимо указать на разработку и успешную реализацию федеральных программ «Инновационные исследования в малом бизнесе» (The Small Business Innovation Research - SBIR) и «Трансферт технологий малого бизнеса» (The Small Business Technology Transfer - STTR). Ежегодно в рамках этих программ финансируется более 2 тысяч инновационных проектов. Общее управление этими программами осуществляется

Администрацией малого бизнеса (АМБ). В странах Европы накоплен опыт создания и функционирования системы институтов развития, охватывающих важнейшие сферы экономики.

В развитых странах, где значительно преобладает развитый сектор образования, прослеживается выраженная тенденция к сокращению бюджетного финансирования систем высшего образования. В этой ситуации правительства стоят перед необходимостью выработки наиболее эффективных механизмов финансирования высшей школы и создания оптимальных условий для функционирования вузов.

Рассматривая российский опыт, следует отметить, что в настоящее время в сфере образования возможности ГЧП используются недостаточно полно, практика применения ГЧП позволяет выделить лишь несколько примеров использования допустимых в рамках существующего законодательства форм ГЧП. Среди механизмов контрактной формы существует практика взаимодействия организаций образования и субъектов частного сектора по следующим направлениям.

Механизмы ГЧП контрактной формы в сфере образования оформляются соответствующими гражданско-правовыми договорами - подряда, дарения, безвозмездного пользования имуществом, выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ или заключением соглашения или протокола о намерениях.

Практика реализации механизмов институциональной формы ограничивается единичными примерами по следующим направлениям: учреждение субъектами частного сектора благотворительных фондов (в форме некоммерческих организаций); создание исследовательских центров в форме юридических лиц, в которых участвуют государственные университеты и субъекты частного сектора; открытие бизнес-школ, учредителями которых являются субъекты частного сектора - физические и юридические лица; учреждение корпоративных университетов в форме некоммерческих партнерств с участием государственного университета и субъектов частного сектора.

Среди механизмов ГЧП в форме общественного взаимодействия можно выделить несколько примеров формирования попечительских советов, в которых участвуют представители субъектов частного. Вместе с тем на данный момент потенциал ГЧП в сфере образования используется не в полной мере, что подтверждается незначительным количеством проектов ГЧП.

В настоящее время можно отметить ряд успешных проектов с использованием механизма ГЧП в сфере высшего образования (эндаумент-фонды вузов) РФ:

- Финансовая академия при Правительстве РФ;
- Южный федеральный университет, Сибирский федеральный университет;
- МГИМО;
- ГУ-Высшая школа экономики;
- Высшая школа менеджмента СПбГУ;
- Европейский университет в Санкт-Петербурге;
- Московская школа управления Сколково.

Нужно отметить, что важной задачей, которую развитые страны Запада решают на основе инструментов ГЧП, является активизация процесса трансферта технологий. С этой целью в странах создаются специальные организационные структуры, которые выступают посредниками между продавцами и покупателями новых технологических разработок и исполняют роль технологических брокеров.

Достаточно большое значение в развитых странах отводилось и отводится образованию территориально-отраслевых кластеров и формированию сетей взаимосвязанных предприятий с использованием механизмов ГЧП. Данный зарубежный опыт может быть использован при становлении различных механизмов государственно-частного партнерства в образовательной сфере в РК.

Казахстанская практика развития ГЧП в сфере высшего профессионального образования ограничивается только контрактами на строительство и эксплуатацию общежитий и медицинского центра. В связи

с этим изученный зарубежный опыт может быть применим в Казахстане с учетом действующего правового поля.

Государственно-частное партнерство в сфере образования сталкивается с целым рядом проблем. Одной из важнейших проблем, является несовершенство нормативно-правовой и методической базы (в части отраслевых и иных подзаконных нормативных актов), позволяющей реализовать эффективные механизмы ГЧП и обеспечить при этом выполнение стратегических целей и задач государства в области образования, а также интересов субъектов частного сектора как полноправного партнера государства в сфере профессионального образования.

В настоящее время в силу наличия ограничений в действующем законодательстве существенно затрудняется реализация таких механизмов ГЧП институциональной формы как создание коммерческих (или некоммерческих) организаций с участием государственного или частного образовательного учреждения или органов государственной власти и местного самоуправления.

Как показывает опрос, наибольшие опасения у бизнес-партнеров вызывают риски, связанные с работой государственных и местных органов управления, прежде всего, излишняя бюрократизация и изменчивость нормативно-правовых регуляторов в сфере образования в процессе реализации проектов ГЧП. Важнейшими рисками, влияющими на устойчивость проектов ГЧП в образовании, являются также отсутствие реальной ответственности государственных и местных структур за реализацию средне- и долго-срочных проектов ГЧП, слабая координация действий между различными департаментами и управлениями органов исполнительной власти и контролирующими ведомствами.

Такая рассогласованность и различие интересов приводит к тому, что руководители учреждений образования опасаются оказаться в зоне риска несоблюдения бюджетного законодательства или нецелевого использования средств, которые им могут быть инкриминированы проверяющими инстанциями даже в случае согласования и одобрения проектов ГЧП региональными и местными органами управления образованием. Кроме этого ощущается нехватка высококвалифицированных специалистов в области создания и управления проектами в рамках ГЧП.

### 3. Сдерживающие факторы распространения ГЧП в образовании

Основными сдерживающими факторами широкого распространения ГЧП в образовании являются:

- несовершенство законодательной базы. Это ведет к отсутствию доверия между партнерами: бизнес боится применения административных рычагов со стороны государства, государство боится лишиться собственности;

- институциональная неготовность собственника (государства и муниципальных образований) к формированию на основе баланса экономических интересов новой инфраструктуры образовательных учреждений;

- образовательные учреждения слабо изучают профессиональные особенности бизнеса, не всегда стремятся поддерживать прямые контакты с работодателями, привлекать работодателей в управление учебными заведениями, знать их потребности в кадрах и в методах обучения, организовывать производственную практику, а в дальнейшем и трудоустройство выпускников, с учетом интересов конкретных компаний;

- неготовность бизнеса идти навстречу образовательным учреждениям;

- высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты образования при отсутствии гарантий государства, отсутствие налоговых льгот (образовательная деятельность компаний облагается налогами наравне с коммерческой деятельностью); для бизнеса экономически выгодным представляется развитие внутрикорпоративных систем обучения и подготовки кадров, создание предприятиями базовых кафедр в отдельных ВУЗах, корпоративных университетов;

- отсутствие системы профессиональных стандартов, которая должна стать основой для совершенствования профессионального образования и создания образовательных стандартов с учетом требований к уровням квалификации и компетенции по профессиям, предъявляемым работодателями и рынком труда;

- отсутствие современной национальной системы квалификаций для обеспечения прозрачности, сравнимости, сопоставимости и признания квалификаций, дипломов и свидетельств об образовании и обучении;

- частные компании не допускаются в число учредителей профессиональных образовательных учреждений образования, ресурсных образовательных центров, что не позволяет понять реальную ценность конкретных учебных заведений для работодателей, сделать эффективным участие бизнеса в управлении образованием, привлечь дополнительные средства и расширить участие представителей бизнеса непосредственно в

образовательном процессе и экзаменационных комиссиях учебных заведений;

- не создана публичная, объективная система общественно-профессиональной оценки деятельности образовательных учреждений при активном участии бизнеса совместно с профессиональным экспертным сообществом

Наиболее перспективной в настоящее время формой государственно-частного партнерства участники является схема, при которой:

1) отношения государства и частного бизнеса носят взаимовыгодный долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности;

2) частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений в части инвестированных средств;

3) у государства в рамках договора и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на частный бизнес в случае нарушения им условий договора о государственно-частном партнерстве в образовании, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов;

4) государство передает образовательному учреждению и частному бизнесу только права владения и пользования объектами собственности в образовании, оставляя за собой право распоряжения ею.

#### Вопросы и задания

1. Как можно определить ГЧП в образовании?
2. Какие формы ГЧП используются в высшем образовании?
3. Какова роль эндаумент-фондов в деятельности университетов?
4. Приведите примеры использования механизма ГЧП в высшем образовании.
5. Перечислите сдерживающие факторы развития ГЧП в образовании.

**Задание №1.** Составьте реестр партнерских связей вуза.

**Задание №2.** Подготовьте аннотацию на статью из периодической печати, посвященную развитию ГЧП в образовании.

**Задание №3.** Используя данные таблицы 9, оцените степень централизации государственного регулирования профессионального образования развитых стран.

**Задание №4.** Предложите мероприятия по снижению действия факторов, сдерживающих развитие ГЧП в высшем образовании.

**Задание №5.** Используя данные таблицы 9, сравните организационные формы ГЧП в профессиональном образовании различных стран.

### МОДУЛЬ 3. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

#### Тема 1. Проектное финансирование проектов ГЧП

1. Алгоритм проектного финансирования
2. Структура и механизмы финансирования проекта

##### 1. Алгоритм проектного финансирования

Алгоритм проектного финансирования включает в себя следующие этапы (рис. 9).



Рисунок 9. Алгоритм проектного финансирования

##### 1. Предложение.

Физические и юридические лица вносят в порядке частной инициативы предложения по передаче объектов в концессию в уполномоченные государственные органы соответствующей отрасли и местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы).

Уполномоченные государственные органы соответствующей отрасли и местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы) формируют концессионные предложения по объектам, с учетом предложений, внесенных физическими и юридическими лицами.

## 2. *Подача конкурсной заявки.*

Инвестору необходимо отслеживать объявления исполнительных органов о проведении конкурсов по выбору концессионеров для проектов и подать свои конкурсные заявки.

Потенциальный концессионер вправе обратиться с запросом о разъяснении положений конкурсной документации, но не позднее тридцати календарных дней до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок.

Организатор конкурса обязан в трехдневный срок с момента регистрации запроса ответить на него и без указания, от кого поступил запрос, сообщить такое разъяснение всем потенциальным концессионерам, которым организатор конкурса представил конкурсную документацию.

Рассмотрение и отбор концессионных заявок осуществляется Комиссией по концессиям, создаваемой Правительством Республики Казахстан - в отношении объектов концессии, относящихся к республиканской собственности и местными исполнительными органами области (города республиканского значения, столицы) - в отношении объектов концессии, относящихся к коммунальной собственности соответствующего местного исполнительного органа.

## 3. *Переговоры с победителем конкурса.*

Комиссией рассматриваются все конкурсные заявки, представленные участниками конкурса, с учетом заключений по концессионной заявке и оценке соответствия потенциальных концессионеров квалификационным требованиям.

С участником конкурса, концессионная заявка которого признана лучшей на основании критериев к проектам, устанавливаемым Правительством Республики Казахстан, Комиссией проводятся переговоры по уточнению концессионного проекта и условий договора концессии.

## 4. *Заключение договора.*

По итогам конкурса по выбору концессионера решением Комиссии утверждается концессионная заявка, а заявитель признается победителем конкурса.

Организатор конкурса заключает договор концессии с победителем конкурса.

## 5. *Финансирование проекта, строительство и эксплуатация объекта.*

Инвестор осуществляет финансирование проекта, строительство и эксплуатацию объекта в соответствии с договором концессии.

Процедура передачи объектов в концессию, указанная на схеме, описана в «*Правилах представления, рассмотрения и отбора концессионных проектов, проведения конкурса по выбору концессионера, проведения мониторинга и оценки реализации концессионных проектов на условиях софинансирования из бюджета, и отбора концессионных проектов для предоставления или увеличения объемов лимита поручительства государства*», утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 декабря 2010 года № 1343.

Квалификационные требования, предъявляемые к потенциальному концессионеру, права и обязательства концессионеров, содержание договора концессии, порядок передачи объектов государству и другие положения регламентированы Законом Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №167-III «*О концессиях*» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.01.2012 г.)

## 2. Структура и механизмы финансирования проекта

В условиях постоянно увеличивающегося разрыва между растущими требованиями к общественным услугам и инфраструктуре, с одной стороны, и финансовыми и бюджетными ограничениями, с другой стороны, вопрос о структуре и механизмах финансирования проектов ГЧП приобретает особое значение.

Финансирование проектов ГЧП традиционно осуществляется посредством сочетания денежных ресурсов из различных источников, как-то: средства частного сектора (включая международных инвесторов), средства бюджетов всех уровней, средства государственных и совместных предприятий, кредитные ресурсы финансово-кредитных организаций, средства институтов развития.

Распределение финансовых обязательств между участниками ГЧП устанавливается при подписании соглашения о партнерстве и индивидуально для каждого отдельного случая. Тем не менее, все они построены на использовании одной из следующих типовых схем финансирования:

1. преимущественно за счет средств частного бизнеса;
2. бюджетная схема (в основном, за счет средств бюджета соответствующего уровня);
3. кредитная схема (за счет средств, предоставляемых на возвратной основе под гарантии государства, муниципалитета либо бизнеса).

В сфере транспорта и дорожного хозяйства вышеуказанные схемы финансирования имеют следующие отличительные черты.

При решении вопроса о структуре финансирования в пользу преимущественного привлечения частных инвестиций необходимо иметь в виду, что это означает снижение издержек проекта и применение более эффективных технологических и технических способов достижения цели партнерства в случае конкуренции между частными инвесторами, а также расширение возможности привлечения капитала с рынка, что может значительно ускорить строительство или реконструкцию объекта, и передачу всех рисков (проектирования, строительства, эксплуатации) частному партнеру, которыми он сможет управлять эффективнее, нежели государственная компания. Однако у данной схемы есть и недостатки: **значительной части потенциальных пользователей не предоставляется возможность использовать платную дорогу, что значительно уменьшает общественную полезность автодороги; возникают дополнительные издержки на сбор платы за проезд, которые в среднем составляют порядка 10-15 % от всей суммы сборов.**

В случае преимущественно бюджетного финансирования проектов по строительству и эксплуатации платных автодорог, т.е. когда дороги полностью финансируются из налоговых поступлений и управляются государственной компанией, возникают, как правило, следующие проблемы:

1. государство принимает на себя весь риск, связанный с проектом, хотя потенциал роста эффективности управления выше у частного инвестора;
2. отсутствие конкуренции у государственной компании приводит к завышению издержек на строительство и содержание дорог и снижению качества оказываемых услуг;
3. вследствие ограниченности бюджетных средств может наблюдаться удлинение сроков строительства;
4. по причине отсутствия платы за проезд происходит излишне интенсивное использование дороги пользователями, что увеличивает расходы на ее содержание.

В целях минимизации недостатков схем частного и бюджетного финансирования в качестве промежуточного звена между платной дорогой и дорогой общего пользования обычно используется так называемый механизм скрытой платы. Идея заключается в том, чтобы, с одной стороны, повысить эффективность расходования инвестируемых средств и передать риски частной компании, с другой стороны, не исключать никого из пользования дорогой и сэкономить средства на сборе платы за проезд. Для этого достаточно, чтобы частная компания-оператор дороги финансировалась из бюджета пропорционально общему потоку машин. Эта схема, однако, также не лишена недостатков: для сохранения стимулов к эффективности требуется передача как строительства, так и последующей эксплуатации дороги одному инвестору; проблема

финансирования дорог не решается, так как по-прежнему используются бюджетные источники; отсутствует прямая связь между конкретными пользователями дороги и платой за нее, в результате чего сохраняется проблема пробок; возможно искажение отчетности или привлечение пользователей с помощью рекламы и дополнительных услуг с целью увеличения перечислений из бюджета.

Как показывает международный опыт, ни собственных средств инвестора, ни бюджетных ресурсов чаще всего бывает недостаточно для реализации таких долгосрочных инфраструктурных проектов, как строительство платных автодорог. В этой связи стороны соглашения прибегают к схеме финансирования проектов ГЧП посредством использования долгового капитала. Однако недостатки действующего законодательства, в частности, неурегулированность вопросов использования инсайдерской информации и манипулирования финансовым рынком, существенным образом ограничивают возможности использования долговых обязательств как со стороны государства (гарантии, бюджетные кредиты), так и со стороны частных структур (корпоративные ценные бумаги, векселя и т.д.). Немногим более доступным долговым инструментом являются долгосрочные банковские кредиты.

В рамках вышеуказанных схем финансирования могут применять несколько механизмов финансирования (рис. 10).

*Механизм частного финансирования* предполагает организацию финансирования ГЧП в основном за счет средств инвестора проекта.

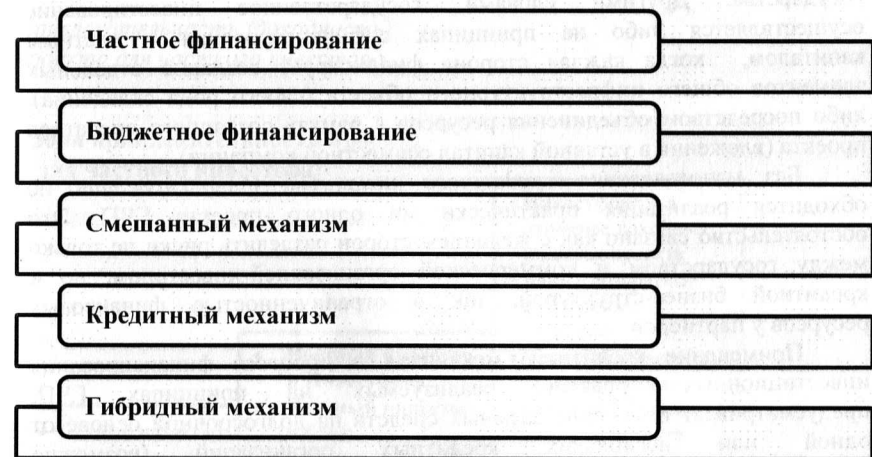


Рисунок 10. Механизмы финансирования проектов ГЧП

В этом случае государство решает две проблемы: осуществляется экономия бюджетных средств и основной оперативной функцией государства становится организация текущего государственного контроля за эффективным расходованием средств предпринимательских структур. Можно выделить сферы, где максимальное привлечение частного капитала является наиболее оправданным:

1. финансирование общественных благ – общей инфраструктуры, пригодной для максимально широкого числа хозяйствующей субъектов;
2. финансирование сферы образования, научных исследований, прежде всего, фундаментальных, т.е. обладающих наибольшими позитивными экстерналиями и характеризующихся наиболее высоким риском, а также здравоохранение.

Механизм бюджетного финансирования способен существенным образом расширить сферу применения ГЧП, так как финансовые ресурсы бюджетной системы могут инвестировать в те сферы, которые в силу ряда причин, в частности, недореформированности отдельных секторов экономики (ЖКХ, электроэнергетика и т.д.), являются слабо привлекательными для частного капитала.

Основными формами бюджетного финансирования являются государственные гарантии, бюджетные субсидии, бюджетные инвестиции и гораздо реже бюджетные кредиты.

Следует заметить, что в последнее время наиболее востребованным является смешанный механизм финансирования, предполагающий вовлечение в проект нескольких частных инвесторов (консорциум) при реализации комплекса мер финансовой поддержки со стороны государства. Другими словами, государственное инвестирование осуществляется либо на принципах софинансирования с частным капиталом, когда каждая сторона финансирует создание отдельных элементов общего инфраструктурного объекта (своего рода складчина), либо посредством объединения ресурсов в рамках созданного оператора проекта (вложения в уставной капитал совместной компании).

Без использования кредитного механизма финансирования не обходится реализация практически ни одного проекта ГЧП. Это обстоятельство связано как с желанием сторон разделить риски не только между государством и коммерческой организацией-инвестором, но и кредитной бизнес-структурой, так и ограниченностью финансовых ресурсов у партнеров.

Применение кредитного механизма в процессе финансирования инвестиционных проектов, реализуемых на принципах ГЧП, предусматривает получение заемных средств на долгосрочной основе от одной или нескольких кредитных организаций (возможно синдицированное кредитование) под различные формы залогового обеспечения, но преимущественно государственные гарантии и

поручительства. Нередко меры государственной поддержки охватывают и субсидирование части процентной ставки по кредитам.

Различные гибридные разновидности схем финансирования в зависимости от моделей реализации проектов ГЧП давно используются в таких странах как США, Канада, Великобритания, Франция. Сочетание собственных средств партнеров с привлеченными и заемными средствами кредитных организаций и институтов развития формируют гибридный механизм финансирования, который позволяет мобилизовать наибольший объем финансовых ресурсов на приемлемых условиях.

Наиболее уместным является следующее распределение финансирования крупных инфраструктурных проектов между институтами развития и частным инвестором:

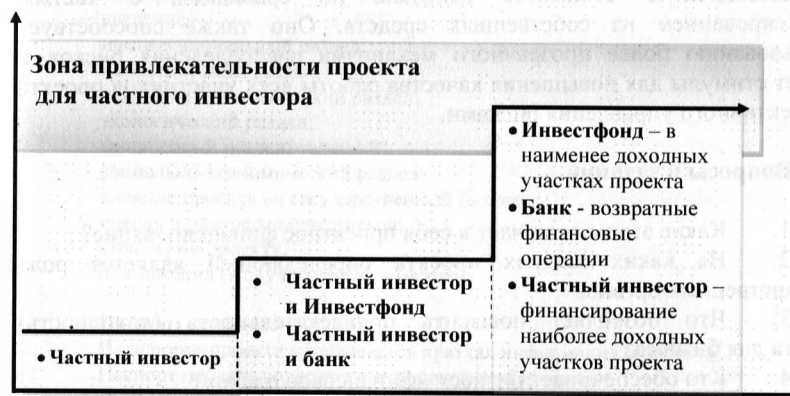
– Инвестиционный фонд – принимает участие на наименее доходных участках проекта (базовая инфраструктура).

– Банк – принимает участие в реализации менее рискованных и обеспечивающих доходность компонентах проекта, в то же время осуществляет возвратные финансовые операции, обеспечивающее бизнесу «финансовое плечо».

– Частный инвестор, используя собственные и заемные средства, – осуществляет реализацию наиболее доходных участков проекта.

Результатом одновременного участия нескольких институтов развития в рамках одного проекта является значимое повышение привлекательности (доходности) участия в проекте для частного инвестора (рис. 11).

Привлекательность (доходность) проекта для частного инвестора



Состав участников проекта



Рисунок 11. Влияние состава участников крупных инфраструктурных проектов на привлекательность проекта для частного инвестора.

ГЧП предлагает альтернативы в виде привлечения новых источников частного финансирования и управления с сохранением за публичным сектором права собственности и определения стратегии проекта. Такие партнерства позволяют создавать «эффект рычага» и привлечь частный капитал для повышения эффективности использования бюджетных средств, а также позволяют реализовывать преимущества от привлечения высокоспециализированных частных предприятий для управления и предоставления инфраструктурных услуг.

Один из наиболее широко распространенных и зачастую наиболее эффективных финансовых инструментов, применяемых в проектах ГЧП, - это «проектное финансирование», также известное как финансирование с «ограниченным правом регресса» или «без права регресса». Проектное финансирование обычно осуществляется в форме займов «с ограниченным правом регресса», выдаваемых специально созданной целевой проектной компанией, имеющей право осуществлять строительство и эксплуатацию объекта в рамках проекта.

Одним из основных преимуществ проектного финансирования является то, что обязательства проектной компании не отражаются в балансе концедента или акционеров и, следовательно, не оказывают влияния на их кредитную привлекательность. При использовании проектного финансирования часть рисков перекладывается на кредиторов в обмен на получение ими более высокой маржи по сравнению с обычным корпоративным кредитованием.

