

**Key words:** Retail banking, lending to individuals, retail segment, Internet banking, remote banking, operations with payment cards, standardized product.

**МРНТИ 06.56.02**

**Ибрагимов К.Б.**

Докторант DBA

Алматы менеджмент Университет,

Научный руководитель: **Куренкеева Г.Т.**, к.э.н., доцент  
г.Алматы, Республика Казахстан

kibragimov@me.com

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: АНАЛИЗ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ И НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЕЙ**

### **Аннотация**

Данная статья рассматривает преимущества и недостатки, связанные с эффективностью механизма государственно-частного партнерства. Анализ проведен автором через призму международного опыта и приводит к заключению, что механизм ГЧП по своей природе является амбивалентным. Недостатки механизма вытекают из его достоинств.

**Ключевые слова:** Государственно-частное партнерство, PFI, риски, неопределённости, преимущества, регулирование, анализ.

Анализ практики реализации механизма ГЧП позволяет выделить ряд потенциальных преимуществ и неопределенностей ГЧП. Мы используем термин «потенциальные преимущества» в связи с тем, что их реализация возможна при определенном комплексе условий, среди которых отсутствие доминирования интересов частного партнера над интересами государства как на этапе разработки концепции проекта, так и на этапе проведения финансово-экономической экспертизы, ограничение коррупционного фактора. Отсутствие соблюдения этих условий увеличивает вероятность использования механизма ГЧП как инструмента обогащения частного партнера за счет средств ресурсов государства, таких примеров достаточно в международной практике.

Рассмотрим потенциальные **преимущества механизма ГЧП**, которые условно можно разделить на финансовые и организационно-ресурсные преимущества, связанные с эффективностью механизма ГЧП.

**1. Увеличение ресурсного обеспечения инфраструктурных проектов при сокращении бюджетных затрат на эти цели.** При надлежащей организации механизм ГЧП позволяет сократить объем государственных затрат на реализацию инфраструктурных проектов за счет

привлечения частного инвестора на этапах планирования и реализации проекта. Частный партнер инвестирует средства на условиях срочности (конкретный период времени реализации проекта) и возвратности (за счет выплат за обслуживание от государства, либо платежей за оказание услуг). ГЧП оправдано в условиях, когда государство не имеет финансовых ресурсов для прямого финансирования социально-важного проекта (например, через механизм государственных закупок). В этой ситуации ГЧП повышает финансовую доступность таких проектов, одновременно высвобождая ресурсы государства для решения прочих приоритетных задач. ГЧП позволяет решить крайне актуальный для многих экономик мира вопрос износа и модернизации объектов инфраструктуры, удовлетворение растущего спроса на социальные услуги, которые невозможно удовлетворить в требуемом объеме за счет ресурсов бюджета. ГЧП позволяет удовлетворить растущую потребность в развитии новой транспортной инфраструктуры и поддерживать уже существующие объекты. Получаемые авансовые платежи по договорам концессии (либо средства по соглашению о распределении доходов) позволяют государству направлять их на поддержание уже существующей инфраструктуры, в то время как частный партнер берет на себя расходы по проектированию и строительству новых транспортных объектов.

Механизм ГЧП позволяет ограничить некоторые риски традиционных государственных закупок, в том числе риск перерасхода бюджета проекта. Кроме того, механизм ГЧП открывает государству доступ к альтернативным частным финансовым ресурсам, что делает возможным реализацию социально важных инфраструктурных проектов. Это позволяет реализовывать крупные, инновационные проекты, которые в другом случае были бы вряд ли возможны.

Можно возразить, что ГЧП генерирует значительный объем «отложенных» расходов государства, т.е. на начальном этапе вклад государства в финансирование проекта минимальный, но если рассматривать весь проект интегрировано на протяжении всего срока жизни, то суммарно затраты государства и потребителей услуг могут оказаться существенно выше, чем при альтернативных способах реализации проекта. В такой ситуации нужно оценить социальную значимость проекта, в некоторых случаях своевременное удовлетворение потребности в объекте инфраструктуры существенно важнее «отложенной оплаты» по проекту ГЧП.