Проектное финансирование обеспечивает более выгодную средневзвешенную стоимость капитала по сравнению с чистым финансированием из собственных средств. Оно также способствует использованию более прозрачного механизма распределения рисков и создает стимулы для повышения качества работы всех участников проекта и эффективного управления рисками.

#### Вопросы и задания

1. Какие этапы включает в себя проектное финансирование?
2. На каких стадиях проекта определяющей является роль государственных органов?
3. Что позволяет повысить привлекательность (доходность) проекта для бизнеса?
4. Кто обеспечивает бизнесу «финансовое плечо»?
5. В чем заключается участие инвестфонда в проекте?

#### Задание № 1. Разработать ТЭО проекта ГЧП.

##### Проект технического задания на разработку (корректировку) технико-экономического обоснования

(наименование гос. учреждения заказчика)  
по проекту \_\_\_\_\_

#### 1. Основание для разработки (корректировки) ТЭО:

#### 2. Заказчик:

#### 3. Квалификационные требования к исполнителю, в том числе опыт:

#### 4. Место расположение объекта:

#### 5. Нормы проектирования:

«Требования к разработке или корректировке, а также проведению необходимых экспертиз технико-экономического обоснования концессионного проекта, инвестиционного проекта для предоставления государственных гарантий» (6 августа 2010 года № 136).

#### 6. Стоимость разработки (корректировки) ТЭО:

\_\_\_\_\_ тыс. тенге.

#### 7. Согласование ТЭО

#### 8. Срок завершения разработки (корректировки) ТЭО

#### 9. Проектные работы:

По результатам разработки или корректировки ТЭО концессионного проекта должно соответствовать следующей структуре:

паспорт проекта;  
введение;  
институциональный раздел;  
маркетинговый раздел;  
технико-технологический раздел;  
экологический раздел;  
финансовый раздел;  
социально-экономический раздел;  
влияние проекта на государственный бюджет;  
оценка и распределение рисков;  
выводы по проекту;  
приложения (в случае необходимости).

#### Паспорт проекта:

В паспорте проекта раскрывается краткая информация о проекте. Паспорт проекта содержит следующую информацию:  
наименование государственного органа - заказчика ТЭО концессионного проекта;  
наименование разработчика ТЭО концессионного проекта;

наименование проекта;  
место реализации проекта;  
цель и задачи проекта, в том числе в количественном выражении;  
масштаб проекта;  
мощность проекта;  
период реализации проекта;  
период строительства объекта;  
период эксплуатации объекта концессионером;  
планируемая общая стоимость проекта в национальной валюте и иностранной валюте, принятой для расчетов в рамках ТЭО концессионного проекта, в том числе:  
инвестиционные издержки;  
эксплуатационные издержки;  
прочие издержки;  
предполагаемые источники финансирования концессионного проекта;  
предполагаемые виды и размеры государственной поддержки;  
основные выгодополучатели от реализации проекта по схеме концессии.

#### **Раздел «Введение»:**

В разделе «Введение» описывается проблема в отрасли (регионе), которую планируется решить посредством реализации концессионного проекта, а также указываются альтернативные варианты решения данной проблемы, в том числе по технологическим, институциональным, финансовым решениям.

#### **Раздел «Институциональный»:**

В институциональном разделе описывается предлагаемая оптимальная схема управления проектом на протяжении его жизненного цикла, участники концессионного проекта и их функции, порядок их взаимодействия в рамках законодательства Республики Казахстан. Также в данном разделе проводится сравнительный анализ альтернативных вариантов реализации концессионного проекта по институциональным решениям.

#### **Раздел «Маркетинговый»:**

Маркетинговый раздел содержит анализ существующей и прогнозируемой (на период реализации концессионного проекта) конъюнктуры спроса на образующуюся в результате реализации проекта продукцию (товары/услуги) и предложения потребляемых факторов производства.

Раздел включает:

анализ и обоснование количественных параметров спроса, его тенденций или оценку необходимости в продукции (товаров/услуг), планируемой к производству в рамках концессионного проекта;

анализ объемов, видов и цен на продукцию (товары/услуги), которая производится с учетом текущей ситуации в отрасли (регионе) по категориям потребителей;

анализ готовности и возможности потенциальных потребителей приобретать единицу продукции (товара/услуги) (платить за единицу продукции) в рамках проекта;

анализ и обоснования определенной приемлемой (социально-справедливой) цены за единицу продукции (услуги);

анализ объемов, видов и цен на продукцию (товары/услуги), которая будет производиться в результате реализации концессионного проекта по категориям потребителей;

анализ рынков сырья, материалов, оборудования, необходимых для реализации концессионного проекта, в том числе сравнительный анализ по производителям и поставщикам, ценам, качеству и условиям поставки продукции;

анализ обеспеченности проекта специалистами соответствующей квалификации как в инвестиционный, так и в постинвестиционный период, а также, в случае необходимости, обоснование привлечения иностранных специалистов.

В каждом из подразделов указываются используемые источники информации и методики проведения маркетинговых исследований с приложением отчета по проведенному маркетинговому исследованию.

#### **Раздел «Технико-технологический»:**

Технико-технологический раздел содержит принятые в рамках ТЭО концессионного проекта технико-технологические решения реализации проекта, определяющих параметры и компоненты проекта.

Раздел включает:

описание и сравнительный анализ технико-технологических решений с обоснованием выбранного оптимального варианта реализации проекта;

обоснование месторасположения реализации проекта относительно источников и месторасположения потенциальных поставщиков сырья, материалов, оборудования потребителей продукции (товара/услуги) и близости к транспортным магистралям с учетом географических особенностей региона;

расчетное обоснование мощности проекта с учетом принятых технико-технологических решений;

оценку влияния проекта на инфраструктуру региона, где предполагается реализация проекта;

обоснование выбранного проектного оборудования, в том числе технологическая совместимость с уже используемым оборудованием (если такое предполагается в рамках реализации проекта), оптимальное соотношение «цена-качество», альтернативные варианты по выбору оборудования, применение инновационного оборудования, использование ноу-хау, использование проектом стандартов качества, нормативные документы, устанавливающие технические и технологические требования к проекту;

нормы охраны труда и техники безопасности;

обеспеченность реализации проекта инженерными сооружениями, с учетом имеющихся в наличии транспортных подъездов и средств, энерго-, тепло-, водоснабжения и канализации, а также обеспеченность складскими помещениями;

график реализации проекта, который отражает период создания/реконструкции объекта, предлагаемого к передаче в концессию, и его эксплуатации по годам реализации и по технологическим этапам, с графическим отображением последовательности и продолжительности мероприятий по проекту во времени (план-график).

При выборе технико-технологических решений по проекту, в первую очередь, выбираются те решения, которые имеют наименьшее негативное воздействие на экологию и оказывают больший социально-экономический эффект от реализации проекта.

#### **Раздел «Экологический»:**

Экологический раздел включает:

оценку влияния проекта на состояние окружающей среды, количественную оценку экологического ущерба от реализации проекта и предполагаемые мероприятия по уменьшению его вредного воздействия;

мероприятия, предполагаемые проектом для улучшения экологической ситуации, как региона, так и Республики Казахстан в целом, и их результат в количественном выражении.

Оценка воздействия на окружающую среду в ТЭО концессионного проекта выполняется в соответствии с нормативными документами соответствующего уполномоченного государственного органа по охране окружающей среды Республики Казахстан и другими нормативными актами, регулирующими природоохранную деятельность.

#### **Раздел «Финансовый»:**

В финансовом разделе приводится анализ финансовых выгод и затрат, с учетом альтернативных схем и источников финансирования проекта, влияния инфляции на реализуемость проекта, оценка финансовой эффективности проекта, раскрываются приняты в рамках ТЭО концессионного проекта финансовые решения.

Данный раздел включает:

расчет общих инвестиционных издержек;

расчет эксплуатационных издержек (производственных издержек, текущих расходов на содержание);

расчет себестоимости продукции (товаров/услуг), отпускных цен на товары (тарифы на услуги);

расчет доходов от продаж;

расчет потока денежных средств;

расчет нераспределенной и чистой прибыли;

учет инфляции, курса валют, определение нормы дисконта и поправок на риск;

анализ наименьших затрат;

анализ наибольшей прибыли;

анализ проекта с помощью методов дисконтирования, в том числе расчет чистой приведенной стоимости (Net Present Value - NPV), внутренней нормы доходности (Internal Rate of Return, IRR), отношения дисконтируемых выгод и затрат, дисконтированного срока окупаемости;

определение приемлемых параметров привлечения заемных средств для финансирования проекта;

источники финансирования эксплуатационных расходов, с определением, кем и когда такие расходы будут финансироваться;

расчет удельной финансовой эффективности проекта, текущей платежеспособности, финансового рычага, обеспеченности долга, доходности капитала;

анализ чувствительности проекта и расчет границ безубыточности.

В разделе раскрывается порядок расчета показателей с указанием формул и принятых допущений. Данные и расчеты представляются в виде таблиц, графиков, диаграмм с соответствующими пояснениями.

Количественные и качественные показатели должны быть взаимосвязаны и представлены в сравнительных таблицах с экономически завершенными умозаключениями. Анализ должен проводиться на базе обоснованных расчетов с

математическим моделированием и с использованием эмпирических показателей, учитывая международную практику.

#### **Раздел «Социально-экономический»:**

Социально-экономический раздел отражает социально-экономические аспекты проекта и выгоды от реализации проекта.

Данный раздел включает:

анализ существующей социально-экономической ситуации в отрасли (регионе) и Республике Казахстан и перспективы ее развития без учета проекта, в том числе:

основные социальные показатели (уровень доходов населения, уровень безработицы, занятости, смертности, рождаемости и т.п.);

основные отраслевые (региональные) показатели (объем производства продукции (товара/услуги), доля отрасли (региона) в структуре внутреннего валового продукта, объем инвестиций в отрасль (регион) и их тенденции в планируемом периоде);

анализ перспектив развития социально-экономической ситуации в отрасли (регионе) и в Республике Казахстан в случае реализации концессионного проекта, в том числе:

основные социальные показатели (уровень доходов населения, уровень безработицы, занятости, смертности, рождаемости и т.п.);

основные отраслевые (региональные) показатели (объем производства продукции (товара/услуги), доля отрасли (региона) в структуре внутреннего валового продукта, объем инвестиций в отрасль (регион) и их тенденции в планируемом периоде);

анализ выгод и затрат по проекту, который включает в себя анализ результатов, следствий и влияния, приращенные выгоды и затраты, дополнительные выгоды потребителя, необратимые издержки, внешние эффекты, международные эффекты, косвенные выгоды от реализации проекта;

расчет прямого, косвенного и совокупного макроэкономического эффекта в текущих ценах и в сопоставимых ценах предыдущего года;

расчет показателей чистых общественных выгод, экономического чистого приведенного дохода (Economic net present value – ENPV), экономической внутренней нормы доходности (Economic Internal Rate of Return – EIRR);

анализ влияния реализации проекта на развитие смежных отраслей (соседних регионов);

анализ влияния проекта на рост экспортного потенциала Республики Казахстан и импортозамещения, развитие инноваций.

#### **Раздел «Влияние проекта на государственный бюджет»:**

В разделе «Влияние проекта на государственный бюджет» указываются:

планируемые к предоставлению виды и размеры государственной поддержки для поддержания деятельности концессионера, их расчеты и обоснование;

расчет нагрузки на государственный бюджет (республиканский или местный) по годам реализации проекта;

планируемые налоговые поступления в государственный бюджет при эксплуатации объекта концессии;

расчет показателей чистых бюджетных выгод, бюджетного чистого приведенного дохода (NPV государственного бюджета), бюджетной внутренней нормы доходности (IRR государственного бюджета);

определение эффективного срока концессии;

сравнительный анализ реализации проекта по схеме концессии, финансирования проекта только за счет бюджетных средств государства и за счет государственного займа.

#### **Раздел «Оценка и распределение рисков»**

В разделе «Оценка и распределение рисков» описываются риски, возможные к наступлению при реализации проекта, в том числе на подготовительном этапе, этапе строительства/реконструкции объекта концессии и его эксплуатации.

Данный раздел включает:

оценку коммерческих рисков;

оценку социальных рисков;

оценку экономических рисков;

оценку технических рисков;

оценку финансовых рисков;

оценку специфических рисков для концессионера и концедента, определяющие основные факторы рисков, предположительный характер и диапазон их изменений, предполагаемые мероприятия по их снижению;

анализ распределения рисков между участниками проекта;

анализ в условиях неопределенности, в том числе анализ чувствительности по основным параметрам (объем сбыта, цена сбыта, прямые издержки), в том числе определение предельно допустимых значений изменения параметра.

Оценка рисков проводится методом количественного и качественного анализа.

#### **Раздел «Выводы по проекту»:**

В разделе «Выводы по проекту» описываются:

основные достоинства и недостатки по проекту;

оптимальный вариант реализации проекта;

критические риски по проекту и меры по их снижению.

#### **Приложения:**

ТЭО концессионного проекта содержит приложения, которые включают финансово-экономические модели по каждому из рассматриваемых вариантов реализации проекта (по источникам финансирования проекта), графики, диаграммы, рисунки, карты местности, подтверждающие и раскрывающие информацию, приведенную в ТЭО концессионного проекта.

**В ТЭО в зависимости от специфики проекта допускается включение дополнительных разделов и приложений.**

\_\_\_\_\_

(должность)

\_\_\_\_\_

(подпись)

## **Тема 2. Организация подготовки проектов ГЧП**

- 1. Политический анализ проектов.**
- 2. Законодательный и технический анализ проектов.**
- 3. Финансовый анализ проектов.**

### **1. Политический анализ проектов**

Проектное финансирование обеспечивает более выгодную средневзвешенную стоимость капитала по сравнению с чистым финансированием из собственных средств. Оно также способствует использованию более прозрачного механизма распределения рисков и создает стимулы для повышения качества работы всех участников проекта и эффективного управления рисками.

Для оценки эффективности проектов ГЧП проводится их анализ с разных позиций (рис. 12). Кредиторы проведут анализ взаимовлияния местной экономики и проекта. Несмотря на то, что именно концедент, а не кредитор, должен проверять, что проект будет иметь положительное общее влияние на страну и местную экономику, кредиторам необходимо провести свою оценку общих политических и социально-экономических выгод от проекта для страны в целом.

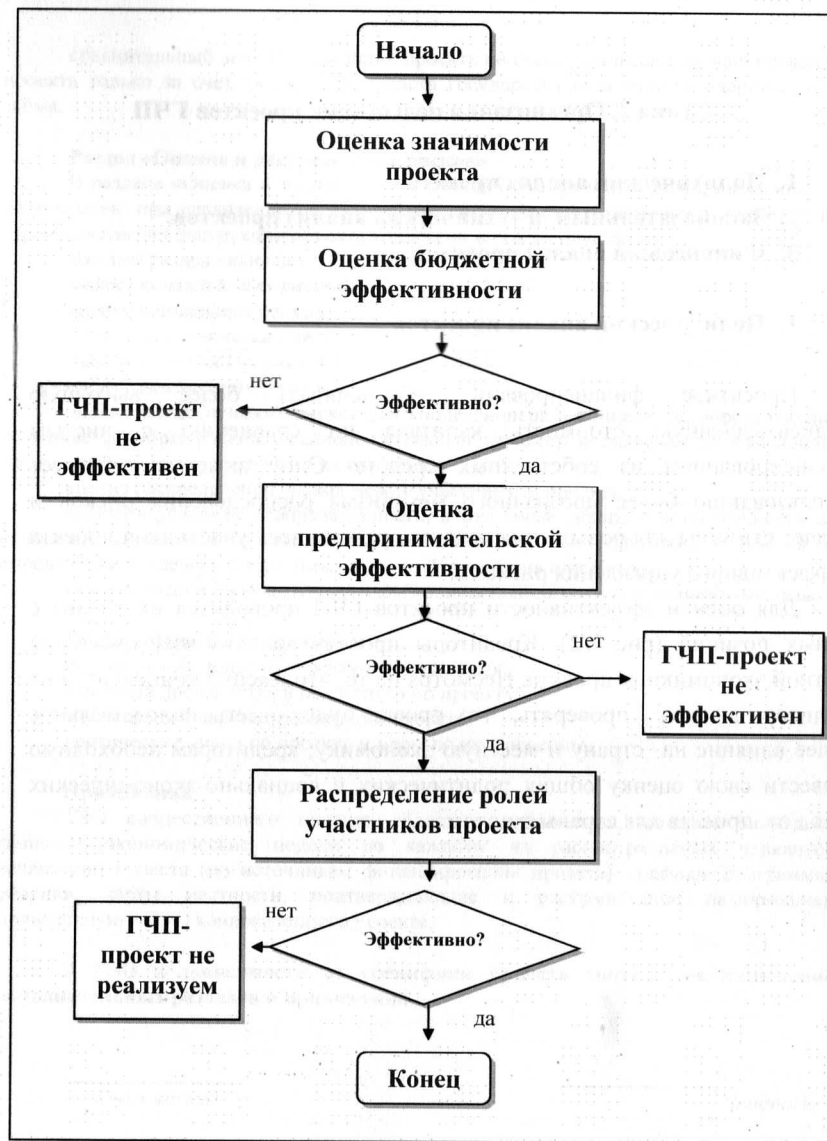


Рисунок 12. Блок-схема анализа проектов ГЧП

При этом наиболее распространенным инструментом оценки является экономическая внутренняя норма прибыли (EIRR), которая

показывает норму доходности проекта после учета экономических издержек и выгод, включая денежные издержки и выгоды.

Экономическая внутренняя норма прибыли рассчитывается с учетом внешних эффектов (таких как социальные и экологические выгоды), не учитываемых в расчетах финансовой внутренней нормы прибыли (FIRR).

Кредиторы будут также использовать анализ на макро-уровне с целью определить фундаментальные характеристики проекта, в частности:

- исторические и потенциальные (будущие) колебания цен, затрат, уровня производства, доступности и качества, уровня конкуренции, спроса и его природы;
- наличие и местоположение поставщиков факторов производства и провайдеров услуг;
- гибкость, развитость и глубина рынка труда, наличие квалифицированных кадров;
- исторические и потенциальные (будущие) тенденции уровня инфляции, процентных ставок, обменного курса, стоимости и наличия трудовых ресурсов, материалов и услуг (таких как водоснабжение, электроэнергия и телекоммуникации);
- состояние местной инфраструктуры;
- административные издержки при импорте товаров и услуг, в частности в отношении ввоза оборудования и привлечения иностранных специалистов.

## 2. Законодательный и технический анализ проектов

Кредиторы проводят анализ правовой системы (включая регулирование и налогообложение), применяемой к проекту, с учетом следующих факторов:

- условия ведения бизнеса в долгосрочной перспективе, принимая во внимание выполнение обязательств государством, защиту прав собственности, предоставление гарантий, управление активами, возможные риски, связанные с налогообложением и корпоративными структурами, а также возможность внесения изменений в законодательство, в том числе налоговое, в период реализации проекта;

- наличие и степень доступа проектной компании и кредиторов к правовой системе, включая время и средства, необходимые для судебных разбирательств, а также обеспечение приведения судебных решений в исполнение (суд или арбитражный суд);

- наличие гарантий прав и приоритетность прав, предоставляемых кредиторам.

Кредиторы при проведении анализа проекта также будут рассматривать технические достоинства или планируемые технические

характеристики проектного решения и применяемые технологии. Кредиторы могут предпочесть не финансировать проекты, в которых применяются ультрасовременные или не прошедшие апробацию технологии.

Им нужны относительно точные прогнозы результатов, включая затраты на эксплуатацию, техническое обслуживание и общие затраты.

Также необходимо оценить возможности применяемых технологий и целесообразность их использования для конкретного объекта, а также ожидаемые результаты проекта. Поэтому кредиторы, как правило, предпочитают проверенные и испытанные технологии, которые применялись в подобных проектах и на которые имеются документы о результативности их использования.

Техническая экспертиза также будет охватывать административные вопросы, такие как возможность получения разрешений и согласований на использование конкретной технологии, а также приемлемость графика строительных работ и их стоимости.

### 3. Финансовый анализ проектов

При финансировании активов именно стоимость и норма амортизации основных средств определяют защищенность и готовность кредиторов финансировать проект. В проектном финансировании наиболее важна жизнеспособная структура проекта, бизнес-план и прогнозируемые доходы. Именно это убеждает инвесторов в целесообразности финансирования проекта. Поток доходов защищен ровно настолько, насколько платежеспособны покупатели продукции (например, предприятие, которое планирует закупать произведенную электроэнергию).

Соответственно, кредиторы будут тщательно оценивать кредитный риск различных контрагентов проекта, включая, конечно же, и акционеров проекта. Финансовая экспертиза будет включать вопросы, связанные с финансированием рисков, а именно исторические данные по колебаниям обменного курса, уровня инфляции и процентных ставок, доступность механизмов хеджирования и свопов, страховых сделок и перестрахования, а также меры борьбы с последствиями наступления возможных рисков.

На основе полученных данных кредиторы разрабатывают свою финансовую модель, которая будет определять различные финансовые вливания и оттоки. Путем расчета рисков по проекту в рамках финансовой модели кредиторы проверяют уязвимые места проекта и «запас прочности» в случае наступления определенных рисков. При оценке финансовой жизнеспособности проекта кредиторы используют финансовую модель для тестирования ряда финансовых коэффициентов, в

частности соотношения заемных и собственных средств, коэффициента покрытия кредитной задолженности, коэффициента покрытия долга и нормы прибыли.

Для проверки финансовой жизнеспособности проекта применяется ряд финансовых коэффициентов:

– Соотношение «задолженность – собственный капитал» (debt: equity ratio) – этот коэффициент показывает отношение обязательств проекта к объему собственного капитала.

– Коэффициент покрытия кредитной задолженности (DSCR – Debt Service Cover Ratio) – оценивает отношение дохода, имеющегося для обслуживания долга (после вычета операционных издержек), к сумме выплат по обслуживанию долга в тот же период. Этот коэффициент может рассчитываться как на перспективу, так и быть ретроспективным (на годовом базисе).

– Коэффициент покрытия долга (LLCR – Loan Life Cover Ratio) – это коэффициент, устанавливающий годовой уровень покрытия остатка кредитной задолженности через приведенный денежный поток в течение срока кредита.

### Вопросы и задания

1. Чем объясняется необходимость проведения анализа инвестиционных проектов?
2. Кто проводит анализ проектов?
3. На каких уровнях проводится анализ проектов?
4. Почему необходим законодательный анализ проектов?
5. Какие коэффициенты используются при проведении финансового анализа проектов?

**Задание №1.** Разработать концессионное предложение

#### КОНЦЕССИОННОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ по проекту \_\_\_\_\_

1. Наименование государственного органа – разработчика: \_\_\_\_\_
2. Наименование объекта, предлагаемого к передаче в концессию: \_\_\_\_\_
3. Цель реализации концессионного проекта: \_\_\_\_\_
4. Наименование отрасли экономики, в которой планируется реализация концессионного проекта: \_\_\_\_\_

**5 Предполагаемая социально-экономическая эффективность реализации концессионного проекта для конечных потребителей товаров работ (услуг) предоставляемым концессионерам в рамках договора концессии:**

*Например:*

**1) Строительство и эксплуатация детского сада на 120 мест**

Социально-экономическая эффективность реализации данного проекта обусловлена следующими факторами:

- снижение нагрузки на городской бюджет;
- обеспечение дополнительными местами дошкольного образования (120 мест);
- снижение дефицита мест дошкольного образования по городу Алматы до 20% от общего дефицита, который в номинальном выражении составляет около 1100 мест;
- получения населением высококвалифицированного дошкольного образования по системе «step by step» (май-май);
- повышение качества дошкольного образования.

Новые дошкольные организации на базе ГЧП позволят усилить конкуренцию и быть примером современной и лучшей практики оказания дошкольного образования населению.

**6. Описание региона и населенного пункта, в котором планируется реализация проекта (основные социально-демографические показатели, экономические показатели, промышленное состояние):**

*Пример:*

Алматинская область - один из крупнейших промышленных и аграрных центров Республики Казахстан.

В области развиты машиностроение и металлообработка. Успешно работают Станкостроительный завод и Алматинский завод тяжёлого машиностроения, которые выпускают различные виды станков. На заводах АЗТМ и Монтажинжиниринг освоено выпуск оборудования для нефтегазового, горнодобывающего и энергетического комплекса. На заводе Алькор (бывший Гидромаш) налажено производство запасных частей для нефтегазового оборудования.

В области успешно развиваются мебельная, полиграфическая, фармацевтическая и пищевая отрасли промышленности.

В бывшем административном центре Алматинской области, а ныне отдельном мегаполисе городе Алматы объем промышленного производства увеличился почти на 15%. По программе индустриализации в прошлом году в Алматы реализовано 9 проектов на сумму 172 миллиарда тенге и создано почти полторы тысячи рабочих мест. В ближайшие три года планируется ввести в строй еще 15 предприятий. В 2011 году построено 6 объектов здравоохранения, 9 детских садов. В городе зафиксирован и самый низкий уровень безработицы - 0,4 процента.

Объем промышленного производства в городе Алматы составил 449,4 миллиарда тенге или 114,7% к аналогичному периоду прошлого года.

С начала текущего года в рамках программы Дорожная карта бизнеса Региональным координационным советом (РКС) города Алматы одобрен 63 проект на общую сумму 18,6 миллиарда тенге, из них 42 одобрены МЭРТ РК на общую сумму 14,3 миллиарда тенге, 10 проектов в настоящее время находятся на рассмотрении.

Введено в действие 541,1 тыс.кв.м жилья, снижение к соответствующему периоду прошлого года составило 26,6%.

На 2012 год запланировано строительство и ввод в эксплуатацию 18 жилых домов (604 квартиры).

Введено в строй 6 социально значимых объектов **здравоохранения**: детская многопрофильная больница, больница скорой неотложной помощи, городской неонатальный центр и 3 пристройки к существующим клиникам.

На 22 объектах здравоохранения проведен капитальный ремонт. Завершены работы по сейсмоусилению 3-х объектов здравоохранения.

**7. Обоснование необходимости и возможности реализации проекта по схеме концессии с учетом действующего законодательства Республики Казахстан:**

*Пример:*

Реализация проекта не противоречит Указу Президента Республики Казахстан от 5 марта 2007 года № 294 «О перечне объектов, не подлежащих передаче в концессию».

Обоснование необходимости реализации проекта по схеме концессии:

- Мировой опыт показывает, что около 70% всех проектов ГЧП, не увеличивая бюджет, заканчивают строительство объектов инфраструктуры раньше, чем аналогичные проекты, осуществляемые путем традиционных государственных закупок;

- Частное финансирование и длительный период погашения затрат позволяют государственным органам обеспечивать население объектами социальной инфраструктуры и связанными с ними государственными услугами в более короткие сроки;

- ГЧП дает возможность добиться 20% экономии затрат со стоимости проекта на протяжении всего жизненного цикла проекта;

- Выплаты на основе результатов означают то, что государство производит оплату частному сектору только в том случае, если исполнение обязательств частного партнера соответствует требованиям контракта и показателям эффективности исполнения;

- Заинтересованность, знания и опыт частного партнера приводят к повышению качества услуг;

- Сниженные финансовые риски в ГЧП расширяют инвестиционные возможности (например, для пенсионных фондов, частного сектора).

**1. Общественная полезность**

В основу ГЧП заложен принцип общественной полезности создаваемого объекта ГЧП. Отличительной чертой ГЧП является то обстоятельство, что в ГЧП государственная сторона нуждается в определенной общественно полезной услуге, которую предполагается оказывать с использованием объекта ГЧП. С этим связано основное преимущество ГЧП для государства, так как частный партнер, по сути, помогает государству в осуществлении государственных, социально значимых функций.

В особенности данное преимущество проявляется на примере инфраструктурных объектов (дорог, мостов, портов, аэродромов). При этом, создание таких объектов играет значимую социальную роль, обеспечивая транспортную доступность населенных пунктов, регионов с высоким пассажирским и грузовым потенциалом или слабо развитой инфраструктурой. Крайне актуальными такие примеры являются в нашей стране, где до сих пор сохраняется острая инфраструктурная недостаточность, особенно в социальной сфере.

**2. Минимизация рисков некачественного проектирования**

Другим преимуществом ГЧП является то обстоятельство, что государственная сторона не осуществляет разработку проектно-сметной документации для реализации проекта - это относится к обязательствам частного партнера. По сути, государство перекладывает все проектные, строительные и эксплуатационные риски на частного партнера. Само государство лишь определяет основные технические и функциональные показатели объекта ГЧП и контролирует их соблюдение на стадии эксплуатации. Такими функциональными показателями могут быть мощность

стационара, качественная медицинская помощь, современная оснащенность организаций и другие.

3. Отсутствие разрыва ответственности частного партнера за проектирование и строительство

В соответствии с традиционной схемой государственного контракта отдельно выбирается исполнитель на разработку проектно-сметной документации и на основании отдельного конкурса - исполнитель, осуществляющий строительство объекта. В отличие от государственного контракта при заключении ГЧП-контракта проводится единый конкурс на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта.

Соответственно, частный партнер мотивирован на качественное выполнение проектирования, поскольку он несет ответственность за все три стадии (проектирование, строительство, эксплуатация). Таким образом, в рамках ГЧП-контракта риск разрыва ответственности за проектирование и строительство практически исключен.

4. Оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами

В связи с тем что предметом ГЧП-контракта является не только проектирование, строительство или реконструкция объекта недвижимости, но и поддержание его функциональных характеристик, государственный партнер осуществляет выплаты по проекту только с момента начала эксплуатации объекта. При этом размер оплаты может уменьшаться, если частный партнер не обеспечивает соблюдение функциональных требований и параметров. Такая конструкция является крайне выгодной для государственного партнера, так как он не несет финансовых рисков ненадлежащей эксплуатации объекта.

Государственно-частное партнерство носит долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности.

Таким образом, механизм государственно-частного партнерства является современным и востребованным инструментом привлечения инвестиций, с помощью которого можно обеспечить преодоление кризисных явлений и решить многие насущные социально-экономические проблемы регионов, изменяя схему финансирования развития инфраструктуры и модернизации основных фондов государственных и коммунальных объектов.

**8. Правовой статус объекта, предлагаемого к передаче в концессию (балансодержатель):**

**9. Обоснование соответствия концессионного проекта целям и задачам социально-экономического развития региона, отрасли, среднесрочным планам развития, установленным действующими правовыми актами Республики Казахстан:**

Например: Послание Президента Республики Казахстан от \_\_\_\_ года «(название)»;

Справочно: Необходимо указать программные и стратегические документы в которых предусмотрено реализация проектов.

**10. Планируемые физические параметры и технические характеристики объекта, создаваемого в результате реализации концессионного проекта:**

Например: 1

1) Строительство и эксплуатация детского сада на 120 мест

Планируемые физические параметры и технические характеристики:

- 3 групповые ячейки младших групп (рассчитанные на 20 детей);

- 3 групповые ячейки старших групп (рассчитанные на 20 детей);

- вестибюль;

- холл;

- административно-хозяйственный блок;

- зал для гимнастических занятий с комнатой инструктора и кладовой спортивного инвентаря;

- детский бассейн с комнатой инструктора;

- зал для музыкальных занятий с сценой и кладовой;

- кабинет заведующего, завхоза.

Все групповые ячейки имеют раздевальную, групповую, спальную, буфетную и туалетную и душевую комнаты (отдельно для мальчиков и девочек).

Каждая групповая ячейка имеет второй эвакуационный выход через наружную холодную остекленную лестницу.

Административно-хозяйственных помещений состоят из пищеблока, медицинского блока, санузлов и душевых для персонала.

В подвальном помещении располагаются: кладовые и охлаждающая камера пищеблока, стиральная, гладильная и технические помещения.

На территории детского сада будут расположены:

- отдельные игровые площадки для каждой группы;

- сад;

- площадка для групповых занятий и проведения мероприятий на воздухе.

Доступ маломобильных групп населения на I этаж детского сада обеспечивается посредством подъема по пандусу с отметки земли на отметку - 1,090 м, затем через тамбур, посредством наклонного подъемника для инвалидов в холл I этажа на отметку 0,000.

**11. Предложения по техническим решениям проекта:**

Пример:

1) Технические решения будут определены на стадий технико-экономического обоснования.

2) Фундаменты: монолитная железобетонная плита;

Стены наружные:

- несущие - из монолитного тяжелого бетона, толщиной 160 мм; с наружной стороны утеплены минераловатными плитами "ROCKWOOL" плотностью 150 кг/м<sup>3</sup>, толщиной 150 мм и защищены облицовочным кирпичом толщиной 120 мм;

- несущие - из полистиролбетонных блоков толщиной 380 мм, облицованные кирпичом М 100 толщиной 120 мм (красный, коричневый, светло-желтый); с внутренней стороны оштукатурены цементно-песчаным раствором толщиной 30 мм по металлической сетке.

Стены внутренние: из тяжелого бетона класса В 15, толщиной 160 мм.

Перегородки

- кирпичные - 120 мм.



- гипсовые пазогребневые, в помещениях с/у и с влажным режимом гидрофобизированные - 80 мм.

Перекрытия: монолитные железобетонные (бетон класса В20), толщиной 180 мм.

Заполнения проемов: оконные и дверные блоки с тройным остеклением ПВХ.

Полы:

- ламинат;

- керамическая плитка (шелкография) - коридор, холл, постирочная, пищеблок, гладильная, лестничная клетка.

Кровля: металлочерепица плоская, колер МП-0166-Си 0038 – синий.

ОТДЕЛКА

- наружная поверхность наружных стен - керамический облицовочный кирпич «слоновая кость», «красный», «соломенный» - полуторный;

- цоколь здания - фактурная штукатурка, колер МП-0213-С 0021 - серый.

ОТДЕЛКА

- внутренняя стены и перегородки:

- улучшенная клеевая окраска

- глазурованная плитка на высоту 1,8 м, выше водоземельсионная

- покраска - тамбур, туалетная, буфет, пищеблок, подвал, кроме постирочной и гладильной, медицинский кабинет, приемная, коридор, дезинфекционная камера, санузел;

- керамическая плитка на всю высоту - процедурная, палата;

затирка цементным раствором - подвал (неэксплуатируемые помещения).

- потолки: водоземельсионная покраска - во всех помещениях, кроме подвала;

- затирка цементным раствором - подвал (неэксплуатируемые помещения).

#### 12. Планируемая производственная мощность концессионного проекта:

13. Планируемые сроки строительства (реконструкции) и эксплуатации объекта, возможного к передаче в концессию:

14. Сведения о месторасположении объекта, а также характеристика необходимого для строительства (реконструкции) и эксплуатации объекта земельного участка (участков):

15. Информация о существующей инженерно-транспортной инфраструктуре (железнодорожным магистральям, автомобильным дорогам, трубопроводам, электро- и теплотсетям, водопроводам, газопроводам и другой инфраструктуре), а также необходимой для реализации проекта:

16. Сведения о составе и правовом статусе вовлекаемых в реализацию проекта объектов недвижимости (если таковые имеются):

17. Сведения о планируемых к внедрению технологических инновациях:

18. Планируемый общий объем предполагаемых инвестиционных затрат на строительство или реконструкцию и эксплуатацию объекта:

Справочно: необходимо произвести примерные расчеты строительства и эксплуатации объекта на срок концессии.

19. Предлагаемые источники и структура финансирования реализации проекта:

20. Предполагаемые объемы и виды государственной поддержки деятельности концессионера:

Справочно:

В соответствии с Законом «О концессиях» в целях поддержки деятельности частного партнера могут предоставляться следующие виды государственной поддержки:

- поручительства государства по инфраструктурным облигациям в рамках договоров концессии;

- государственные гарантии по займам, привлекаемым для финансирования концессионных проектов;

- передача концессионеру исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, принадлежащих государству;

- предоставление натуральных грантов в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- софинансирование концессионных проектов;

- гарантии потребления государством определенного объема товаров (работ, услуг) в случае, если основным потребителем товаров (работ, услуг), производимых концессионером, является государство;

- компенсация определенного объема инвестиционных затрат концессионера в установленные договором концессии сроки и в определенных им объемах в период действия договора концессии.

Также, согласно законодательству могут быть представлены иные виды государственной поддержки.

21. Сведения о возможных к выделению бюджетных средствах для подготовки и реализации проекта, учитывая лимиты по государственным гарантиям и поручительствам государства по инфраструктурным облигациям:

22. Сведения о предполагаемых источниках дохода по проекту:

23. Информацию об основных участниках проекта и юридическую структуру взаимоотношений:

Справочно: Зависит от выбранной институциональной модели реализации проекта

24. Схему распределения ключевых рисков:

25. Информацию о реализации подобных проектов в данной отрасли:

26. Информацию о наличии опыта государственного органа-заявителя в сфере подготовки и/или реализации подобных проектов:

27. Информацию о возможности привлечения инвестиций:

**28. Обоснование реализации проекта по схеме концессии как наиболее рациональной схемы реализации проекта по сравнению с другими возможными схемами реализации проекта (бюджетное финансирование, государственный заем и др.):**

*Пример:*

Одним из основных преимуществ реализации данного инвестиционного проекта по схеме концессии является минимальное значение такого показателя как расходы бюджета. В Приложениях к данному Концессионному предложению представлены ориентировочные расчеты показателя дисконтированных (приведенных) расходов бюджета по трем схемам финансирования:

- Реализация проекта по схеме концессии (вариант 1);
- Реализация проекта по схеме бюджетного финансирования (вариант 2);
- Реализация проекта по схеме государственного займа (вариант 3).

Расчет бюджетных показателей проводился на период в 30 лет.

Данный инвестиционный проект характеризуется следующими бюджетными показателями:

№ п/п	Наименование показателя	Значение показателя, млн. тенге		
		Вар. 1	Вар. 2	Вар. 3
1.	Расходы бюджета в текущем значении (дисконтированные)	-	-	-

Анализ вышеприведенной таблицы показывает, что при реализации данного инвестиционного проекта по Варианту 1 (схема концессии) приведенные (дисконтированные) бюджетные расходы будут иметь минимальное значение.

Необходимо отметить, что при реализации данного инвестиционного проекта по схеме концессии в бюджеты разных уровней будут поступать значительные налоговые платежи, что лишней раз подтверждает экономическую целесообразность реализации данного проекта по схеме концессии.

**29. Карту-схему площадки проекта с соответствующим описанием:**

*Пример:*

Карта-схема площадки проекта прилагается.

*Справочно:*

Прилагается 1) Сведения о собственнике (правообладателе), выданное Управлением юстиции соответствующей юрисдикции;

2) План земельного участка;

3) Акт на право постоянного землепользования, выданное соответствующим отделом земельных отношений.

**30. Требования, предъявляемые к потенциальному концессионеру для обязательного соблюдения им при реализации проекта:**

*Пример:*

Устанавливаются квалификационные требования к потенциальному концессионеру согласно статье 18 Закона Республики Казахстан от 7 июля 2006 года №167-III «О концессиях».

Справочно:

**Статья 18. Квалификационные требования, предъявляемые к потенциальному концессионеру**

1. Для участия в конкурсе по выбору концессионера потенциальный концессионер должен соответствовать следующим квалификационным требованиям:

1) иметь необходимые финансовые и материальные ресурсы для исполнения обязательств по договору концессии;

2) являться платежеспособным, не подлежать ликвидации, на его имущество не должен быть наложен арест, его финансово-хозяйственная деятельность не должна быть приостановлена в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

3) не быть привлеченным к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение им обязательств по заключенным в течение последних трех лет договорам концессии на основании решения суда, вступившего в законную силу;

4) иметь собственный капитал, составляющий не менее двадцати процентов по отношению к стоимости предлагаемого к реализации объекта концессии;

5) иметь подтвержденную аудиторским отчетом финансовую отчетность за два полных предыдущих финансовых года;

1-1. Если потенциальный концессионер является новым юридическим лицом, учрежденным в целях реализации концессионного проекта физическими и (или) юридическими лицами, то:

1) потенциальный концессионер должен соответствовать квалификационным требованиям, предусмотренным подпунктом 1) пункта 1 настоящей статьи;

2) юридические лица, выступающие учредителями нового юридического лица, должны соответствовать требованиям подпунктов 2), 3) и 5) пункта 1 настоящей статьи;

3) совокупный собственный капитал физических и (или) юридических лиц, учредивших новое юридическое лицо, должен соответствовать условиям подпункта 4) пункта 1 настоящей статьи.

2. Потенциальный концессионер в подтверждение соответствия его квалификационным требованиям, предусмотренным пунктом 1 настоящей статьи, представляет организатору конкурса соответствующие документы.

Юридические лица, для которых законодательными актами Республики Казахстан установлено обязательное проведение аудита, представляют также аудиторский отчет за последний финансовый год.

В случае, если предусматривается получение концессионером государственной гарантии и (или) поручительства государства, потенциальный концессионер, за исключением случаев, когда потенциальным концессионером является новое юридическое лицо, учрежденное в целях реализации концессионного проекта несколькими физическими или юридическими лицами, должен иметь чистый доход за последний заверченный финансовый год или за два любых из трех последних, заверченных финансовых года согласно подтвержденной аудиторским отчетом финансовой отчетности.

3. Потенциальный концессионер в случае предоставления им недостоверной информации по квалификационным требованиям не допускается к участию в конкурсе по выбору концессионера в течение трех лет с момента установления такого факта.

Полнота и достоверность предоставляемой информации устанавливаются в момент рассмотрения комиссией документов, подтверждающих соответствие потенциального концессионера квалификационным требованиям.

4. Организатор конкурса не вправе предъявлять потенциальному концессионеру квалификационные требования, не предусмотренные настоящим Законом. Потенциальный концессионер вправе не предоставлять информацию, не относящуюся к предъявляемым к нему квалификационным требованиям.

### 31. Планируемый график реализации проекта:

32. иные материалы и сведения, необходимые, по мнению государственного органа-заявителя для всесторонней и полной оценки представляемого концессионного предложения.

## Тема 3. Управление рисками при реализации проектов ГЧП

1. Политический и правовой риски
2. Риск незавершения строительства в срок
3. Операционный и финансовый риски

### 1. Политический и правовой риски

Успешный проект должен извлекать пользу из реалистичного, коммерчески жизнеспособного и экономически эффективного распределения рисков. Учитывая, что вовлеченные стороны преследуют разные интересы и цели, эффективное распределение рисков будет важной частью процесса разработки проектной документации и неотъемлемым условием успеха проекта (рис. 13). Кредиторы, участвующие в проектном финансировании, особенно чувствительны к распределению рисков и захотят увидеть контрактную документацию, в которой распределение рисков приемлемо для банков-кредиторов.

В большинстве проектов с традиционной схемой финансирования принято, что определенные риски (например, риск спроса, отдельные политические риски и риск незавершения проекта) перекладываются концедентом на проектную компанию в зависимости от роли, которую проектная компания играет в проекте. За обязательство нести определенные риски проектная компания получает компенсацию в виде более высокой нормы доходности. Однако, проектное финансирование, в основном, осуществляется за счет кредиторов, а не инвестиций или обязательств учредителей. Кредиторы стараются ограничить принимаемый на себя проектный риск; они требуют, чтобы проектная компания как можно больше рисков переложила на различных контрагентов проекта (например, на покупателя будущей продукции/услуг, строительного подрядчика и подрядчика по эксплуатации и техническому обслуживанию). Попытка передачи всего проектного риска этим участникам проекта известна как «компенсационное распределение риска». Полное компенсационное распределение риска приведет к передаче всего проектного риска, принятого проектной компанией, на других участников проекта. Полное компенсационное распределение

рисков на практике достигается крайне редко, хотя на развитых рынках ГЧП, таких как Великобритания, удастся приблизиться к этому. Для сторон важны различные риски, в том числе риски увеличения затрат, сокращения доходов или задержки оплаты.

Концедент может принять на себя определенную часть политического риска (например, риски войны, восстаний, дефолта или неисполнения обязательств государственными организациями, изменения законодательства и проволочек по вине органов власти), будучи

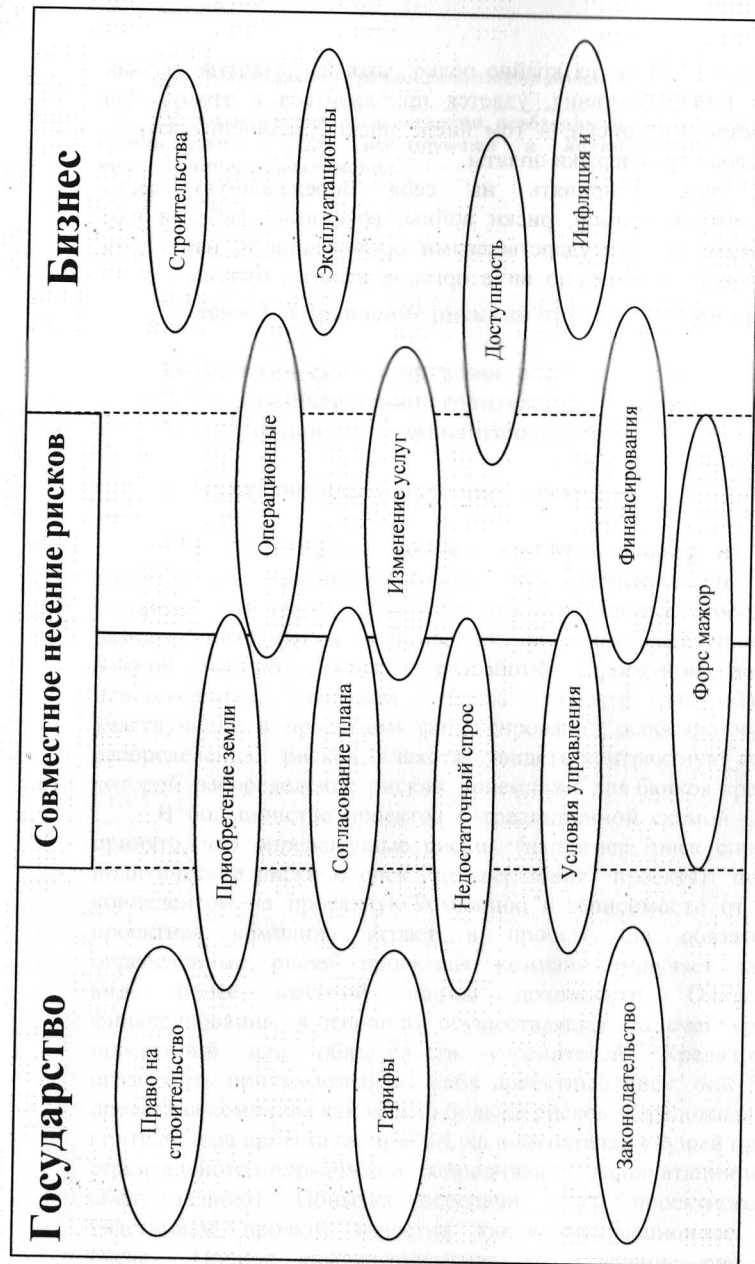


Рисунок 13. Распределение рисков в проектах ГЧП

единственной стороной, которая в состоянии повлиять на его возникновение и смягчить его последствия. Однако правительство страны, в которой реализуется проект, возможно, не захочет нести весь политический риск и может потребовать, чтобы проектная компания несла определенную или большую часть этого риска, как и другие компании, инвестирующие в эту страну.