ГЧП является способом финансирования инфраструктурных проектов без нарушения лимита государственных заимствований (валового внутреннего долга). Это особенно важно для государств с низким кредитным рейтингом, для которых привлечение финансовых ресурсов будет относительно дорогим. Таким образом ГЧП позволяет более эффективно осуществлять расходование бюджетных средств и высвобождать финансовые ресурсы для других приоритетных проектов.

Важно отметить, что механизм ГЧП выступает важным стимулом повышения эффективности и минимизации расходов инфраструктурных проектов по сравнению с моделью государственных закупок (при соблюдении условий, о которых мы писали выше).

**2. Оптимизация расходов на реализацию инфраструктурного проекта.** Одним из потенциальных преимуществ ГЧП является возможность снижения государственных расходов на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта инфраструктуры. Финансовая заинтересованность частного партнера на этапах проектирования и строительства создают дополнительные стимулы к оптимизации расходов, тщательной проработке конструктивных особенностей объекта, оптимизации используемых технических и технологических решений. Такого рода стимулы ограничены или отсутствуют в традиционной модели государственных закупок.

**3. Повышение эффективности государственных инвестиций в проекты по развитию инфраструктуры.** ГЧП позволяет решить не только проблему ограниченности финансовых ресурсов государства, но и оптимизировать вопрос эффективности их инвестирования [1].

**4. Повышение коммерческой стоимости государственных активов.** Реализация проектов ГЧП позволяет повысить стоимость объектов инфраструктуры, созданных либо модернизированных в результате такого сотрудничества. Проекты ГЧП в моделях, где частный партнер осуществляет проектирование, строительство и эксплуатацию объекта с его последующей передачей государству позволяет увеличить стоимость объекта инфраструктуры с минимальными затратами бюджета.

**5. Оптимизация управления рисками.** При реализации проектов ГЧП значительная часть проектных рисков передается тому партнеру, который обладает большей компетенцией в их управлении.

**6. Оптимизация соотношения «цена-качество».** Конечной целью ГЧП выступает наиболее полное удовлетворение государством потребностей населения в объектах инфраструктуры и социальных услугах, при этом важным остаётся фактор качества и бюджетной эффективности. Использование навыков и опыта частного партнера в секторах традиционной ответственности государства (строительство транспортной и энергетической инфраструктуры, объектов социальной инфраструктуры и т.д.) позволяет улучшить показатель «цена-качество». Анализ международного опыта реализации проектов ГЧП свидетельствует о том, что механизм ГЧП позволяет получить продукт/услугу более высокого качества, по сравнению с традиционной моделью государственных закупок. Но только при определённом комплексе условий, на которые мы указали ранее, среди которых отсутствие доминирования интересов частного партнера над интересами государства как на этапе разработки концепции проекта, так и на этапе проведения финансово-экономической экспертизы, ограничение коррупционного фактора.

ГЧП позволяет повысить интенсивность реализации инфраструктурных проектов, через сокращение сроков проектирования, строительства и сдачи в эксплуатацию объектов инфраструктуры.

**7. Обеспечение непрерывности цикла осуществления инфраструктурного проекта.** Существующие модели ГЧП предусматривают возможность создания и обслуживания объекта инфраструктуры на протяжении всего жизненного цикла проекта частным партнером. Практика показывает, что государственные органы, имеющие в собственности объекты инфраструктуры, не всегда мотивированы, либо не имеют внутренних ресурсов и потенциала для надлежащего управления вверенным объектом после окончания его строительства частным партнером. В такой ситуации обеспечение полного цикла «проектирование – строительство – эксплуатация» позволяет поддерживать требуемый уровень качества предоставляемых услуг и оптимизировать управление объектом.

**8. Повышение уровня технологических инноваций за счет использования управленческих, организационных, интеллектуальных возможностей частного партнера.** Вовлечение управленческих, инновационных и организационных компетенций частного партнера в процесс реализации инфраструктурного проекта выступает одним из важнейших потенциальных преимуществ ГЧП по сравнению с традиционным механизмом государственных закупок. Как отмечено в Руководстве по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП Европейской экономической комиссии (ЕАК) «объединение мотивации и навыков публичного и частного секторов, а также заключение контрактов на конкурсной основе расширяют возможности использования новаторских подходов к осуществлению государственных инфраструктурных проектов на основе ГЧП» [2].