*Политический риск* включает: изменения законов или иных нормативных правовых актов, в частности, риск дискриминационных изменений в законодательстве (изменений, относящихся к определенной отрасли, частному финансированию государственных проектов в целом или данного проекта в частности) и изменения технических параметров, влекущих необходимость получения разрешений, согласований или импортных лицензий; экспроприацию – основным принципом международного права является то, что суверенное государство имеет право конфисковать собственность в пределах своей территории для общественных нужд, но при этом собственнику должна быть выплачена компенсация; введение регулирования, противоречащего коммерческим договоренностям, лежащим в основе ГЧП; возможность доступа проектной компании к правосудию, в частности, возможность добиваться принудительного исполнения обязательств государства; наличие у концедента (или других ключевых общественных организаций) права или полномочий (компетенций) принимать на себя обязательства, связанные с проектом, и регламентации административных или юридических требований, которые должны быть выполнены для того, чтобы эти обязательства стали юридически обязывающими.

Проектная компания может использовать следующие методы смягчения политического риска:

- учет интересов государства, на территории которого реализуется проект (и интересов других политических участников) при реализации проекта;
- участие местных кредиторов и местных акционеров или субподрядчиков;
- страхование политических рисков, привлечение многостороннего кредитного агентства или использование специализированных инструментов для управления риском.

Необходимо решить ключевые правовые вопросы для внедрения механизма ГЧП. Среди них: полномочия концедента по реализации проекта; правила закупок, которые разрешают соглашения ГЧП; залоговые права на активы и/или акции, достаточные для защиты интересов кредиторов; доступ к правосудию (в идеале, к международному арбитражному суду), рациональный механизм и существующая практика исполнения решений суда, принятых не в пользу государства. Ряд других правовых вопросов будет важен для обеспечения надлежащего функционирования ГЧП, например, приобретение земли, нормы трудового законодательства, налоги и правила бухгалтерского учета (например, учет затрат на передачу прав собственности, амортизации, зачета НДС) и регулятивные механизмы.

## 2. Риск незавершения строительства в срок

Самый дорогостоящий проектный риск присущ этапу строительства. Природа ГЧП такова, что незаконченный проект будет иметь ограниченную ценность. ГЧП позволяет концеденту распределить риск незавершения строительства в срок более эффективным способом часто известным как одностороннее распределение риска. Это означает, что все риски проектирования, строительства, установки, ввода в действие, эксплуатации, обслуживания и реконструкции ложатся на одну компанию и управляются ею. Односторонняя ответственность снимает необходимость взаимодействия между различными исполнителями, часто ведущего к ошибкам, проволочкам и взаимным претензиям (когда различные подрядчики обвиняют друг друга в обнаруженных дефектах – при этом, чем выше число исполнителей, тем больше может возникать взаимных претензий). При односторонней ответственности управление таким взаимодействием осуществляется проектной компанией (которая, вероятно, может лучше выполнять эту функцию, чем концедент) и риск переносится на строительную организацию. Последствия риска незавершения строительства в срок можно разделить на три ключевых категории:

- стоимость строительства – проект ГЧП, особенно использующий проектное финансирование, представляет собой хрупкий баланс финансовых условий, параметров и обязательств, который чрезвычайно чувствителен к изменениям в затратах. Увеличение затрат потребует корректировки множества параметров и дополнительного финансирования (которое вряд ли может быть предоставлено кредиторами). Возможно, для решения этой задачи нужно предусмотреть соответствующие резервы еще до начала строительства. Сроки завершения – проектная компания захочет начать эксплуатацию проекта как можно раньше для того, чтобы получить максимальный доход и повысить норму прибыли. Аналогично, концедент и покупатель будущей продукции выставляют проект на тендер из-за острой потребности в оказании услуг и хотят завершить строительство в кратчайшие сроки. Поэтому своевременное завершение строительства является ключевой задачей для основных участников. Ее решение должно отслеживаться и мотивироваться;

- качество завершенных работ - законченные строительством объекты должны пройти определенные испытания и инспекции для проверки соблюдения проектных спецификаций, надежности связей со всеми внешними сетями (например, электросетью или системой водоснабжения и канализации) и надлежащего управления взаимодействием между различным оборудованием и технологиями,

используемыми в проекте. Завершенный объект должен давать результаты в соответствии с ожиданиями проекта;

- любой дефицит потребует осуществления финансовой реструктуризации, чтобы проектные доходы соответствовали проектным затратам и позволяли обслуживать долг.

Риск незавершения строительства в срок включает: исполнение требований по надлежащему качеству проектных работ; характер используемой технологии и наличие оборудования и материалов, включая транспортировку, ограничения на ввоз, ценообразование, услуги, необходимые для строительства, затраты на финансирование и административные затраты; непредвиденные события или условия – атмосферные и тектонические; наличие рабочей силы и материалов, возможность обеспечения квалифицированной рабочей силой на местах, степень потребности в приглашении иностранных специалистов и ввозе материалов, визы и разрешения для такого ввоза, а также ограничения, установленные местным трудовым законодательством (включая часы работы и длительность отпуска); наличие инфраструктуры, например, водоснабжения, канализации и электроэнергии, а также доступность (автодорожное, железнодорожное и воздушное сообщение); план завершения работ, учитывающий адаптацию строительных технологий к климатическим условиям, время, требуемое для получения согласований, координацию субподрядчиков и пусконаладочные работы.

Риск незавершения строительства в срок обычно возлагается проектной компанией на строительного подрядчика. Чтобы проект приносил достаточный доход для обслуживания долга и обеспечения прибыли для учредителей, производимая продукция и оказываемые услуги должны соответствовать установленным требованиям качества. Риск невыполнения обязательств – это вероятность наступления события, при котором созданный объект оказывается неспособным предоставлять услуги оговоренного качества в рамках установленных сроков.

Причинами этого могут быть:

- ошибки в проектировании объекта;
- экологические проблемы, препятствующие эксплуатации объекта;
- использование несоответствующей технологии;
- ненадлежащая эксплуатация объекта;
- несоответствующее качество используемого сырья и материалов, ненадлежащий способ производства, отгрузки готовой продукции или использования услуг проекта.

Поэтому требования к результатам проекта устанавливаются для проектной компании концедентом и/или покупателем будущей продукции/услуг и затем эти требования переходят к участникам проекта (в частности, строительному подрядчику и оператору). Соответствие выполненных работ требованиям будет проверяться в ходе

эксплуатационных испытаний, предусмотренных планом работ. В период эксплуатации объект будет периодически подвергаться испытаниям для гарантии качества оказания услуг. Важность критериев качества результатов проекта заставляет кредиторов настаивать на применении апробированных технологий. Проектная компания также может потребовать предоставления соответствующих гарантий поставщиками и проектировщиками. Эти организации должны быть в состоянии исправлять обнаруженные дефекты или обновлять технологию по мере необходимости.

### 3. Операционный и финансовый риски

Очевидно, что созданный объект должен работать в соответствии с установленными критериями качества услуг, чтобы проектная компания получала доходы, необходимые для оплаты эксплуатационных расходов, выплаты долга и достижения необходимого уровня доходности. Проектная компания должна управлять проектом надлежащим образом для соблюдения требований законодательства, разрешений и согласований и избегать нанесения ущерба проекту, месту его реализации, связанным с проектом инфраструктурным сооружениям и близлежащим объектам недвижимости.

Операционный риск включает: риск обнаружения дефектов проектирования, оборудования или материалов после окончания гарантийного срока, предоставляемого строительным подрядчиком; наличие рабочей силы и материалов, их стоимость, возможность привлечь квалифицированных работников с местного рынка труда, степень потребности в иностранной рабочей силе и материалах, получение виз и лицензий для такого ввоза и ограничения, установленные местным трудовым законодательством; корректировки эксплуатационных требований вследствие изменений законодательства, правил или других условий; надлежащее техническое обслуживание проекта и стоимость замены выходящих из строя активов и проведения капитального ремонта; наличие опытных руководителей, заинтересованных в работе над проектом в течение всего срока его реализации; план эксплуатации и технического обслуживания и соответствующий учет в этом плане потребностей покупателя будущей продукции, особенностей страны, в которой реализуется проект, трудового законодательства, эксплуатационных и технических требований к проекту; кредиторы могут потребовать, чтобы проектная компания заключила отдельные договоры о поставке материалов и сырья, например, топлива, электроэнергии, химических реагентов или других ресурсов или услуг, например, таких как удаление шлама или золы. Это необходимо в тех случаях, когда для работы проекта требуются материалы и сырье, и рынок таких материалов и

сырья недостаточно гибок, или его будущая устойчивость вызывает беспокойство.

Финансовый риск включает надежность источников финансирования, привлекаемых для реализации проекта, характер кредиторов и заемщиков и ограничения, накладываемые финансовыми рынками во время финансового закрытия сделки и на протяжении жизненного цикла проекта. Этот риск может привести к увеличению стоимости финансирования и оказать фундаментальное влияние на финансовую жизнеспособность проекта. В целом, проекты ГЧП чувствительны к следующим факторам:

- сроку погашения кредита (для проектов с крупными стартовыми инвестициями в активы с длительным сроком службы обычно требуется кредит на 12-20 лет), а также к тому, существует ли возможность рефинансировать краткосрочные кредиты;
  - возможности не производить выплату процентов в течение льготного периода (прибавляя их к основной сумме долга), достаточного для решения проблемы дефицита дохода в период строительства;
  - процентным ставкам: в рамках проектного финансирования предпочтительнее привлекать кредиты по фиксированной ставке, учитывая фиксированный характер потока доходов. Если кредит с фиксированной ставкой недоступен, процентные ставки могут возрасти до уровня, при котором имеющихся доходов не станет хватать для покрытия процентных платежей. Такой риск должен хеджироваться или управляться иным образом;
  - колебаниям валютных курсов (если валюта доходов отличается от валюты долга - риск изменений курсов валют);
  - стоимости хеджирования (если процентные, валютные или иные риски управляются путем хеджирования);
  - наличие возможностей финансирования оборотного капитала для покрытия краткосрочных потребностей;
  - кредитному риску ключевых участников проекта, включая любые имеющиеся гарантии третьих лиц, облигации и гарантийные обязательства.
- Большей частью риска финансирования управляет проектная компания вместе с кредиторами. Стоимость финансирования, вероятно, останется в некоторой степени неопределенной до финансового закрытия, так как проектная компания вряд ли успеет внедрить какой-либо механизм финансирования к этому моменту. Как правило, риск изменения цены проекта между датой подачи тендерного предложения и датой финансового закрытия делится между проектной компанией и концедентом. Хеджирование является приемлемым инструментом не для всех случаев. В тех случаях, когда хеджирование не является подходящим решением (например, в случае валютного риска и риска роста

процентных ставок) концедент может предоставить защиту от определенных рисков. Так, концедент и покупатель будущей продукции могут содействовать проектной компании в управлении валютным риском с тем, чтобы дать ей возможность брать кредиты в иностранной валюте (они могут быть дешевле). В таком случае возможно предоставление гарантии доступности кредитных средств в будущем.

Концедент и/или покупатель будущей продукции обязуются в определенный момент в перспективе предоставить кредит на определенный срок и по определенной ставке. Такая гарантия может помочь проектной компании в случае, если рефинансирование в будущем окажется невозможным из-за роста процентных ставок. Кредитно-денежное регулирование и рыночные условия могут ограничить возможности конвертации местной валюты (капитал, проценты, основная сумма долга, прибыль, роялти или иные денежные доходы), объем доступной иностранной валюты и возможности переводов в местной и иностранной валютах из страны. Эти ограничения вызывают существенные проблемы для иностранных инвесторов и кредиторов, желающих получать выплаты по кредитам в иностранной валюте, а также обслуживать свой долг за границей. Этот риск является преимущественно регулятивным, поэтому в развивающихся странах его, как правило, несет концедент.

Под риском спроса подразумевается опасность того, что услуги/продукция, производимые объектом инфраструктуры, не будут востребованы в запланированном объеме. Прогнозные значения уровня спроса могут оказаться недостижимыми: платной дорогой будет пользоваться меньше людей, производимая электростанцией энергия будет потребляться в меньшем объеме, а аэропорт будет обслуживать меньшее число самолетов и пассажиров.

Это может быть вызвано, например, снижением спроса, неспособностью покупателей продукции и услуг их оплачивать, техническими или практическими трудностями с поставкой продукции, а также общественной реакцией, ведущей к бойкоту продукции. Прогнозы будущего спроса, стоимости и регулирования отрасли в любой стране, где реализуется проект, будут важны для частных инвесторов, рассматривающих доходные перспективы проекта.

Например, инвесторы могут: пересмотреть структуру спроса на будущую продукцию проекта в рамках того, в какой степени проектная компания может взять на себя проектный риск и будет способна повлиять на спрос; изучить прогнозы спроса и информацию о том, готовы ли были в прошлом потребители платить по определенным тарифам, и насколько своевременно они это делали; анализировать перспективы роста, демографические изменения, действующие тарифы и прогнозы отношения потребителей к оплате возросших тарифов; там, где тарифы

базируются на индексах, оценить прогнозы будущих колебаний таких индексов и их соотношения с реальными затратами, включая операционные расходы, финансовые затраты, потребности в инвестициях и другие подобные затраты; изучить степень, в которой потребительские тарифы покрывают производственные издержки и амортизацию.

Там, где эти оценки выявляют потенциальные риски, проектной компании, возможно, потребуется получить гарантии третьих лиц (кредиторов и, возможно, акционеров), например: обязательство (-а) по приобретению будущей продукции в количестве и по ценам, призванным обеспечить необходимый доход; гарантии дохода для обеспечения минимального уровня доходности; гарантии спроса для защиты проектной компании от воздействия, например, падения интенсивности движения ниже уровня, заложенного в прогнозы/тендерное предложение; частичная гарантия риска для защиты потока доходов от снижения в связи с определенными проектными рисками.

Обычно частный сектор оказывает различные инфраструктурные услуги потребителям лучше и поэтому концедент может потребовать, чтобы проектная компания несла некоторую часть риска спроса с тем, чтобы стимулировать проектную компанию к внедрению инноваций и повышению качества оказания услуг.

Природоохранные и социальные законы и правила накладывают определенные ограничения на проект. Затраты на их соблюдение могут быть существенными и должны быть распределены между проектной компанией и концедентом. Для привлечения международных кредиторов, в частности международных финансовых институтов, проект должен соблюдать минимальные экологические и социальные требования, которые в ряде случаев строже установленных местным законодательством. Этот процесс проще в том случае, если местное законодательство выдвигает аналогичные требования.

Обычно, инфраструктурные проекты оказывают важное воздействие на местные сообщества и качество жизни, в особенности в случае предоставления коммунальных услуг, например, водо-, энерго- проекты и проекты, интенсивно использующие земельные ресурсы, такие как платные автомобильные дороги. Воздействие проекта на потребителей и гражданское общество в целом может привести к протестам со стороны местного населения, которые способны затян timer реализацию проекта, увеличить стоимость реализации и негативно повлиять на жизнеспособность проекта.

Этот «социальный риск» должен быть одним из приоритетов в проводимой кредитором банковской экспертизе проекта, хотя это бывает не часто. Кредиторы и проектная компания часто обращаются к концеденту для управления этим риском.

Концедент, в свою очередь, может недооценить его значение, поскольку опасность возникновения социального риска для государственных компаний менее болезненна, чем для частных (обычно потребителям легче предъявлять иски частным компаниям, нежели государственным, поэтому последние, вероятно, не столь чувствительны

к социальному риску). Концедент может не иметь опыта по определению степени воздействия социального риска на частных инвесторов, и все стороны могут быть не готовы к последствиям этого риска.

Управление рисками в рамках ГЧП является сложной задачей, поэтому в целях снижения этих рисков был разработан ряд механизмов, позволяющих сделать проект приемлемым для банковского финансирования, а также предоставляющих возможности различным сторонам проекта извлекать выгоду из более эффективного управления рисками, в частности: проектная компания может заключить контракт с контрагентами-специалистами или сторонами, которые могут лучше управлять определенными рисками; страхование ключевых рисков, в частности в отношении строительства, оборудования, зданий, персонала и форс-мажора; государство может предоставить гарантии или субсидии для определенных рисков; многосторонние кредитные агентства, двусторонние кредитные агентства и экспортные кредитные агентства могут предоставить заемный и собственный капитал, страхование и гарантии по определенным рискам; для управления риском могут использоваться другие финансовые инструменты, такие как хеджирование, узкоспециализированное страхование, облигации, связанные с риском катастроф и т.д.

Очевидно, что важной частью снижения рисков является организация проекта и его эффективная оценка. При проведении полной банковской оценки проекта риски могут быть сведены в матрицу рисков для помощи в определении значимости определенных рисков, смежных рисков (случай, когда риски, взятые вместе, больше суммы отдельных рисков, и где риски переплетены таким образом, что для снижения одного риска, необходимо снизить и другой зависимый от него риск) и приоритетов в управлении рисками. Аналогично, задачи, которые необходимо решить для подготовки и реализации проекта, могут быть выстроены в определенном логическом порядке, чтобы понять зависимость между ними и определить порядок, в котором эти задачи должны решаться для максимизации эффективности.

#### Вопросы и задания

1. Что включает в себя политический риск проекта ГЧП?
2. Каковы последствия риска незавершения строительства в срок?
3. Назовите причины финансового риска.
4. Каким образом осуществляется управление рисками проектов?
5. Какие способы смягчения рисков существуют?

**Задание № 1.** Подготовьте презентацию «Распределение и смягчение рисков».

**Задание №2.** Разработайте матрицу рисков проекта ГЧП.

**Задание №3.** Обоснуйте Принцип 4 МВФ о развитии ГЧП: «ГЧП предполагает передачу рисков частному сектору, который способен наиболее эффективно управлять ими. Однако государство также должно брать на себя определенную долю ответственности за возможные риски

и способствовать их смягчению для частного сектора на основе взаимной поддержки».

#### Задание №4. Кейс - стадии

### ПРОЕКТ СТРОИТЕЛЬСТВА ПЛАТНЫХ АВТОДОРОГ В ИСПАНИИ

Более тридцати лет назад, задавшись целью усовершенствовать дороги вокруг системы санаториев и отелей на побережье для стимулирования туризма, Правительство Испании приняло смелое решение. Оно приняло на себя обязательство по рискам возможного изменения курса валют, что с позиций обычной практики должно рассматриваться как плохое решение. Однако защита от изменений обменного курса продолжает использоваться и по сегодняшний день. Несмотря на традиционные возражения, подход, основанный на калькуляции стоимости принятия на себя подобного риска и не учитывающий экономического эффекта от увеличения потока туристов в связи с улучшением дорожного обеспечения в данном районе, оказался оправданным. За все время реализации проекта Правительство Испании не понесло никаких потерь от принятия на себя данного риска.

#### Вопросы для обсуждения

1. Какие инструменты при распределении рисков использовало правительство Испании?
2. Какой тип риска был использован в данном примере?

**Задание №5.** ГЧП предоставляет государственному и частному секторам уникальную возможность распределить риски при реализации совместного проекта, обеспечивая взаимную дополнительную поддержку для того, чтобы гарантировать выгоды и преимущества от проекта для обеих сторон. Как вы можете это объяснить?

#### Тема 4. Маркетинг проектов ГЧП

1. Цель и задачи маркетинга проекта.
2. Организация процесса маркетинга проекта ГЧП.
3. Инструменты маркетинга проекта.

1. Цель и задачи маркетинга проекта



Наука и практика маркетинга могут способствовать снижению характерных для проектов ГЧП неопределенностей и рисков, вызванных рыночными факторами, повышению обоснованности и реализуемости принимаемых решений. Новые направления маркетинга (маркетинг B2B, маркетинг взаимоотношений) могут при этом обогатиться опытом решения сложных задач взаимодействия государства и частного сектора.

Учитывая сложность и национальное значение проектов ГЧП, необходимо усилить их маркетинговое обеспечение (рис. 14).

Быстро расширяющийся поток предложений по осуществлению новых крупных проектов ГЧП может вызвать дисбаланс между потребностями и возможностями экономики, привести к увеличению рисков. В регионах осуществления крупных приоритетных программ уже проявляются тенденции (рост цен на землю и стоимости строительства, концентрация промышленности строительных материалов и т.д.), создающие угрозы существенного увеличения инвестиционных затрат.

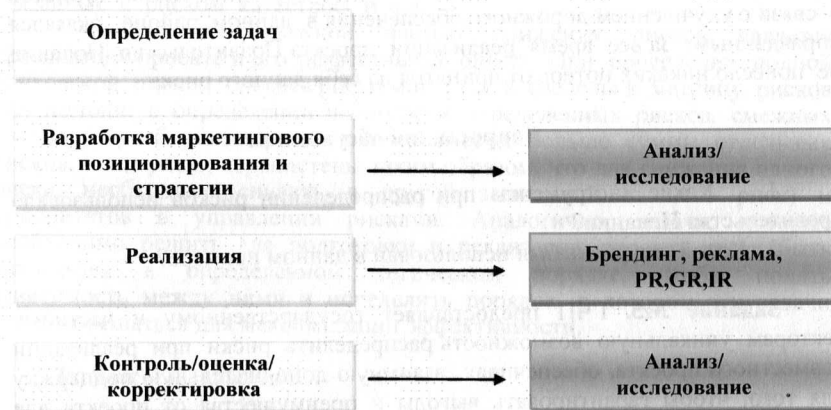


Рисунок 14. Структура маркетинга проекта ГЧП

Маркетинговые подходы успешно используются в основном при продвижении проектов ГЧП средствами рекламы и PR; возможности маркетинга необходимо использовать для решения принципиально более важных задач исследования и обеспечения долгосрочной эффективности проектов.

Пока маркетинговым аспектам не уделяется должного внимания. Недостаточное и неэффективное использование методов и инструментов стратегического анализа и маркетинга существенно увеличивает риски

превышения первоначальных оценок величины и завышения расчётной эффективности инвестиций. Пренебрежение возможностями выявления и анализа потребностей целевых сегментов рынков, адаптации принимаемых решений к этим потребностям, предопределило, неудачи многих крупных программ, например, конверсии оборонных отраслей. Необходимо опережающее развитие работ по маркетинговому обеспечению ГЧП, включая проведение по каждому проекту объективного маркетингового аудита, прогнозных маркетинговых исследований факторов, определяющих создаваемую ценность, разработку стратегического маркетингового плана на весь жизненный цикл проекта и обеспечение его гибкой реализации.

Факторы, определяющие необходимость проведения маркетинга проектов ГЧП:

1. Наличие большого числа участников в с разнонаправленными интересами;
2. Капиталоемкость проектов, определяющая необходимость привлечения больших объемов частных инвестиций и заемных средств;
3. Политическая и социальная чувствительность населения к введению платы за пользование объектом ГЧП, определяющая необходимость проведения соответствующих исследований, а также разъяснительные работы с населением;
4. Длительный период реализации проекта, определяющий сложность прогноза основных финансово-экономических показателей проекта;
5. Высокие риски реализации проектов ГЧП, сложность прогноза их величины и влияния на долгосрочную перспективу;
6. Необходимость анализа спроса на товары/услуги, предоставляемых с использованием объекта ГЧП;
7. Необходимость оценки целесообразности привлечения господдержки.

Цель маркетинга проектов ГЧП - убедить публичную власть и население в необходимости реализации проекта, поиск частных партнеров для участия в реализации проекта. Специфика: отсутствие «каналов сбыта» в традиционном понимании, специфика проекта как «товара» – его уникальность, монопольные рынки также подлежат исследованию.

Можно ли обойтись без маркетинга в случае ГЧП? Нет, так как: длительный период реализации, потребность в привлечении значительных объемов финансовых ресурсов, высокие риски реализации проектов ГЧП, сложность спрогнозировать их результаты на долгосрочную перспективу, необходимость анализа спроса на товары/услуги, производимые/предоставляемые с использованием инфраструктурного объекта, необходимость оценки целесообразности привлечения

государственной поддержки, высокая социальная значимость проектов ГЧП.

Задачи маркетинга проектов ГЧП:

- Поиск и предварительная аналитическая обработка информации по проекту.
- Определение факторов, влияющих на результаты реализации проекта.
- Оценка слабых и сильных сторон проекта.
- Оценка критичных внешних обстоятельств по отношению к проекту.
- Оценка рисков проекта и оптимального их распределение между партнерами.
- Анализ необходимости защиты проекта от конкуренции.
- Необходимость, целесообразность и возможность предоставления государственной поддержки для реализации проекта.
- Изучение общественного мнения по отношению к проекту ГЧП.
- Сравнительный анализ предлагаемых к использованию технологий.
- Возможные организационные формы реализации проекта ответственность публичной власти.

Необходимо опережающее развитие работ по маркетинговому обеспечению ГЧП, включая проведение объективного маркетингового аудита, прогнозных маркетинговых исследований факторов, определяющих создаваемую ценность, разработку стратегического маркетингового плана на весь жизненный цикл проекта. Распределение выигрышей и рисков между партнерами не является «игрой с нулевой суммой».

Если стороны будут ставить собственные интересы выше общих, пытаться увеличить свои выигрыши и снизить свои риски за счёт снижения выигрышей и увеличения рисков партнеров, проект будет с большой вероятностью обречен на неудачу. Особое внимание должно быть уделено маркетинговому обоснованию построения взаимовыгодных взаимоотношений сторон, обеспечивающих увеличение взаимного доверия, создаваемой ценности и снижение издержек.

## 2. Организация процесса маркетинга проекта ГЧП.

На начальных этапах организации ГЧП необходимо использование маркетинга, для ответа на вопросы, определяющие эффективность

проекта: Кто должен рассматриваться в качестве потенциальных покупателей продукции и услуг, ценность которых может быть увеличена за счёт использования продукции, услуг производств (по видам продукции). Каков потенциал рынков такой продукции. Кто, какие отрасли и организации могут быть привлечены к участию в проекте в качестве потенциальных покупателей продукции производств и услуг, в какой мере особенности этой продукции могут сказаться на эффективности их деятельности (способствовать усилению конкурентных преимуществ, росту ценности продукции и услуг, снижению издержек). Какие модели спроса могут определять зависимость спроса этих отраслей и организаций от цены, маркетинговых усилий и других факторов.

Работы должны начинаться с проработки принципиальных вопросов, важных для последующего технико-экономического обоснования проекта. Как лучше организовать участие будущих потребителей продукции производств в проекте, в определении требований по характеристикам, масштабам, срокам и темпам развертывания производства, в согласовании цен и условий поставок, в осуществлении маломасштабных пилотных проектов и пробного маркетинга, в финансировании инвестиций после согласования требований к проекту. Какие изменения внешней среды, действия возможных конкурентов важно учитывать при разработке и реализации проекта. Как рационально построить взаимоотношения участников проекта, представителей государства и частного бизнеса.

Целевые аудиторы маркетинга проекта ГЧП - потенциальные партнеры, финансирующие организации, население (общественность).

Потенциальные частные партнеры. Необходимо ответить на вопросы: Готов ли стратегический частный партнер участвовать в проекте? Агрессивные инвесторы, Какие финансовые показатели необходимо оценить частному партнеру для принятия решения о целесообразности участия в проекте? Какой уровень этих показателей является приемлемым / достаточным? Важна ли имиджевая составляющая участия в проекте ГЧП? Может ли она повлиять на решение частного партнера? Важна ли для частного партнера возможность поучаствовать в общественно-значимом проекте, обеспечивающим развитие территории? Какие юридические схемы реализации проектов ГЧП являются для бизнеса приемлемыми / наиболее привлекательными? Какие, напротив, воспринимаются негативно и почему? Может ли и готов ли бизнес привнести в проект ГЧП ноу-хау для оптимизации его показателей? Какое распределение рисков по проекту бизнес считает для себя приемлемым / оптимальным?

Рынок финансовых организаций, заинтересованных в участии в проектах ГЧП. Необходимо определить, чем обусловлена необходимость привлечения финансовых организаций к реализации проектов ГЧП.

Учитывается деятельность Международных финансовых организаций и трех Национальных банков развития, Международной финансовой корпорации и ее стратегические приоритеты: больше внимания рынкам с повышенным уровнем риска, особенно в плане усиления поддержки малых и средних предприятий, налаживание долгосрочных партнерских отношений с теми компаниями из развивающихся стран, которые становятся глобальными игроками, использование таких преимуществ МФК по сравнению с организациями-конкурентами, как компетентность в вопросах устойчивого ведения бизнеса, устранение препятствий на пути частных инвестиций в инфраструктуру, здравоохранение и образование, развитие внутренних финансовых рынков посредством наращивания потенциала и использования инновационных финансовых продуктов.

Европейский банк реконструкции и развития оказывает содействие проведению структурных и отраслевых реформ, развитию конкуренции, приватизации и предпринимательства, укреплению финансовых организаций и правовых систем; развитию необходимой инфраструктуры для поддержки частного сектора, внедрению надежно работающей системы корпоративного управления, в том числе и в целях решения природоохранных проблем.

Приоритетные направления Европейского инвестиционного банка - развитие среднего и малого бизнеса, что, как правило, осуществляется через финансирование банков-посредников, строительство и модернизация транспортной инфраструктуры (автомагистралей, мостов, аэропортов), развитие энергетической инфраструктуры (производство, транспортировка и поставка электроэнергии, газа, нефти, тепловой энергии) и систем телекоммуникаций.

Далее необходимо рассмотреть основные финансовые показатели проекта (NPV, IRR), выяснить какое обеспечение по кредиту предлагает заемщик, каковы сроки реализации проекта (срок строительства, эксплуатации, действия соглашения о ГЧП)? Кто является участником проекта ГЧП? Каким образом распределяются риски между участниками проекта? Какая юридическая схема реализации проекта предлагается? Какие гарантии реализации проекта будут предоставлены публичной властью? Какова доля заемных средств в общей стоимости проекта? Необходимо учесть насколько востребован проект для населения территории в коротко-, средне- и долгосрочной перспективе? На кого проект может оказать негативное воздействие? В чем оно будет состоять? Позволит ли реализация проекта повысить качество жизни на территории? Как реализация проекта повлияет на занятость населения? Может ли быть привлечен к реализации проекта местный бизнес? Когда и кто должен проводить маркетинг проекта ГЧП?

Новая парадигма развития ГЧП предъявляет новые требования к маркетингу проектов. Проект ГЧП рассматривается как механизм

реализации Стратегии развития территории. Выясняется влияние на доходы бюджета, определяется возможность оптимизации бюджетных расходов, бюджетная эффективность и плата за доступность, нефинансовые преимущества проекта и возможности тиражирования.

Затем определяется роль среды для реализации проекта ГЧП: качество государственного регулирования и его влияние на стоимость проекта, бренд страны, бренд территории (региона, города), бренд отрасли.

### 3. Инструменты маркетинга проекта.

Инструменты маркетинга: PEST – анализ, SWOT – анализ, социологические опросы и анкетирование.

PEST (STEP) анализ - это стратегический анализ социальных (S – social), технологических (T – technological), экономических (E – economic), политических (P – political) внешних факторов. Он применяется в процессе стратегического планирования и управления проектами ГЧП, а также для целей оценки инвестиционных рисков.

В результате анализа определяются факторы влияния политической ситуации на деловую активность, инвестиционный климат, стабильность и перспективы развития территории для целей развития ГЧП. Экономический фактор изучается как основной для определения инвестиционных перспектив и перспектив развития предприятий. Также изучается распределение экономических ресурсов в масштабе государства.

Социальный фактор показывает распределение и структуру социальных групп населения, возрастную и гендерную структуру, уровень доходов населения, здравоохранения. Целью исследования технологического фактора является выявление тенденций в технологическом развитии, наличие высококвалифицированной силы. Пример PEST - анализа представлен в таблице 12.

SWOT- анализ определение сильных (Strong) и слабых (Weak) сторон, возможностей (Opportunities) и угроз (Threats) внешней среды. Результаты SWOT- анализа позволяют понять, обладает ли регион (область) и/или муниципальное образование силами и ресурсами для реализации существующих возможностей и сможет ли противостоять имеющимся угрозам.

Таблица 12

PEST - анализ внешних факторов проектов ГЧП

Факторы	Возможности	Угрозы
<b>Р</b>	Стабильная политическая обстановка Крупные программы по социально-экономическому развитию региона Инициативы позитивно воспринимаются на государственном уровне	Выборы Несовершенное законодательство в инвестиционной сфере Необходимость результатов в сжатые сроки
<b>Е</b>	Профицитный бюджет Благоприятный кредитный рейтинг Рост индекса промышленного производства Рост прибыли предприятий Рост инвестиций в основной капитал Выгодное ЭГП	Высокая стоимость жизни Рост тарифов на коммунальные услуги Недостаточная развитость транспортной и инженерной инфраструктуры Возможные риски, связанные с получением разрешений, лицензий, регистраций Пользование земельным участком на правах долгосрочной аренды
<b>S</b>	Высокий показатель продолжительности жизни Рост численности населения	Снижение доходов населения Нехватка рабочей силы Рост заболеваний сердечно-сосудистой системы Неблагоприятная экологическая обстановка
<b>T</b>	Высококвалифицированная рабочая сила Проекты технопарков Реформа высшего образования Высокий уровень доступа к информационным технологиям	Высокие зарплаты Отсутствие достаточного числа квалифицированных специалистов в сфере инновационных технологий

После проведения SWOT-анализа для более глубокого изучения внутренней среды применяют SNW-анализ – это анализ сильных, нейтральных и слабых сторон проектов ГЧП (таблица 13). Сильная и слабая оценка позиции присуща как методу SWOT-анализ, так и SNW-анализ, но в SNW-анализе система оценки дополняется нейтральной позицией, которая соответствует, как правило, среднеотраслевым значениям оценки того или иного фактора. Такой подход позволяет рассматривать нейтральную позицию того или иного фактора, как критерий минимально необходимого стратегического его соответствия.

Таблица 13

SNW-анализ внутренних факторов проектов ГЧП

№	Факторы	S	N	W
1.	Природно-ресурсный потенциал			
2.	Демографический потенциал			
3.	Система расселения и уровень урбанизации			
4.	Уровень жизни населения			
5.	Объем ВРП			
6.	Структура экономики			
7.	Инвестиции в основной капитал			
8.	Платежеспособность бюджета			
9.	Инвестиционная нагрузка на бюджет			
10.	Система образования			
11.	Система здравоохранения			
12.	Инфраструктурная обеспеченность			
13.	Развитие финансового сектора			
14.	Экологическая безопасность			
15.	Энергоэффективность экономики			
16.	Инвестиционное законодательство			
17.	Инвестиционная инфраструктура			

При проведении социологических опросов и анкетирования выясняется, в какой среде следует проводить социологические опросы: потребители, отдельные категории населения (возрастные, по уровню доходов, по профессиональной принадлежности). Необходимо определить среди кого следует проводить анкетирование (представители публичной власти, гражданское общество (профессиональные ассоциации, общественные организации), СМИ, бизнес).

Далее готовится инвестиционный меморандум. В состав инвестиционного меморандума входит:

1. Резюме проекта ГЧП
2. Анализ ситуации в стране, регионе
3. Техническое описание проекта
4. Анализ рынка для товаров и услуг, производимых/предоставляемых с использованием инфраструктурного объекта
5. Показатели технико-экономического обоснования проекта
6. Анализ рисков проекта ГЧП и предложение по их распределению между партнерами
7. Организационно-правовая часть проекта.

В меморандуме важно отразить: обязательства частного партнера по проекту ГЧП, квалификационные и другие требования к частному партнеру, обязательства публичного сектора в рамках проекта ГЧП (государственные и местные гарантии, наличие или отсутствие других видов государственной поддержки и т.п.), критерии выбора победителя

конкурса, применяемая конкурсная процедура, механизмы реализации ответственности публичного партнера. Возможными участниками подготовки инвестиционного меморандума являются публичная власть - уполномоченный орган, консультанты.

#### **Вопросы и задания**

1. Какова цель маркетинга проектов ГЧП?
2. Что включает в себя структура маркетинга проектов ГЧП?
3. Кто является целевой аудиторией маркетинга проектов ГЧП?
4. Перечислите инструменты маркетинга проектов ГЧП.
5. Чем отличается SWOT-анализ от SNW-анализа?

**Задание № 1.** Подготовить презентацию «Маркетинг проектов ГЧП».

**Задание № 2.** Провести PEST- анализ проекта ГЧП.

**Задание № 3.** Провести SNW – анализ проекта ГЧП.

**Задание № 4.** Разработайте вопросы для проведения социологического опроса населения региона по вопросам возможности реализации проектов ГЧП.

**Задание № 5.** Подготовьте анкету для проведения интервью с представителями органов местного управления по вопросам ГЧП.

### **Тема 5. Публичные коммуникации при подготовке и реализации проектов ГЧП**

#### **1. Организация представления проекта заинтересованным участникам.**

##### **2. Построение презентации проекта ГЧП.**

#### **1. Организация представления проекта заинтересованным участникам.**

Продвижение проекта ГЧП предполагает определение целевой аудитории, постановку коммуникативных целей, встречи и переговоры, BTL – коммуникации, Road-show. Инструментами продвижения проекта ГЧП являются презентация проекта в рамках «road-show», презентация в СМИ, переговоры с потенциальными частными партнерами и финансирующими организациями.

Маркетинговые мероприятия в рамках роуд - шоу – это адресная почтовая или электронная рассылка потенциальным участникам проекта информации о проведении маркетинговых мероприятий с краткой характеристикой формируемого проекта, размещение в СМИ, в сети Интернет анонса проведения маркетинговых мероприятий, а также публичной информации по проекту, проведение презентации проекта ГЧП

в рамках тематических сессий роад-шоу, организация и проведение переговоров в формате «один - на - один» с перспективными потенциальными участниками проекта с целью определения основных направлений и форматов сотрудничества по его реализации, выставка проекта, включающая застройку выставочного стенда, изготовление макета реализации проекта, размещение внутренней (indoor) рекламы, информационных материалов о реализации проекта, адресная почтовая или электронная рассылка благодарственных писем участникам маркетинговых мероприятий по результатам проведения роуд –шоу.

Представление проекта ГЧП заинтересованным участникам основано на нескольких принципах:

1. Вопросы, которые найдут отражение в презентации.
2. Выбор страны, организации и времени проведения презентации проекта ГЧП.
3. Распределение ответственности при подготовке презентации проекта ГЧП.
4. Способы привлечения для участия в презентации частного бизнеса, МФО и НБР.
5. Уровень проведения презентации проекта ГЧП.
6. Технические вопросы подготовки к проведению презентации проекта ГЧП.

Публичные коммуникации при подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства учитывают такие факторы, обуславливающие связь ГЧП и политического процесса, как: влияние проектов ГЧП на условия жизнеобеспечения населения, возможность использования проблематики ГЧП как ключевого «мессиджа» при общении с населением, высокие риски реализации проектов ГЧП, сложность спрогнозировать их результаты на долгосрочную перспективу, желание «поуправлять» инфраструктурным объектом (косвенные и прямые выгоды) и со стороны публичной власти, и со стороны оппозиции, возможность влиять на социальный климат территории.

В качестве мотивации публичной власти в реализации проектов ГЧП можно назвать привлечение дополнительного финансирования для обновления и модернизации инфраструктуры, создание нового качества жизни на территории; построение стратегических партнерских отношений с крупным частным бизнесом и, как следствие, получение моральной и материальной поддержки на очередных выборах. При этом в любом случае (будут реализовываться проекты ГЧП или нет), публичной власти предстоит преодолевать сопротивление оппозиционных политиков и недоверие населения. И здесь необходимо провести анализ влияния ГЧП на общество (таблица 14).

Таблица 14  
Влияние государственно-частного партнерства на общество

Показатели	Строительство новых объектов	Модернизация существующих объектов
Занятость	+	-
Качество жизни	+	+
Уровень счастья	+	+
Продолжительность жизни	+	+
Уровень бедности	+	+
Привлекательность территории	+	+

Участниками публичных дискуссий являются представители публичной власти, общественные организации, аналитические центры, профессиональные ассоциации, представители политических партий, СМИ, ученые и независимые эксперты, представители международных финансовых организаций, зарубежные консультанты.

Полезным способом подведения результатов анализа ситуации и маркетинговых коммуникаций является матрица маркетинговых коммуникаций, которая также позволяет оценить их возможности во время планирования. Матрица должна состоять из полного списка инструментов маркетинговых коммуникаций. В таблице 15 представлен примерный шаблон матрицы маркетинговых коммуникаций, который может быть расширен по мере необходимости. В частности:

- время – сколько времени потребуется для того, чтобы разработать дизайн, и в течение какого срока он будет реализован;
- эффективность – средний доход на затраченный доллар;
- диапазон – какой сегмент от общей целевой группы достигается.

Критерии могут быть разработаны и добавлены по мере необходимости. Это предоставляет возможность сравнения различных инструментов маркетинговых коммуникаций для создания выбора оптимальных маркетинговых коммуникаций.

Матрица маркетинговых коммуникаций может быть расширена за счет включения специальных средств связи, которые являются частью процесса маркетинговых коммуникаций, таких как электронная почта,

Таблица 15  
Матрица маркетинговых коммуникаций

Инструменты маркетинговых коммуникаций	Затраты	Время	Эффективность	Диапазон
Реклама				
BTL коммуникации	-			
Связи общественностью	с			
Road-show				
Другие виды				

листовки, списки рассылок, газетные и журнальные объявления, события и электронный маркетинг.

Заключительным этапом разработки коммуникации является учет потока обратной связи. Обратная связь, или реакция получателя на сообщение, необходима для оценки результативности коммуникации. Реакцией целевой аудитории может быть изменение ее:

- когнитивного,
- аффективного,
- поведенческого состояния.

Обычные источники ошибок при получении обратной связи в ходе маркетинговых коммуникаций: плохое составление списка задаваемых вопросов, нерепрезентативная выборка рынка, плохо подготовленные исследователи и неспособность точно проанализировать полученные результаты.

Коммуникационные мероприятия нуждаются в контроле и оценке эффективности с помощью технологий и методик сопоставления и анализа изменений параметров рынка, а также изменений в оценках, установках и поведении потребителей. Это необходимо независимо от того, идет речь о рекламе или о презентации проекта. Задействуются слишком крупные суммы, и провал может нанести серьезный ущерб будущему проекту.

Как правило, эффективность коммуникационных мероприятий определяют с помощью тестирования, которое проводится на основе исследования случайной выборки из целевой аудитории, хотя технически это иногда сложно. Тестирование возможно:

- в начале процесса планирования коммуникации,
- на стадии осуществления коммуникационного воздействия — и даже после его окончания.

Тестирование позволяет убедиться в целесообразности выбранной линии поведения. Правильнее сравнивать факторы, которые отличаются

стабильностью и постоянством, при этом наиболее показательно сопоставление достигнутых результатов с данными по контрольной группе лиц, не подвергаемых воздействию коммуникационных акций.

## 2. Построение презентации проекта ГЧП

Важным инструментом маркетинга проекта ГЧП является построение его презентации. План проведения презентации проекта ГЧП включает в себя:

1. Целевая аудитория
2. Вопросы для обсуждения
3. Формат, место и сроки проведения презентации
4. Участники презентации со стороны публичной власти и экспертной среды
5. Освещение события в СМИ.

При структурировании презентации используются разные подходы: хронологический, тематический, по категориям, проблема / решение, сравнение / контраст, идеал против реальности, свойства / выгоды, прежний способ / новый способ, преимущества / потери, цель / план достижения, препятствия / ответы, цена успеха / риск.

Факторы, влияющие на выбор инструментов публичных презентаций:

1. Сфера, в которой реализуется проект.
2. Отношение оппозиционных партий к реализации проекта.
3. Возможное влияние проекта на население.
4. Территория, на которой реализуется проект.
5. Близость к выборам.

Ошибки при подготовке презентаций проекта ГЧП: смешивание в кучу всей информации – описательной, хронологической частей, финансовых показателей и «рассказа историй», что приводит к потере концентрации внимания слушателей и, как следствие, к раздражению, попытка уложить во введении (или на первом же слайде) всю информацию о проекте, уходя при этом от основной темы и приводя ряд ненужных примеров, низкий уровень анализа потребностей целевой аудитории, презентационная информация не соответствует целям и задачам целевой аудитории; подача информации с позиции собственных интересов, плохо оформленная презентация; отсутствие иллюстрационных материалов, перенасыщение либо недостаток информации.

На этапе принятия решения о подготовке проекта в форме ГЧП цель коммуникационной стратегии – убедить участников в том, что проект в форме ГЧП – наиболее оптимальный вариант для общества, модернизация/строительство объекта инфраструктуры необходима для развития территории. риски реализации проекта ГЧП понятны и

просчитаны; у публичной власти существует стратегия управления рисками и существует позитивный мировой опыт реализации подобных проектов в форме ГЧП, публичная власть в состоянии влиять на качество, надежность и условия предоставления услуг с использованием инфраструктурного объекта.

На этапе подведения итогов конкурса по выбору победителя в ГЧП цель коммуникационных стратегий - показать: в реальной конкуренции при проведении конкурса и получении наилучшего из возможных предложений, в соответствии предложения победителя условиям конкурса и критериям оценки победителей, в серьезности, опытности и высокой квалификации выбранного партнера.

Этап общественного контроля за реализацией проекта ГЧП - обеспечить доступность для населения информации о реализации проекта ГЧП, в частности, достижение запланированных в соглашении о ГЧП показателей, свидетельство социальной ответственности частного бизнеса, реализующего проект ГЧП, обратная связь с населением по вопросам, касающимся реализации проекта ГЧП.

Приведем примерные вопросы для обсуждения:

### *Строительство платных автомагистралей*

1. Почему люди обязаны платить за проезд по автомагистралям? 2. Почему государство/местная власть не строит дороги самостоятельно, а привлекает для этого частный сектор? 3. Экологические и природоохранные аспекты реализации проекта 4. Привлечение бюджетных средств для реализации проектов в форме ГЧП 5. Неадекватность выбранных механизмов ГЧП поставленным задачам.

### *Социальная инфраструктура*

1. Лишение населения его конституционных прав на бесплатное медицинское обслуживание и образование. 2. Уклонение государства/органов местного самоуправления от своих основополагающих обязательств перед обществом 3. Целесообразность государственной поддержки проектов ГЧП в сфере модернизации социальной инфраструктуры.

### *Жилищно-коммунальная инфраструктура*

1. Как реализация проекта повлияет на тарифы на коммунальные услуги? 2. Улучшится ли качество услуг? Когда? 3. Каким образом можно осуществлять контроль за эффективным использованием средств коммунальных компаний?

### *ГЧП с малыми операторами – новый тренд в развитии ГЧП*

1. Чем вызвано возникновение такой разновидности ГЧП? 2. Особенности подготовки и реализации проектов. 3. Перспективы. 4. Коммуникационные стратегии.

## Вопросы и задания

2. Перечислите инструменты продвижения проектов ГЧП.
3. Какие факторы публичных коммуникаций при подготовке и реализации проектов ГЧП необходимо учитывать?
4. Для чего разрабатывается матрица маркетинговых коммуникаций?
5. Что включает в себя план проведения презентации проекта ГЧП?
6. Для чего необходимо проведение публичного обсуждения проектов ГЧП?

**Задание №1.** Подготовьте презентацию проекта ГЧП.

**Задание №2.** Разработать матрицу маркетинговых коммуникаций проекта ГЧП.

**Задание №3.** Подготовить статью рекламного характера для СМИ о проекте ГЧП.

**Задание №4.** Подготовьте пресс-релиз о проекте ГЧП.

**Задание №5.** Подготовить вопросы для публичного обсуждения проекта ГЧП «Высшее профессиональное образование».

## МОДУЛЬ 4. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

### Тема 1: «Кластерные модели ГЧП»

1. Основные характеристики и типология кластерных моделей государственно-частного партнерства
2. Кластерные модели в высшем образовании
3. Модели государственно-частного партнерства в кластерном развитии

#### 1. Основные характеристики и типология кластерных моделей государственно-частного партнерства

Основоположителем концепции кластеров является М.Портер, который в своих трудах (The Competitive Advantage of Nations, 1990; On Competition, 1998) подробно описывает тесные взаимосвязи между кластерным партнерством и конкурентоспособностью предприятий и отраслей промышленности. М. Портер определяет кластер как «сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по

стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но вместе с тем и ведущих совместную работу».

Однако следует отметить, что в настоящее время не существует однозначного, строгого определения кластера, что связано со становящимся характером теории и неполнотой концепции М. Портера. Можно выделить три наиболее широко известных определения кластера:

1) Кластер - это регионально ограниченные формы экономической активности внутри родственных секторов (технологическая родственность, например, биотехнологический кластер), обычно привязанные к тем или иным учреждениям индустрии знаний (НИИ, университетам).

2) Кластеры - это вертикальные производственные цепочки: довольно узко определенные секторы, в которых смежные этапы производственного процесса образуют ядро кластера (например, цепочка «поставщик-сборщик-сбытовик-клиент»). В эту же категорию попадают сети, формирующиеся вокруг головных фирм (фокусные кластеры).

3) Кластеры - это отрасли промышленности, определенные на высоком уровне агрегации (например, химический кластер), или совокупность секторов на еще более высоком уровне агрегации (например, агропромышленный кластер). Обычно их называют метакластерами с резко отличающимися масштабами, начиная от просто местных до подлинно глобальных.

Анализируя все известные определения кластера, можно выделить две фундаментальные характеристики этого понятия. Во-первых, предприятия в кластере должны быть связаны некоторым способом. Связи являются и вертикальными (цепи покупок и продаж), и горизонтальными (дополнительные изделия и услуги, использование подобных специализированных затрат, технологий или институтов, и другие связи). Кроме того, большинство этих связей вовлекают социальные отношения или сети, которые производят выгоды для задействованных фирм. Во-вторых, кластеры географически близкие группы взаимосвязанных предприятий. Совместное местоположение предприятий способствует формированию и увеличению преимуществ, создающих стоимость, являющихся результатом сети взаимодействий между предприятиями.

Выделяются две основные категории кластеров, сформированные по пространственной и функциональной осям. Когда проводится различие между кластерами, функционально-связанные системы, которые менее ограничены строго определенными регионами, совпадающие с первоначальным определением М.Портера, обычно относятся к промышленным (отраслевым) кластерам. Пространственные группировки подобных и связанных фирм и отраслей относятся к региональным (территориальным) кластерам.



Промышленный кластер – это географически локализованная совокупность инновационно активных субъектов экономической деятельности с мотивированными и устойчивыми кооперационными отношениями, образующими непрерывную синергетическую совокупность элементов получения, освоения в производстве, промышленного выпуска и реализации рыночного продукта в отдельном отраслевом сегменте. Промышленный кластер, как правило, пространственно не привязан к какой-либо урбанизированной области. В противоположность региональному кластеру, он обладает тенденцией иметь более широкие границы, возможно охватывая весь регион или страну.

Региональный кластер – это пространственная агломерация подобной и связанной экономической деятельности, формирующая основу местной среды, способствующая переливам знания и стимулирующая различные формы обучения и адаптации. Такие кластеры, обычно, состоят из малых и средних предприятий, и центральный элемент их успеха сосредоточен в силах социального капитала и географической близости. Другая их особенность состоит в том, что фирмы менее взаимосвязаны, чем в промышленных кластерах.

Следует отметить, что процессы образования кластеров и взаимообмен отраслей в кластере идут более активно при наличии географической концентрации. Географическая близость объединяет все разрозненные влияния детерминантов конкурентного преимущества страны в целом. Географическая близость элементов кластера увеличивает концентрацию информации и обмен ею среди предприятий. Информационный взаимообмен позволяет обеспечить оптимизацию взаимоотношений в цепочке «производитель-потребитель». Предприятия легче получают информацию об изменении характеристик потребностей, а соответственно быстрее и адекватнее реагируют. Возрастает скорость информационных потоков и темпы диффузии инноваций в рамках всей отрасли.

Целесообразность кластерного подхода подтверждается мировым опытом. Отраслевые кластеры служат основой экономики практически всех промышленно развитых стран. Ярким примером зарубежного отраслевого кластера выступает Силиконовая долина в США, где на ограниченной территории сконцентрирован потенциал ведущих мировых производителей микроэлектроники. Кроме того, интересен опыт ряда европейских стран: Германии, Финляндии, Италии, Швейцарии, Голландии и т.д.

В процессе изучения мирового опыта реализации кластерной стратегии было выявлено, что они, в основном, включают большое количество предприятий малого и среднего размера. Не только предприятия являются значительными возможными действующими

лицами. Кластеры могут заключать интенсивные альянсы с разнообразными учреждениями, такими как университеты, исследовательские институты, общественные власти, организации потребителей и т.п. В кластере присутствуют четыре главные категории действующих сторон:

- компании;
- правительства;
- исследовательские объединения;
- финансовые учреждения.

Для кластерных инициатив также важны так называемые институты сотрудничества. Они могут способствовать установлению совершенно новых структур и вовлекать многочисленные организации, но также могут представлять собой ряд уже сформировавшихся действующих лиц, таких как коммерческие палаты, промышленные и профессиональные ассоциации, профсоюзы, организации по передаче технологий и другие. Различные действующие лица вовлекаются в кластерные инициативы различными способами и стимулами. Их возможности и роли могут изменяться в зависимости от национального контекста и периода жизненного цикла кластера.

## 2. Кластерные модели в высшем образовании

Когда кластерная концепция впервые внедрялась, внимание стратегов, практиков и исследователей кластеров было сосредоточено на фирмах. Однако, поскольку внимание постепенно смещалось к вопросам, которые могут возникать при разделении знания и навыков, развился системный подход, который подчеркивает взаимодействие и взаимозависимость различных вовлеченных сторон. Например, все большее внимание уделялось роли университетов. Университеты важны не только из-за их естественной миссии в образовании и исследованиях, но также из-за их способности служить узлами для предпринимательского и научно-промышленного взаимодействия.

Учитывая то значение, которое придается роли университета в кластере, можно выделить еще один тип кластеров - образовательный кластер.

Образовательный кластер – совокупность взаимосвязанных учреждений профессионального образования, объединенных по отраслевому признаку и партнерскими отношениями с предприятиями отрасли. Анализ зарубежной практики показал, образовательный кластер является достаточно частым объектом исследования и есть опыт его формирования. Например, М. Портер анализирует образовательный кластер Массачусетса. Данный кластер подробно описывается,

анализируется его роль в образовательной сфере в стране (сравнение с другими штатами, прежде всего, Калифорнией) и другими странами.

Рассматривая европейский опыт стимулирования кластерных инициатив в сфере образования, следует отметить, что приоритет в европейских образовательных кластерах отдается вузам, потому как в начале XXI в. происходит усиление роли университетов как значимых субъектов развития в формировании гуманитарного потенциала региона, складывается система интегрирующих функций университета в целостной национально-региональной образовательной системе, что отражено в таких документах Болонского процесса, как Сорбоннская (1998) и Болонская (1999) декларации. Авторы концепций информационного общества (Р. Барнет, Д. Белл, З. Бжезинский, Дж. Гэлбрейт, М. Кастельс, И. Масуда, Д. Рисман, А. Тоффлер,) обоснованно полагают, что высшее образование превратится в определяющий гуманитарно-социальный институт, поэтому лидировать будет та нация, которая создаст наиболее эффективную систему непрерывного образования – «образования в течение всей жизни» (long life education).

Образовательный кластер рассматривается как система взаимодействия нового типа социального диалога и социального партнерства. Образовательный кластер – это совокупность взаимосвязанных учреждений профессионального образования, объединенных по отраслевому признаку и партнерскими отношениями с предприятиями отрасли; система обучения, взаимообучения и инструментов самообучения в инновационной цепочке: наука – технологии – бизнес, основанная преимущественно на горизонтальных связях. Анализ зарубежной практики показал, что отличие образовательного кластера заключается не столько в составе его участников (частный бизнес, органы государственной власти, организации по сотрудничеству), не в ведущей роли вузов (они могут быть ядром и обычного кластера), а в том специфическом продукте, который является результатом деятельности такого кластера, т.е. образовательной услуге.

В образовательном кластере из всех учреждений образования приоритет отдается вузам, потому как в XXI в. происходит усиление роли университетов как значимых субъектов развития в формировании гуманитарного потенциала региона, складывается система интегрирующих функций университета в целостной национально-региональной образовательной системе, что отражено в документах Болонского процесса. Приоритетом образовательного кластера являются задачи повышения образования в регионе, в решении которых участвует бизнес (как один из заказчиков образовательной и научной деятельности вуза).

Многоуровневая подготовка специалистов для предприятий на основе интеграции образовательного учреждения и предприятий –

работодателей, обеспечит повышение качества профессионального образования, сокращение сроков подготовки, закрепление выпускников на предприятиях, создание гибкой системы повышения квалификации специалистов для предприятий с учетом текущих и прогнозных требований производства.

Среди основополагающих характеристик образовательных кластеров А. В. Смирнов выделяет междисциплинарность – несмотря на то, что они представляют собой единые динамичные структуры, именно внутренняя разнородность дает кластерам возможность стать устойчивым ядром распространения новых знаний, технологий, продукции, инновационным центром. Помимо междисциплинарности, этому способствуют высокая степень информатизации и отсутствие четких границ.

Важными отличительными чертами отраслевого образовательного кластера являются:

- создание условий для формирования специалистов с различным уровнем профессионального образования;
- интеграция образования с наукой и производством.
- поднятие престижа высококвалифицированных рабочих профессий.

Следует отметить, что в состав образовательного кластера (помимо предприятий и прочих элементов кластера) входят учреждения высшего, среднего и начального профессионального образования. Главным отличием образовательных кластеров от учебно-производственных комплексов, существовавших в нашей стране в советское время, является рыночный механизм управления ими, который создается снизу, по инициативе самих учреждений профессионального образования и предприятий, в то время как учебно-производственные комплексы управлялись сверху по командно-отраслевому принципу.

В образовательном кластере университету отводится роль центра по подготовке и переподготовке кадров для высокотехнологичных и наукоемких производств, научно-технического центра, являющегося источником и проводником инноваций, обеспечивающим предприятия новыми конкурентоспособными разработками и технологиями. Специфика образовательного кластера как формы социального партнерства требует нового механизма участия региональных органов управления профессионального образования в процессе формирования и реализации его стратегии развития. При реализации кластерного подхода можно выделить несколько ключевых моментов. Это наличие: общей цели; правовой основы совместной деятельности субъектов; разработанных механизмов взаимодействия между субъектами, объединяющимися в кластер; механизма управления реализацией кластерного подхода; технологий реализации кластерного подхода в соответствии с декларируемыми общими целями.

Центральное место в образовательном кластере, по мнению отдельных исследователей, занимает общая цель. Она заключается в выполнении совместных проектов в рамках учебных процессов, что обеспечивает формирование профессиональных компетенций у выпускников. Реализация кластерного подхода возможна через выстраивание системы сотрудничества, партнерства в которой интегрируются на основе добровольности и социальной этики цели, интересы, деятельность и возможности образовательных учреждений со всеми субъектами рынка труда, его институтами, а также территориальными органами управления в области профессионального образования.

Основная задача по созданию образовательного кластера заключается в повышении привлекательности кооперации между местными учебными заведениями профессионального образования и предприятиями отрасли. Данная задача может быть решена:

- во-первых, путем обеспечения внутри кластера взаимодействий, способствующих мультипликативному эффекту трансфертов инновационных технологий отрасли в профессиональном образовании;

- во-вторых, посредством повышения конкурентоспособности учебных заведений внутри кластера за счет улучшения качества телекоммуникационной инфраструктуры и специализированного сервиса; продуктивности конкуренции в сфере технологий и знаний, повышения профессиональной компетентности преподавателей.

Выделяют основные функции образовательного кластера:

- экономическая – создание сферы эффективных образовательных услуг, своевременно удовлетворяющих спрос отрасли;

- социальная – создание гарантий для выпускников учреждений профессионального образования;

- маркетинговая – пропаганда передовых образовательных технологий, организация профориентационной работы;

- правовая - обеспечение разработки нормативно-правовой базы партнерских взаимоотношений; обеспечение субъектной позиции всех социальных партнеров;

- педагогическая - совместное проектирование образовательной деятельности в сфере подготовки специалиста; обеспечение содержательной и технологической стороны социального партнерства между всеми участниками образовательного кластера.

### **3. Модели государственно-частного партнерства в кластерном развитии**

Модель образовательного кластера представляет собой целостное образование, включающее в себя организационный, управленческий,

технологический, содержательный уровни, позволяющие четко представить целенаправленный процесс развития ГЧП, определить соответствие поставленной цели конечному результату. Особенностью образовательного кластера является единство содержательного, процессуального и результативного аспектов реализации социального партнерства в системе профессионального образования с целью повышения качества подготовки выпускников профессиональной школы. Взаимодействие различных партнеров строится на основе принципов взаимодействия, интеграции, корпоративности, саморазвития, самоорганизации и социальной адаптации профессионального образования.

Организация взаимодействия членов кластера на основе этих принципов обеспечивает непрерывность и многоуровневость профессионального образования, совершенствование материально-технической базы учебных заведений; способствует отбору и структурированию содержания профессионального образования с учетом интересов всех субъектов образовательного кластера; стимулирует профессиональный рост преподавательского состава образовательных учреждений; гарантируют выпускникам учреждений профессионального образования трудоустройство по избранной специальности с ясной перспективой карьерного роста, способствуют формированию и совершенствованию их профессиональной компетентности; обеспечивают учреждениям профессионального образования гарантированный оплачиваемый заказ на подготовку специалистов, возможность развития экспериментально - учебной базы, повышения уровня и диверсификации предоставляемого образования.

В качестве зарубежного опыта можно привести французскую программу, где было выделено 20 образовательных кластеров на национальном уровне. Данные кластеры включают в образовательные учреждения всех уровней (географически локализованные, прежде всего, и, иногда тематически определенные) – с упором на вузы. Образовательные кластеры во Франции, прежде всего, позволяют увеличить видимость (обозримость) вузов для иностранцев, за счет общего маркетинга, общего учета публикаций, присуждения степеней, общего позиционирования на рынке. Также речь может идти о взаимном предоставлении ресурса. Соответственно, одна из главных целей – привлечение зарубежных студентов.

Главное отличие образовательного кластера заключается не столько в составе его участников (и в состав образовательного кластера могут входить коммерческие организации, органы государственной власти, организации по сотрудничеству) и не в главенствующей роли вузов (они могут служить ядром и обычного кластера), а в том специфическом продукте, который является результатом деятельности такого кластера.

Так, если в автомобильном кластере главным продуктом является автомобиль, а в химическом – продукция химической производства (упрощенно), то в образовательном кластере главный продукт – это образовательные услуги. Соответственно, если оценка роли автомобильного кластера в отраслевом развитии предполагает оценку роли компаний кластера в развитии автомобильной промышленности страны, то оценка роли образовательного кластера предполагает оценку роли образовательных учреждений кластера (несмотря на присутствие других субъектов) в развитии образования (в общем объеме оказанных образовательных услуг). То есть образовательный кластер – это одно из возможных тематических направлений кластеризации организаций.

При этом, в образовательный кластер входят множество образовательных учреждений различных уровней и специальности.

Соответственно, если в обычных кластерах анализируется цепочка создания ценности (то есть производственный процесс, охватывающий множество фирм, связанных отношениями купли-продажи), то в образовательных кластерах вместо производственного процесса анализируется образовательный процесс, охватывающий разные ступени образования – от начального до высшего. Что касается образовательных кластеров, то вузы в них играют главную роль. Образовательный кластер нацелен на совершенствование образовательного и научного процессов. Бизнес активность в данном случае – это фактор, повышающий качество образовательного процесса, а также в некотором смысле – продукт этого процесса (особенно, если речь идет об инновационных компаниях при вузах).

Отнесение кластера к отраслевому или образовательному зависит от ракурса исследования или целей формирования кластеров. Например, А. Саксонием анализировала высокотехнологичный кластер Массачусетса как отраслевой. Следовательно, она (как и большинство авторов) делала акцент на компаниях, которые, хотя и связаны с вузами и научными разработками, являются самостоятельными коммерческими организациями, выпускающими конкретный продукт, а не образовательную услугу или НИОКР. Соответственно, профиль кластера определяется по этому продукту (кластер медицинских технологий, военных разработок, и пр.). При таком акценте мы, прежде всего, анализируем фирмы, неважно какой вес имеют при этом вузы. Даже если вуз – гигант, а фирмы – мелкие. Вполне возможно, что большой вуз родит неуспешные фирмы и, наоборот, когда, казалось бы, не «ведущий» вуз будет окутан сетью фирм, старт-апов, спин-оффов и пр., которые будут выпускать заметный и в регионе и в стране (может быть и в мире) продукт.

Однако в разделении отраслевых и образовательных кластеров лежит не только академический интерес, но и практический замысел. Если рассматривается кластер как отраслевой с участием вуза, то в число приоритетных управленческих задач попадают задачи повышения образовательного уровня сотрудников на предприятиях кластера, формирование со стороны бизнеса запроса на НИОКР, задачи

трансформации знаний, наработок, технологий, которыми обладает вуз в коммерчески успешный продукт и т.д. То есть решается задача повышения конкурентоспособности регионального бизнеса в кластере (что, в конечном счете, выгодно всем, в том числе и вузам). Если кластер рассматривается как образовательный, то в приоритете являются задачи повышения образования в регионе (не только высшего, но и начального профессионального, среднего профессионального), в решении которых участвует бизнес (как один из заказчиков образовательной и научной деятельности вуза).

В инновационном развитии непрерывной системы профессионального образования наиболее важным является усиление интеграционных процессов, одной из форм которых является формирование и развитие образовательных кластеров на основе взаимодействия, партнерства, сотрудничества, диалога между заинтересованными субъектами: образовательными учреждениями, бизнесом, органами управления, общественными организациями. Необходимость обращения к кластерному подходу объясняется преимуществами кластера как организационной формы объединения усилий заинтересованных сторон в целях повышения эффективности региональной системы высшего профессионального образования. Модели государственно-частного партнерства приведены в таблице 16.

Как видно из таблицы, какая бы модель ни была выбрана, значимую роль в ней будут играть средства частных инвесторов. Их интерес определяется уровнем качества подготовки и выполнения инвестиционных проектов. В результате партнерства получают развитие новые институционально-ресурсные формы: инвестиционные и венчурные фонды, эндаументы, аутсорсинг, автономные учреждения и др.

Модель образовательного кластера можно рассматривать также как форму государственно-частного партнерства, которая включает в себя организационный, управленческий, технологический, содержательный уровни, позволяющие четко представить целенаправленный процесс развития партнерства, определить соответствие поставленной цели конечному результату.

Особенностью является единство содержательного, процессуального и результативного аспектов реализации государственно-частного партнерства в системе высшего профессионального образования с целью повышения качества подготовки выпускников. Взаимодействие различных партнеров строится на основе принципов интеграции, корпоративности, саморазвития, самоорганизации и социальной адаптации высшего профессионального образования.

Таблица 16  
 Модели государственно-частного партнерства в кластерном развитии

Наименование модели	Характеристика модели	Сферы применения
Эксплуатационная	Инвестор принимает на себя обязанности по эксплуатации объекта, принадлежащего государству и получает за это вознаграждение, а государство - отвечает за осуществление общественной функции перед потребителями. Государство инвестирует средства в создание промышленного парка и является его собственником и контролером, а функции девелопера заключаются в предоставлении услуг по созданию инфраструктуры парка и его эксплуатации.	Бизнес-инкубаторы
Концессионная	Инвестор оказывает определенные услуги конечным потребителям и получает право напрямую финансировать свои затраты из платы за пользование объектом, при этом ответственность несет концессионер, а за государством сохраняются контрольные функции.	Учреждения среднего и высшего образования
Кооперационная	Общественные функции возлагаются на совместное предприятие. Схема реализации проектов основана на бюджетном финансировании инфраструктуры и предоставлении площадей, объектов с выполнением прочих работ за счет инвестора.	Технопарки, образовательно-производственные кластеры

Важная роль в реализации государственной программы развития образования в Республике Казахстан до 2020 года отводится социальному диалогу, межсекторному государственно-частному партнерству. Перед органами государственной власти поставлена задача совершенствования законодательства, стимулирующего участие частных компаний и некоммерческих организаций, создания необходимых гарантий, как со стороны государства, так и бизнеса в реализации образовательных проектов.

Конструктивное партнерство региональных университетов и работодателей является давно назревшей потребностью. Поэтому задача местных органов власти заключается в формировании механизма привлечения инвесторов, разработке новых инструментов инвестирования и снижении рисков образовательных проектов.

### Вопросы и задания

1. Какие ученые занимались вопросами развития кластеров?
2. Перечислите функции образовательного кластера.
3. Назовите отличительные черты образовательного кластера.
4. Какие сферы применения у эксплуатационной модели ГЧП?
5. В чем особенность кооперационной модели ГЧП?

**Задание № 1.** Подготовить проект модели образовательного кластера на примере вуза.

**Задание № 2.** Заполните таблицу

Классификация форм и механизмов ГЧП в образовании

Механизмы ГЧП в образовании	Форма ГЧП	
	Институциональная	Программно-проектная
Финансовые		
Организационно-административные		
Правовые		

**Задание № 3.** Определите преимущества от участия в кластере для образовательных учреждений и государства.

**Задание № 4.** Кейс –стади

### БАРЬЕРЫ ПРИ КЛАСТЕРИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

Барьер – это совокупность факторов, затрудняющих получение образования данного конкретного кластера обучающемуся, не обладающему тем или иным ресурсом. Ключевая характеристика всякого барьера – его высота, т.е. степень выраженности. Высота определяется по вероятности успешного поступления (барьер на «входе») и завершения обучения («внутренний» барьер) обучающимся, не обладающим ресурсом для преодоления этого барьера. Выделяются следующие виды барьеров.

*Социокультурный барьер.* Ресурсами, соответствующими данному типу барьеров, являются культурный и социальный капитал семьи обучающегося. Среди социокультурных факторов доступности качественного образования в крае выделяются, прежде всего, образование родителей и занимаемая должность.

*Территориальный барьер.* Одним из значимых показателей территориального барьера является тип населенного пункта. Картина доступности в селе и в городе принципиально различается. Примером

территориального барьера является отсутствие выбора образовательного учреждения.

*Экономический барьер.* Материальное положение семьи обучающегося может стать существенной преградой на пути повышения качества образования. Дифференциация доходов косвенно подтверждается другими показателями.

*Институциональные барьеры.* Наиболее важным фактором институциональных ограничений является наличие конкурсного отбора на разных ступенях обучения. Факторы распространения институциональных барьеров, по-видимому, являются специфическими для каждого кластера и зависят не только от стратегии образовательного учреждения, но и от типа населенного пункта, в котором оно расположено.

*Информационные и мотивационные барьеры.* Информационный и мотивационный факторы неравенства доступности качественного образования тесно связаны между собой. Отсутствие полной информации о доступных образовательных ресурсах, как правило, снижает мотивацию к реализации соответствующих шансов на восходящую мобильность. Мотивационный барьер определяется в первую очередь представлением об уровне образования, достаточным для достижения успеха в жизни.

#### Вопросы для обсуждения

1. Приведите примеры барьеров при кластеризации образования.
2. Значимость каких барьеров будет возрастать по мере развития новых технологий в образовании?
3. Как реформы образования скажутся на развитии кластеров?

**Задание №5.** Разработайте для каждого вида барьеров, описанных в задании №4, меры по их преодолению.

#### Тема 2. «Система государственного и местного управления сферой ГЧП»

1. Понятие и структура системы государственного и местного управления ГЧП
2. Стадии и процессы развития системы государственного и местного управления сферой ГЧП
3. Виды и распределение ответственности в системе управления ГЧП

#### 1. Понятие и структура системы государственного и местного управления ГЧП

Развитие ГЧП требует формирования отдельной системы управленческих процессов, структур и распорядительных документов,

а также соответствующей системы мер, включая выработку целей, задач и принципов, направлений развития и мероприятий по их достижению, формализованной в виде документов стратегического планирования. Несмотря на то, что ГЧП может быть реализовано как несколько единственных в своем роде проектов (без создания специальной системы институтов и организационных структур), в большинстве стран, имеющих успешную практику ГЧП, государственное и местное управление ГЧП построено на системной основе. Развитие системы государственного и местного управления ГЧП свидетельствует о долгосрочном характере государственных планов относительно развития ГЧП; повышает эффективность, прозрачность и объективность принимаемых инвестиционных решений; расширяет возможности реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП; повышает интерес частного сектора к проектам ГЧП.

В зарубежной практике не существует единой модели государственного и местного управления ГЧП. Она, как правило, развивается постепенно, чаще всего в соответствии со специфическими задачами экономики региона. На начальных этапах создания системы важно направить усилия на то, чтобы сделать ГЧП как форму отношений в принципе возможной, а также на создание и популяризацию его потенциала. В тех случаях, когда ряд проектов ГЧП уже был реализован по уникальным схемам, уровень рисков для органов власти, связанный с этими проектами, может послужить стимулом к совершенствованию системы государственного и местного управления ГЧП. В общем случае элементы системы государственного и местного управления ГЧП могут быть следующими (рис. 15).



Рисунок 15. Система государственного и местного управления ГЧП

Политика ГЧП – формулировка целей органов государственного и местного управления при использовании ГЧП, а также задач, объема и принципов развития сферы ГЧП.

Процессы реализации ГЧП – процессы создания, развития, оценки, реализации и управления проектами ГЧП, роли различных организаций в этих процессах, включая межведомственные согласования.

Контроль реализации ГЧП – роль органов ГМУ, частных компаний и общественности в программе ГЧП, а также лиц, ответственных за ее реализацию.

Государственное и местное управление финансами – процессы контроля, отчетности и обеспечения финансовых обязательств по проектам ГЧП, направленные на обеспечение заданного уровня бюджетной эффективности, оптимизации налоговой нагрузки и управления соответствующими финансовыми рисками.

Нормативно правовая база – нормативные правовые акты в основе отношений ГЧП, позволяющие органам публичной власти участвовать в проектах ГЧП и определяющие правила и границы реализации ГЧП. Оптимальная стратегия развития системы государственного и местного управления ГЧП зависит от специфических условий ее реализации, в том числе особенностей законодательства, кредитоспособности и инвестиционного климата, приоритетного направления государственной политики.

## **2. Стадии и процессы развития системы государственного и местного управления сферой ГЧП.**

Развитие системы государственного и местного управления ГЧП имеет несколько ключевых этапов.

Этап 1-1 (продолжительность этапа – 1 год): принятие решения о развитии сферы ГЧП и системы управления ГЧП на уровне высшего руководства регионом; выработка приоритетов развития инфраструктурного комплекса на принципах ГЧП; отбор, подготовка и формирование портфеля пилотных проектов ГЧП; проведение первичных мероприятий по привлечению потенциальных инвесторов к проектам в сфере ГЧП в регионе.

Этап 1-2 (продолжительность этапа – 2-4 года): реализация пилотных ГЧП проектов; разработка политики развития сферы ГЧП в регионе; разработка и принятие местного закона о ГЧП; внедрение системы управления проектами ГЧП; создание специализированных структур по развитию и управлению ГЧП (либо наделение действующей структуры соответствующими полномочиями) и разработка необходимых

регламентов и распорядительных документов; создание системы взаимодействия с потенциальными частными инвесторами и экспертным сообществом в сфере ГЧП; оценка результатов реализации этапа 1 – доработка политики развития сферы ГЧП в регионе, совершенствование нормативно-правовой базы и системы управления ГЧП-проектами.

Этап 2 (продолжительность этапа – 6-7 лет): разработка и публикация программы развития сферы ГЧП в регионе; доработка местного закона о ГЧП и иных соответствующих нормативно-правовых актов; развитие системы управления ГЧП проектами, включая: расширение числа целевых секторов и отбор новых проектов ГЧП; расширение числа применяемых финансовых инструментов; увеличение пула потенциальных инвесторов; проведение мероприятий по повышению квалификации работников органов власти в сфере управления проектами ГЧП на постоянной основе; оценка результатов реализации Этапов 1-2 – доработка политики развития ГЧП в регионе, совершенствование нормативно-правовой базы и системы управления ГЧП-проектами.

Этап 3 (полноценное развитие сферы ГЧП в регионе): охват множества секторов; развитость нормативно-правовой базы: возможность использовать весь спектр моделей ГЧП, гибко распределять риски в зависимости от специфики проекта; большой объем финансовых ресурсов для инвестиций в инфраструктуру, прежде всего средства пенсионных фондов и фондов прямых инвестиций; устойчивый поток проектов; высокая квалификация и обширный опыт реализации ГЧП проектов у ответственных органов публичной власти.

В основе системы государственного и местного управления ГЧП лежат следующие документы, разработка и доработка которых осуществляется в течение различных этапов ее развития (рис. 16).

Концепция (либо раздел в Стратегии развития) – описывает цели, масштаб и принципы реализации политики развития в сфере ГЧП, а также может включать в себя основные процедуры и правила, в соответствии с которыми она будет реализовываться.

Законодательные акты и нормативные документы – правовая база, которая делает возможным реализацию развитие сферы ГЧП в регионе и описывает правила ее реализации.

Долгосрочные целевые программы развития инфраструктуры.

Методические материалы – инструкции, рекомендации и иные документы, которые могут быть использованы для предварительного описания процедур ГЧП, или быть созданы впоследствии как дополнение к программному заявлению и законодательным актам, описывая лучшие имеющиеся практики.

В дополнение к межотраслевым документам, возможно принятие специальных отраслевых правовых актов, которые могут обеспечить



Рисунок 16. Документация системы государственного и местного управления ГЧП

развитие системы государственного и местного управления ГЧП в целевых отраслях инфраструктуры.

Для успешной реализации проектов ГЧП органам государственной и местной власти необходимы определенные навыки и знания, а также структуры управления. Хотя частные партнеры финансируют проектирование, строительство и эксплуатацию объектов инфраструктуры, а также используют их для предоставления услуг населению, органы публичной власти несут ответственность за качество данных услуг. Для более качественного выполнения своих функций в рамках ГЧП органам публичной власти следует выработать методологию реализации проектов ГЧП, определить промежуточные задачи, которые должны быть выполнены при их реализации, а также организации, ответственные за каждую из таких задач.

Процесс реализации проектов ГЧП (далее – Процесс) включает ряд мероприятий, которые необходимо осуществить органам ГМУ с целью успешной реализации проекта ГЧП. Стандартизация стадий процесса обеспечивает выполнение данных мероприятий более последовательно и эффективно. Структура ответственности за реализацию проектов ГЧП подразумевает распределение ответственности между органами ГМУ за инициацию, разработку и реализацию проектов ГЧП, а также за координацию и контроль процесса их выполнения.

В зарубежной практике многими странами разработаны стандартные процедуры управления в сфере ГЧП. Это позволяет гарантировать, что все

проекты ГЧП будут реализованы в соответствии с долгосрочными стратегическими документами государственной политики, а также помогает осуществлять координацию между органами государственной власти и иными участниками процесса реализации ГЧП. Процесс управления в системе ГЧП разделяется на ряд стадий, выполнение которых включает контроль и мониторинг, переход на следующую стадию возможен после окончания работ по предыдущей.

Такой подход применяется, поскольку, во-первых, он дает возможность осуществлять своевременное участие надзорных органов в управление проектами ГЧП, во-вторых, позволяет отфильтровать проекты ГЧП на этапе предварительной подготовки и таким образом избежать потерь времени и ресурсов. Как правило, оценка проекта на ранней стадии проработки повышает его перспективность как с точки зрения социально-экономического эффекта, так и отдачи от инвестиций.

Типовые стадии и процедуры реализации процесса включают в себя следующие этапы (рис. 17).

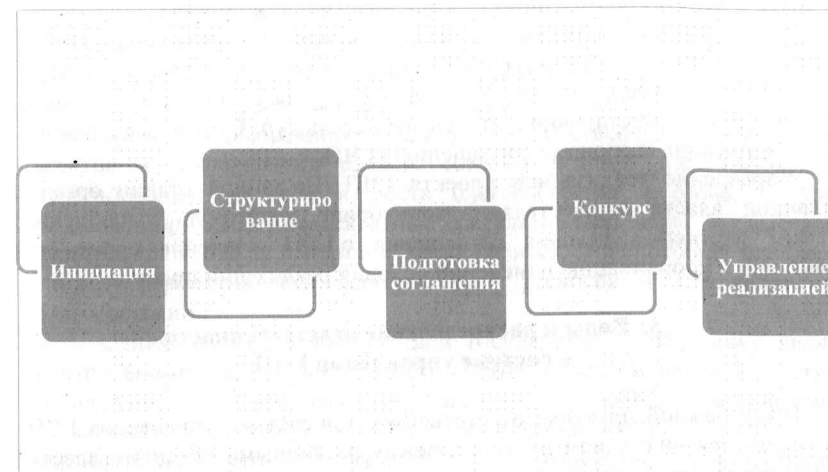


Рисунок 17. Стадии процесса реализации проекта ГЧП

Инициация и первичный отбор проекта. Отбор/инициация проектов ГЧП осуществляется на основании программ развития инфраструктурного комплекса. Данная стадия включает следующие типовые процедуры: проработка концепции и первичный анализ показателей проекта, расчет бюджетной эффективности. Альтернативой органам власти на данной



стадии являются частные компании, которые могут выступать инициаторами проектов ГЧП, разрабатывая необходимую документацию.

Оценка и структурирование проекта. Данная стадия включает изучение технологических, финансово-экономических, правовых и экологических характеристик проекта. На основе результатов такого анализа разрабатывается структура реализации проекта, в том числе: договорная модель и форма соглашения, распределение рисков между участниками, механизм финансирования и распределения доходов, а также обосновывается эффективность выбранной формы ГЧП при реализации данного проекта. На основании полученной информации (в частности, оценок жизнеспособности и конкурентоспособности, бюджетной эффективности ГЧП) принимается решение о реализации инвестиционного проекта.

Подготовка соглашения ГЧП. В заключение подготовки проекта ГЧП осуществляется разработка соглашения о ГЧП, которое закрепляет права и обязанности сторон, порядок разрешения конфликтов и т. д., а также сопутствующих документов и соглашений. Завершение разработки соглашения часто имеет место по окончании проведения конкурсных процедур и консультаций с инвестором и участниками проекта.

Проведение конкурсных процедур и заключение соглашения о ГЧП. На данной стадии ответственный орган государственной власти осуществляет отбор частного партнера для реализации проекта при помощи соответствующих конкурсных процедур. Стадия завершается после подписания сторонами соглашения о ГЧП.

Управление реализацией проекта ГЧП. На данной стадии органы публичной власти осуществляют мониторинг и контроль выполнения частным партнером условия соглашения о ГЧП в течение срока его реализации и координацию изменений условий реализации проекта.

### **3. Виды и распределение ответственности в системе управления ГЧП**

В зарубежной практике ответственность в системе управления ГЧП распределяется по стадиям процесса между различными органами власти и привлекаемыми экспертными организациями в зависимости от конкретных задач реализуемой политики в сфере ГЧП и выработанных организационных механизмов. Основные функции органов государственной власти в системе управления ГЧП включают в себя:

Сопровождение проектов. В том числе выявление и оценку перспективных проектов, структурирование проектов, проведение конкурсов, контроль и мониторинг выполнения условий соглашений о ГЧП. Как правило, эти функции закрепляются за органами власти, ответственными за развитие сферы ГЧП в регионе и отраслевыми ОИВ

в рамках соответствующих полномочий и компетенций с учетом особенностей межведомственного взаимодействия и привлечением сторонних консультантов.

Утверждения проектов. В том числе принятие официальных решений о реализации проекта ГЧП либо его переходе на следующую стадию реализации. Поскольку многие проекты ГЧП играют важную роль в развитии инфраструктурного комплекса, такие решения требуют высокого уровня ответственности.

Регулирование и контроль процесса реализации проектов ГЧП. В том числе контроль реализации проектов ГЧП, анализ достижения заданных показателей проектами ГЧП, координация действий всех участников процесса, а также публикация информации о проектах в открытых источниках.

Сопровождение проектов ГЧП. Выполнение функции сопровождения проектов ГЧП требует от представителей органов публичной власти ряда навыков, опыта и компетенций, включая: понимание потребностей отрасли, в которой конкретный проект реализуется; наличие в штате специалистов по экономической и инвестиционной оценке проектов ГЧП; опыт в реализации соглашений с участием частной стороны, а также инфраструктурных проектов; опыт в области закупок и управлении соглашениями о ГЧП.

Органы государственной и местной власти, с одной стороны, обеспечивая спецификацию и защиту прав собственности экономических агентов и заключаемых сделок, создают условия для эффективного использования ресурсов и роста благосостояния региона. С другой стороны, применяя неадекватные регулятивные меры и выстраивая барьеры для входа на рынки и ведения бизнеса, они способны значительно снижать эффективность использования ресурсов и сдерживать рост благосостояния.

Одним из видов присутствия государства в экономике является контрольно-надзорная деятельность (КНД), объектом которой выступает соблюдение экономическими агентами правил, регулирующих хозяйственную деятельность. Метод организации КНД сам по себе может оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на эффективность использования ресурсов. Государство, преследует цели максимизации общественного благосостояния, т.е. является доброжелательным. Возможно и противоположное поведение многих государств, которое предполагает перераспределительную деятельность. Деятельность государства, направленная на предотвращение или сдерживание вредных последствий частных действий, является производительной, способствующей созданию стоимости. Экономический смысл имеет и деятельность по вознаграждению субъектов, чьи действия приносят положительные последствия, так что выявление положительных

последствий и регулирование трансфертов их производителям со стороны адресатов могут повысить общественное благосостояние.

КНД предполагает введение правил действий – нормативных моделей поведения экономических агентов, следуя которым они не будут порождать негативных внешних эффектов или, по крайней мере, компенсировать их соответствующим адресатам из получаемой дополнительной прибыли. Возникает необходимость в принуждении индивидов к исполнению правил, сутью которого и является целенаправленное возложение на них особого вида издержек – санкций за нарушение правил. Санкции, таким образом, выступают способом интернализации негативных внешних эффектов, которые неизбежно возникнут, если адресат правил его нарушит.

Целенаправленность санкций означает, что они являются результатом специализированной деятельности индивидов, задачей которых выступает надзор исполнения правил. Как правило, надзор можно устанавливать не соблюдением правил как таковых, а за самими негативными внешними эффектами. При осуществлении КНД по отношению к некоторой деятельности ответственность в случае возникновения негативных последствий на практике возникает не только для непосредственного виновника, но и для инспектора, который стремится обезопасить себя от ее наступления, максимизируя число наблюдаемых и контролируемых параметров как подготовки к деятельности, так и самой деятельности. Практически всегда в число контролируемых параметров включаются и те, которые в действительности никак не связаны с возможностью возникновения негативных невосполнимых последствий. При этом основанием для санкций становится отклонение от предписанного значения любого из включенного в соответствующее правило параметра безотносительно к его реальному воздействию на вероятность возникновения общественно нежелательных внешних эффектов. Очевидно, что при этом создается множество ситуаций, провоцирующих коррупционные действия.

Контрольно-ревизионная и регистрационная деятельность государства мотивирует соблюдение правил экономическими агентами и направлена на предотвращение или сдерживание негативных последствий предпринимательства и оказывает положительное воздействие с точки зрения общественного оптимума. Поэтому предлагается применять комплексный подход, позволяющий изменить сам предмет контроля, а не только улучшать процедуры проверок. Направление реформы должно идти в сторону добровольного отказа государства от контроля производственных процессов и услуг, кроме ограниченных законом технических требований.

В последние годы возрастает роль экономической элиты. Ее представители начинают играть все более заметную политическую роль.

Бизнес-элита является носителем и накопителем идей и возможностей. Можно выделить несколько моделей взаимодействия бизнес-элиты и государственной и местной власти (рис. 18).



Рисунок 18. Модели взаимодействия бизнес-элиты и органов государственной и местной власти

Модель «патронажа» – административно-распорядительное отношение местной власти по отношению к участникам рынка. Патронаж предполагает сохранение командных методов управления экономикой.

Модель партнерства. Здесь возможен диалог бизнес-элиты и власти. Осуществляется политика поддержки частного бизнеса, создаются фонды поддержки предпринимательства.

Модель «подавления» или «борьба против всех» возможна при слабости местной власти и зависимости ее от центра. Власть слабая и по отношению к бизнесу. В этой модели используется агрессивная политика. Власть и бизнес ведут себя как противники. Идет борьба внутри властной элиты и бизнес-элиты. Отсюда – повышение уровня социальной напряженности, формирование неблагоприятного климата для бизнеса.

Модель «приватизации власти» предполагает, что власть принадлежит бизнесу. Условие – наличие консолидированной экономической элиты.

Исходя из данных моделей взаимодействия бизнеса и власти, возможны следующие стратегии экономической элиты: вынужденное партнерство, государственная (ориентация на модель патронажа), дистанцирование от власти, открытое партнерство.

Основным критерием при формировании структуры выполнения является наличие у нее таких навыков и компетенций, способствующих

реализации поставленных задач. Часто ответственность за сопровождение проектов ГЧП распределяется по органам власти, ответственным за управление инфраструктурными объектами, в зависимости от отраслевой принадлежности конкретных проектов. Такие структуры выступают в роли публичного заказчика и являются стороной соглашения о ГЧП. Но данным структурам может не хватать компетенций для отбора и сопровождения проектов ГЧП, например: опыта в привлечении частных инвесторов, анализе инвестиционных проектов или оценке бюджетной эффективности.

Поэтому важно дополнительно привлекать различные органы публичной власти и организации к участию в выполнении таких функций за счет формирования межведомственных комиссий по вопросам ГЧП, включающих представителей различных органов власти, ответственных за финансы и бюджетирование, отраслевое развитие, экологию и технический надзор, экономическое развитие; представителей законодательной власти; научных организаций, частных экспертов и консультантов; формирования или привлечения специализированных агентств по развитию ГЧП, которые могут быть государственными, коммерческими или некоммерческими организациями.

Формирование рынка проектов ГЧП должно происходить в соответствии с отраслевыми и региональными стратегиями развития, при этом основным механизмом их реализации будет запуск тендеров на заключение контрактов ГЧП и их последующее выполнение. Ответственными за организацию проектов ГЧП, как представляется, должны стать органы государственного и местного управления.

При подготовке проектов ГЧП органы власти должны не только решать вопросы процедуры проведения конкурса и определять критерии выбора победителя, но и формировать обеспечение управления рисками проекта в части собственных обязательств по контракту. Необходимо готовить и принимать сложные решения по формированию контракта, который редко бывает полностью типовым, организовывать долгосрочное экономическое регулирование проекта, формировать механизмы участия бюджета в реализации проекта, в отдельных случаях осуществлять необходимые институциональные преобразования. Результат этой деятельности формируется путем публичных процедур и определяет возникновение интереса к проекту со стороны инвесторов и кредиторов и по существу формирует конкуренцию за проект.

Несомненно, реализация ГЧП может помочь стабилизировать негативные экономические явления и будет способствовать выходу из кризиса. Уже хотя бы по этой причине нужна реальная поддержка ГЧП органами государственной, местной власти, но в свою очередь они должны обеспечить как эффективное регулирование процессов развития ГЧП, так и контроль за использованием средств, выделенных на эти цели.

## Вопросы и задания

1. Кто осуществляет контроль реализации проектов ГЧП?
2. Какие этапы включает в себя развитие системы государственного и местного управления ГЧП?
3. Какие процедуры включают в себя процессы управления проектами ГЧП?
4. Перечислите виды ответственности в системе управления ГЧП.
5. Что является критерием при формировании структуры выполнения проектов?

**Задание №1.** Подготовьте кейс на тему: «Разграничение зон ответственности государственных и частных структур в проектах ГЧП».

**Задание №2.** Разработайте схему «Распределение ответственности в системе управления ГЧП».

**Задание №3.** Приведите примеры из периодической печати и интернета о развитии системы государственного и местного управления ГЧП в разных странах.

**Задание №4.** Дайте характеристику этапов процесса управления ГЧП.

**Задание №5.** Проанализируйте представленную ниже информацию и предложите механизмы государственного и местного управления проектами ГЧП.

## РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП.

Финансовый кризис 2008-2011 гг. привел к возобновлению интереса к ГЧП в развитых, так и развивающихся стран. Учитывая наличие ограничений на общественные ресурсы и фискального пространства, признавая важность инвестиций в инфраструктуру, чтобы помочь экономике расти, правительства все чаще обращаются к частному сектору в качестве альтернативного дополнительного источника финансирования для покрытия разрыва финансирования. В то время как большее внимание было сосредоточено на финансовом риске, правительства обращаются к частному сектору и по другим причинам:

- изучение ГЧП как способа внедрения технологии частного сектора и инноваций в обеспечении качества государственных услуг путем совершенствования операционной эффективности;
- стимулирование частного сектора к реализации проектов во времени и в рамках бюджета;
- установление бюджетной определенности путем определения настоящих и будущих затрат на инфраструктурные проекты в течение длительного периода времени;

– использование ГЧП как способа развития местного потенциала частного сектора путем создания совместных предприятий с крупными международными фирмами, а также возможности субподрядных проектов для местных фирм в таких областях, как строительство, электромонтажные работы, управление объектами, служб безопасности, клиринговых услуг, услуг по техническому обслуживанию;

– использование ГЧП как способ постепенного привлечения государственных предприятий и правительства к повышению уровня участия частного сектора (особенно иностранных) и структурирования процессов ГЧП таким образом, чтобы обеспечить передачу навыков, ведущих к национальным чемпионам, которые могут выполнять свои собственные операции профессионально и в конечном итоге экспортировать свои компетенции для проектов / совместных предприятий;

– осуществление диверсификации экономики, делая страну более конкурентоспособной с точки зрения его содействующей базе инфраструктуры, а также давая толчок ее бизнесу и промышленности, связанной с развитием инфраструктуры (например, строительство, оборудование, вспомогательные службы);

– дополнение ограниченных возможностей государственного сектора для удовлетворения растущего спроса на развитие инфраструктуры;

– извлечение долгосрочной ценности через соответствующую передачу риска частному сектору в течение срока реализации проекта - от проектирования / строительства операций / обслуживание.

### Тема 3. Реализация проектов ГЧП в Казахстане

#### 1. Развитие государственно-частного партнерства в Казахстане

#### 2. Виды проектов ГЧП в Казахстане

#### 1. Развитие государственно-частного партнерства в Казахстане.

В своем Послании народу Казахстана от 29 января 2010 года «Новое десятилетие – Новый экономический подъем – Новые возможности Казахстана» Президент Республики Казахстан Н.А.Назарбаев высказал такую мысль: «Огромным потенциалом по привлечению частных инвестиций располагает механизм государственно-частного партнерства. Мы запустили этот механизм в Казахстане, но он требует усовершенствования в соответствии с лучшей мировой практикой».

В целях реализации данного Послания Президента Республики Казахстан Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2011 года № 731 принята Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011-2015 годы. Целью

данной Программы является создание законодательной и институциональной основы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в Республике Казахстан.

В данной программе указывается, что ГЧП – это форма сотрудничества государства и частного сектора в отраслях, традиционно относящихся к сфере ответственности государства на условиях сбалансированного распределения рисков, в целях проектирования, финансирования, строительства, реконструкции, эксплуатации или обслуживания инфраструктуры. Закон РК «О государственно-частном партнерстве» 2015 года определяет государственно-частное партнерство как форму сотрудничества между государственным партнером и частным партнером, соответствующая признакам, определенным законодательством.

Формирование и развитие ГЧП основано на реализации нескольких принципов (рис.19).

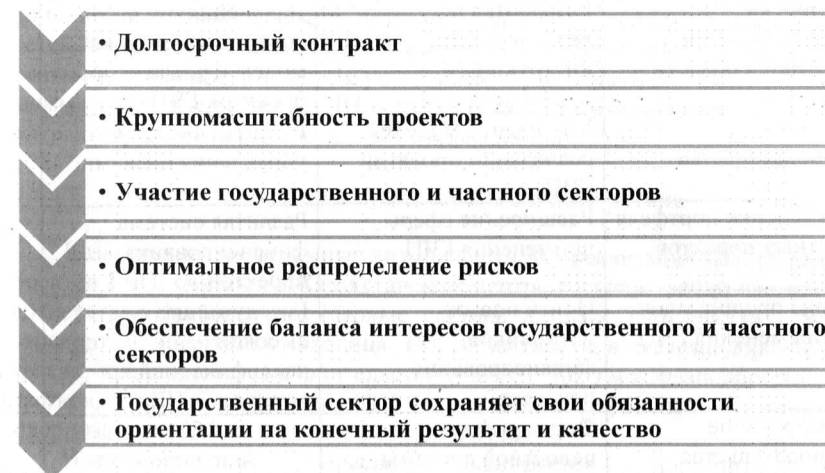


Рисунок 19. Принципы развития ГЧП в Казахстане

В настоящее время ГЧП в Казахстане регулируется Законом Республики Казахстан от 7.07.2006 года №167-III «О концессиях» (с изменениями и дополнениями от 4.07.2013 г. №131-V), а так же постановлением Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил представления, рассмотрения и отбора концессионных проектов, проведения конкурса по выбору концессионера, проведения мониторинга договоров концессии, мониторинга и оценки реализации концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета, отбора

концессионных проектов для предоставления или увеличения объемов лимита поручительств государства» от 10 декабря 2010 года № 1343, приказом Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 1 июля 2010 года № 102 «Об утверждении требований к разработке или корректировке, а также проведению необходимых экспертиз технико-экономического обоснования бюджетного инвестиционного и концессионного проектов» и принятым в 2015 году законом о государственно-частном партнерстве. ГЧП в Казахстане прошло несколько этапов (таблица 17).

Таблица 17  
Этапы развития ГЧП в Казахстане

1 этап Подготовка	2 этап Внедрение	3 этап Совершенствование
Выработка государственной политики в области ГЧП	Разработка методических инструкций и руководств	Дальнейшее совершенствование моделей реализации проектов ГЧП
Анализ законодательства	Улучшение моделей реализации проектов ГЧП	Развитая система управления рисками
Определение портфеля пилотных проектов	Расширение сферы применения ГЧП	Развитая система финансирования проектов
Анализ предпосылок для применения ГЧП	Поиск новых источников финансирования проектов	Госслужащие с высокой квалификацией по вопросам ГЧП
Формирование законодательства	Формирование целостной системы ГЧП	
Создание специализированной организации по вопросам ГЧП	Исключение законодательных барьеров	

На сегодняшний день основными задачами ГЧП в Казахстане являются:

- снижение нагрузки на бюджет;
- привлечение бизнеса к управлению государственными активами;

- привлечение инвестиций и внедрение новых моделей взаимодействия государства и бизнеса.

В результате существенно расширяется круг участников ГЧП за счет финансовых организаций, национальных отраслевых операторов (КТЖ, КЕГОК, Казахтелеком) и других субъектов квазигосударственного сектора, обладающих колоссальным материальным и административным ресурсами. Кроме того, законопроект позволяет урегулировать вопросы корпоративного управления проектами, реализуемыми в рамках институционального ГЧП, предполагающего создание совместного предприятия между государственным и частным партнерами для реализации проекта.

До настоящего времени основное внимание в вопросах ГЧП отдавалось подготовке и реализации крупных капиталоемких проектов. В свою очередь, развитие ГЧП связано не только с крупными, но и малыми проектами на местном уровне, направленных на строительство объектов образования и здравоохранения, необходимых для конкретного региона. Дополнительно законопроект позволяет расширить сферы применения третейских и арбитражных судов и определить роль в ГЧП Национальной палаты предпринимателей. Существенно расширяются контрактные формы за счет внедрения в ГЧП контрактов жизненного цикла, сервисных контрактов, лизинговых отношений, инновационное ГЧП.

## 2. Виды проектов ГЧП в Казахстане

Казахстан имеет огромные возможности для реализации целого ряда проектов ГЧП, считают в Казахстанском центре государственно-частного партнерства. Наиболее популярные сектора в плане партнерства - это транспорт и энергетика (таблица 18). В частности, в железнодорожной отрасли, предполагается строительство новых 1 302 км железнодорожных участков, электрификация 522 км железнодорожных линий, модернизация 6 925 км верхнего строения пути.

В автомобильной отрасли планируется построить и реконструировать 5 703 км автомобильных дорог республиканского значения, 1 124 км автомобильных дорог областного и районного значения, увеличить количество существующих автовокзалов (до 34) и автостанций (до 138) существующим требованиям.

В гражданской авиации реконструируют 9 аэровокзальных комплексов аэропортов и 6 взлетно-посадочных полос аэродромов, 5 аэродромов местной воздушной линии с искусственной

Таблица 18  
ГЧП – проекты в Казахстане

Наименование проекта	Местонахождение объекта	Вид проекта	Стоимость проекта	Меры господдержки
Строительство и эксплуатация многопрофильной больницы при Казахском национальном медицинском университете	г. Алматы	DFBTM	61 170 млн. USD	Плата за доступность
Строительство и эксплуатация мостового перехода через Бухтарминское водохранилище	Курчумский район ВКО	DBFOT	112 млн. USD	Компенсация инвестиционных затрат
Строительство обходной железнодорожной линии	г. Алматы	DBFOT	297 млн. USD	Компенсация инвестиционных затрат
Строительство и эксплуатация большой алматинской кольцевой автомобильной дороги (БАКАД)	г. Алматы	DBFOT	672 млн. USD	Плата за доступность
Строительство и эксплуатация детской городской больницы	г. Семей	DBFOT	39,2 млн. USD	компенсация инвестиционных затрат
Строительство и эксплуатация многопрофильной больницы	г. Усть-Каменогорск	DBFOT	60 млн. USD	компенсация инвестиционных затрат
Строительство и эксплуатация многопрофильной больницы	г. Актау	ВТО	72 млн. USD	компенсация инвестиционных затрат
Строительство и эксплуатация автомобильной дороги в обход	г. Шымкент	DBFOT	65 млн. USD	компенсация инвестиционных затрат
Исправительное учреждение на 1500 человек	г. Шымкент	DBFOT	98 млн. USD	Компенсация инвестиционных затрат
ЛЭП 500 кв «Северный Казахстан – Актюбинская область»	Актюбинская область	DBFOT	190 млн. USD	компенсация инвестиционных затрат
Строительство и эксплуатация линии легкорельсового транспорта	г. Алматы	DBFOT	521 млн. USD	компенсация инвестиционных затрат

взлетно-посадочной полосой.

В водной отрасли планируется увеличить количество морских и речных терминалов до 9 единиц.

В разрезе регионов, инфраструктурные объекты также ранжируются в зависимости от географического расположения и специализации региона. Так, в Астанинской агломерации имеется потребность в строительстве объектов инфраструктуры для жилищного строительства, логистических центров для международных перевозок на территории региона, локальных и интегрированных электрических сетей, предлагающих дополнительные мощности за счет развития ветровой и солнечной энергетики.

В Алматинской – планируется строительство и реконструкция объектов инфраструктуры для четырех новых городов-спутников Gate City, Golden City, Growing City, Green City, грузового транзитного аэропорта международного класса с торгово-складскими зонами и подведением железнодорожного пути.

В Шымкентском регионе необходимо развитие транзитно-логистического центра для транзита грузов и пассажиров между Европой, Китаем, Ближним Востоком и Средней Азией с формированием транспортно-логистических узлов, медицинского центра по оказанию высококвалифицированной специализированной помощи населению региона и повышению квалификации кадров.

В Актюбинской агломерации предполагается строительство высокотехнологичной энергосистемы, формирование современного транспортно-логистического комплекса, обеспечивающего развитие межрегиональных и межгосударственных хозяйственных связей, а также реконструкция аэропорта или выноса его за границы города.

В последнее время местные и центральные исполнительные органы активизировали свою работу в части разработки концессионных предложений для решения имеющихся в регионе или отрасли проблем - министерство по инвестициям и развитию РК, акиматы Восточно-Казахстанской и Мангистауской областей. На экономическую экспертизу поступают концессионные предложения по проектам в сфере медицины, образования, в автомобильной отрасли.

На различных этапах готовности находятся 44 проектов на общую сумму порядка 3,5 млрд. долларов США. При этом основной пул прорабатываемых проектов приходится на регионы, это 39 проектов из 44, на сумму более 2,2 млрд. долларов США. Кроме того инициируется вопрос подготовки еще 33 проектов по механизму ГЧП в различных отраслях экономики.

На региональном уровне планируется проведение конкурсов по проектам в сфере образования и городской инфраструктуры (это проекты строительства и эксплуатации детских садов в Восточно-Казахстанской области, строительства паркингов и автовокзала в городе Астана).

Таким образом, предпринимаемые меры подтверждают приверженность расширению кооперации с бизнесом на условиях равноправного партнерства для развития общественно значимой инфраструктуры и благ.

## Вопросы и задания

1. Что послужило основой развития ГЧП в Казахстане?
2. Какие законодательные акты регламентируют деятельность ГЧП в Казахстане?
3. Какие этапы прошло развитие ГЧП в нашей стране?
4. Приведите примеры проектов ГЧП в вашем регионе.
5. Какие отрасли республики являются перспективными в плане реализации проектов ГЧП?

### Задание № 1. Кейс - стади

#### РАЗВИТИЕ ГЧП В КАЗАХСТАНЕ

В рамках построения новой, посткризисной, модели экономического развития в Казахстане уделяется большое внимание ГЧП, так как налаживание цивилизованного взаимодействия государства и бизнеса в решении общественно значимых задач и является одним из немаловажных факторов успешности и эффективности новой модели государства. Анализируя опыт развития суверенного Казахстана, следует отметить, что само государственное частное партнерство не является новой формой взаимодействия государства и бизнеса.

С момента обретения Казахстаном независимости отдельные элементы государственного частного партнерства применялись в различных сферах экономики, в частности, в транспортном секторе (проекты в области железнодорожного транспорта).

Первые проекты ГЧП были разработаны в течение двух периодов, первый период – до принятия Закона о концессиях в 2006 году, и второй – после этой важной вехи и по настоящее время.

Основные моменты в становлении ГЧП в Казахстане:

– 6 июля 2005 года – подписание концессионного соглашения по проекту «Строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар-Усть-Каменогорск».

– 28 декабря 2005 года - подписание концессионного соглашения по проекту «Строительство межрегиональной линии электропередач «Северный Казахстан - Актюбинская область».

– 7 июля 2006 года - принятие Закона Республики Казахстан «О концессиях».

– Декабрь 2007 года – апрель 2008 года – подписание 5 договоров концессии: 3 проекта в железнодорожной отрасли и по одному проекту в энергетике и строительстве аэропорта.

– 5 июля 2008 года – внесение изменений в законодательство «О концессиях» и другие нормативные правовые акты.

– 17 июля 2008 года – принятие постановления Правительства о создании АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства».

Наиболее ярко просматриваются опыт и возникающие проблемы внедрения ГЧП в Казахстане при изучении процесса реализации проектов.

Концессионный проект «Строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар-Усть-Каменогорск» специалисты российской юридической компании «Вегас Лекс» назвали своеобразным кейсом. И это вполне оправданно, так как этот проект является одним из первых казахстанских примеров сделки, осуществленной по схеме государственно-частного партнерства, одним из самых проблемных и затяжных.

Примененная схема носит название концессионный проект. В свою очередь в процессе подготовки проекта параллельно проводилась работа по разработке закона «О концессиях», по совершенствованию отдельных норм законодательства, нормативно-правовых документов, методологии моделирования схемы финансирования.

Опыт последних лет показывает, что казахстанская модель ГЧП реализуется, в основном в инфраструктурных отраслях и сферах, что в прочем характерно и для многих стран. В Казахстане ответственность за развитие инфраструктуры транспорта, социальной сферы, обеспечение жизнедеятельности городского хозяйства, несут органы государственного и местного управления.

Развитие подобных объектов, напрямую связано с высокими затратами, при этом размеры необходимого финансирования зачастую выходят за пределы возможностей местных бюджетов.

Но решение этих проблем всегда остается первоочередной задачей, ведь развитие инфраструктуры напрямую обеспечивает экономический рост. К тому же актуальным остается вопрос качества общественных услуг. Поэтому, вопросы совершенствования партнерских отношений между властью и бизнесом являются одними из самых перспективных и приоритетных.

Применение ГЧП видится как получение взаимной выгоды. Существует ряд актуальных проблем, которые сдерживают и сужают возможности использования огромного потенциала, который несет в себе взаимовыгодное сотрудничество на принципах ГЧП.

В большей степени это связано с тем, что в Казахстане еще недостаточно сформирована законодательная база, начиная от самого определения «Государственно-частное партнерство» и заканчивая отношениями собственности, которые возникают в процессе и в результате такого сотрудничества.

Следует отметить, что казахстанский опыт государственно-частного партнерства, сводится в основном к применению одного, востребованного

в настоящее время, элемента – концессии. Механизм применения концессии имеет свои недостатки, так как при этом за государством остается сильная регулятивная прерогатива, которая в свою очередь, создает сильные административные барьеры. При этом мировой опыт свидетельствует о существовании различных форм (контракты на управление и содержание, контракты на эксплуатацию и содержание, контракты на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию), которые также доказали свою как экономическую, так и управленческую эффективность.

### Вопросы для обсуждения

1. Какие недостатки и позитивные моменты современной казахстанской модели ГЧП вы видите, и какую модель, с учетом отечественной и мировой практики, считаете наиболее перспективной для Казахстана? (Обоснуйте свой вариант ответа).

2. Предложите и детально опишите одну возможную схему ГЧП (на примере объектов образования, здравоохранения, ЖКХ, транспортной инфраструктуры).

**Задание №2.** Подготовить презентацию «ГЧП в Казахстане: проблемы и перспективы».

**Задание №3.** Проведите анализ стейкхолдеров развития ГЧП в Казахстане

**Задание №4.** Предложите варианты смягчения рисков описанных ниже.

Потенциальные риски государственно-частного партнерства

Есть ряд потенциальных рисков, связанных с государственно-частного партнерства:

1. Развитие торгов и текущих расходов в проектах ГЧП будет больше, чем для традиционных процессов государственных закупок - поэтому правительство должно определить, являются ли большие затраты оправданными.

2. Существующая стоимость прилагается к долгу - хотя частный сектор может облегчить получение финансирования, финансирование будет доступно только тогда, когда операционные денежные потоки проектной компании обеспечат возврат на инвестиции.

3. Некоторые проекты можно будет легче финансировать, чем другие, некоторые проекты будут приносить доход в местной валюте (например, только водных проектов), а другие (например порты и аэропорты) обеспечат валютой в долларах или другой международной валюте и такие ограничения местных финансовых рынках могут иметь меньшее влияние.

4. Некоторые проекты могут быть более политически или социально сложно представить и реализовать, чем другие - особенно, если есть существующие кадры общественного сектора, которые боятся быть переданными частному сектору, если значительные повышения тарифов могут сделать проект жизнеспособным.

5. Правительство продолжает нести ответственность - граждане будут по-прежнему подотчетны правительству за качество коммунальных услуг.

6. Частный сектор имеет больше опыта и имеют преимущество в данных, относящихся к проекту. Важно убедиться, что есть четкие и подробные требования к отчетности, налагаемые на частного оператора, чтобы уменьшить эту потенциальную неустойчивость.

7. Четкая правовая и нормативная база имеет решающее значение для достижения устойчивого решения.

8. Учитывая долгосрочный характер этих проектов и сложности, с этим связанные, трудно определить все возможные непредвиденные обстоятельства в ходе развития проекта и событий и проблем, которые могут возникнуть, и которые не были предусмотрены в документах или сторонами в момент заключения договора.

**Задание №5.** Опишите характерные черты казахстанской модели ГЧП.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ГЧП представляет собой подход к предоставлению услуг в области инфраструктуры, который коренным образом отличается от традиционных государственных закупок. Проекты с использованием механизма ГЧП должны быть стратегическими проектами приоритетного характера, которые являются частью отраслевой стратегии и экономической политики. Государство играет ключевую роль в обеспечении надлежащей реализации проекта, мониторинга деятельности частных инвесторов и оперативного продуманного реагирования на любые возникающие изменения или конфликты во избежание потенциальных споров.

Эффективное развитие образовательного рынка возможно при объединении усилий государства, бизнеса и общества. В этой связи огромный интерес представляет исследование возможностей государственно-частного партнерства за счет реального влияния общества и бизнеса на принятие управленческих решений. Государственно-частное партнерство предполагает привлечение финансовых и управленческих ресурсов частного сектора в решение проблем, связанных с зонами своей ответственной деятельности, реализацией крупномасштабных по времени и капитальным вложениям проектов в сфере образования, развития инфраструктуры, создание кластеров.

Изучение проблем функционирования ГЧП основано на рассмотрении широкого круга вопросов междисциплинарного характера. В их числе: факторы развития ГЧП, инвестиционный климат; динамика процессов взаимодействия государства и бизнеса, влияние на них правовых и институциональных условий; роль государственных и местных органов в реализации проектов ГЧП.

Функционирование ГЧП – процесс достаточно динамичный. Знание закономерностей, механизмов, технологий, моделей государственно-частного партнерства позволит эффективней реализовывать государственные программы развития регионов.

Автор выражает надежду, что данное пособие поможет будущим специалистам в области государственного и местного управления, предпринимателям, руководителям организаций сформировать представление о процессе формирования и реализации проектов ГЧП региона и тем самым будет способствовать развитию их системного мышления в области государственного менеджмента; понять теоретические и нормативно-правовые основы, содержание и технологии процессов регулирования взаимодействия публичного и частного секторов, а также раскроет практические аспекты его реализации в профессиональной деятельности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Стратегия «КАЗАХСТАН-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». – Астана: Аккорда, 2012.
2. О концессиях. Закон Республики Казахстан: офиц. текст: по состоянию на 07 июля 2006 г. – Астана: Юрист, 2006.
3. О Государственной программе индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы. Указ Президента Республики Казахстан: офиц. текст: по состоянию на 1 августа 2014 г. – Астана: Юрист, 2014.
4. О государственно-частном партнерстве. Закон Республики Казахстан: офиц. текст: по состоянию на 25 сентября 2015 г. – Астана: Юрист, 2015.
5. Варнавский, В. Г. Экономика, экономическая теория. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика / В. Г. Варнавский. - М.: Наука, 2012. - 250 с.
6. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. / В. Г. Варнавский. – М.: изд. Наука, 2010. - 315с.
7. Государство и бизнес: институциональные аспекты. - М.: ИМЭМО РАН, 2011. -154 с.
8. Портер, М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов / пер. с англ. И. Минервина. / М. Портер. — М. : «Альпина Паблишер», 2011. — 454 с.
9. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // Организация объединенных наций. - Женева, 2008. – 253 с.
10. Снельсон, П. Государственно-частные партнерства в странах с переходной экономикой / П. Снельсон // <http://www.ebrd.com>.
11. Таршилова, Л.С. Развитие государственно-частного партнерства в системе высшего профессионального образования / Л.С. Таршилова, Н.М. Губашев, А.Д. Ибыжанова, А.М. Казамбаева / монография. – Уральск: изд-во ЗКАТУ, 2014. – 109 с.
12. Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions / Commission of the European Community. – Brussels, 30.04.2006, COM 327. – 146 p.
13. Partnership and Community Law on Public Procurement and Concessions / Commission of the European Community. – Brussels, 15.11.2006, COM 569. – 248 p.

**Таршилова Людмила Сергеевна,**  
канд.экон.наук, профессор РАЕ

**Государственно - частное  
партнерство**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**  
для магистрантов по специальностям  
6М051000 – «Государственное и местное  
управление», 6М050600 – Экономика

*Отпечатано в полном соответствии  
с качеством представленных оригиналов*

Подписано в печать 14.05.2019  
Формат 60x84 1/16. Объем 10,1 п.л.  
Тираж 500 экз.

ТОО «Издательский дом «Альманахъ»  
г. Алматы, мкр.Алатау, ул. Наурыз, 74-а  
Тел: +7 (727) 308-25-46, +7 747 144 31 70  
*e-mail: [almanah\\_id@mail.ru](mailto:almanah_id@mail.ru)*

Отпечатано в типографии  
ТОО «Нур-Принт»  
Тел: 8 (727) 298-64-02  
*e-mail: [nur-print@mail.ru](mailto:nur-print@mail.ru)*  
[www.nur-print.kz](http://www.nur-print.kz)