Инструмент ГЧП выступает, возможно, оптимальным механизмом приобретения государством отсутствующего опыта и новых технологий при реализации проектов в некоторых новых отраслях. В такой ситуации механизм государственных закупок будет неэффективен, т.к. заказчик в лице государства может не обладать компетенциями для корректного составления технического задания; т.е. заказчик (государство) сначала должно провести конкурс на техническое задание к проекту, а потом конкурс на реализацию проекта.

Перечисленные преимущества ГЧП являются потенциальными, вероятными. Для того чтобы они реализовались, необходима одновременная реализация нескольких условий, важнейшим из которых выступает развитие институциональной среды. В первую очередь мы говорим о способности государственных структур обеспечить должный уровень регулирования и контроля частных компаний на объектах государственной собственности. Ключевым фактором успешной реализации ГЧП проекта выступает баланс заложенного в ГЧП конфликта интересов:

мотивация частного партнера – получение прибыли, мотивация государства – удовлетворение социальных интересов и потребностей.

Анализ международного опыта реализации ГЧП проектов показывает, что существует опасность того, что партнерство будет использовано в интересах преимущественно частного лица в ущерб интересам государства и общества как налогоплательщика, т.е. «*privateprofit - publicloss*» («частная прибыль - общественный убыток»). Ведущую роль здесь играет коррупционный фактор. Однако это риск значительно снижается в условиях открытого гражданского общества, эффективных инструментов государственного контроля и управления, завершенной и логичной нормативно-правовой базы в области партнерства государства и бизнеса.

Анализ провалов государственно-частного партнерства не менее важен, чем анализ лучших практик, т.к. позволяет идентифицировать риски и определить механизмы их ограничения. Ключевые **недостатки и неопределенности** государственно-частного партнерства следующие.

**1. Конфликт интересов частного и государственного партнеров.** Объективный анализ практики ГЧП проектов свидетельствует о том, что коммерческие интересы частных партнеров преобладают над социальными интересами государства. Ограничение этого недостатка осуществляется тщательной проработкой соглашения ГЧП, интеграция в соглашение условий, обеспечивающих защиту публичных интересов.

**2. Неопределённость потенциальных прибылей и затрат проекта ГЧП для государства.** Часто на этапе проектирования сложно определить достоверную величину прибылей и затрат по конкретному проекту. Например величину затрат по проекту реконструкции коммунальных сетей сложно точно определить до начала работ, т.к. коммуникации находятся под землей, точная оценка их состояния в полном объеме затруднительна. В свою очередь, величина потенциальных прибылей часто завышена в проектной документации, с целью привлечь частного партнера в проект.

Кроме того, как свидетельствуют многочисленные исследования финансовой эффективности модели ГЧП по сравнению с государственными закупками, суммарные платежи по ГЧП проекту превышают стоимость проекта по модели государственных закупок. Так, согласно отчету о ГЧП британского Национального аудиторского управления (NAO) в 2018г. «проекты частной финансовой инициативы (ЧФИ) приводят к дополнительным затратам по сравнению с прямыми государственными закупками, в частности имеют более высокую стоимость финансирования. В рамках Национального инфраструктурного плана стоимость финансирования для ЧФИ была оценена выше стоимости государственного заимствования на 2-3,75%. Небольшие изменения стоимости капитала могут оказать существенное влияние на величину затрат – например погашение займа в 100 млн. фунтов стерлингов в течение 30 лет по ставке 2% составит 34 млн. фунтов стерлингов, а по ставке 4% почти вдвое больше и составит

73 млн. фунтов» [3]. В этом же докладе отмечено, что «разница между стоимостью финансирования ЧФИ и прямым государственным долгом значительно возросла со времен кризиса. Существенное увеличение расходов на финансирование ЧФИ снижает его эффективность. Последние данные свидетельствуют о том, что средневзвешенная стоимость финансирования ЧФИ вдвое выше стоимости обслуживания государственных долговых бумаг. Мы пришли к выводу, что это крайне дорогой и неэффективный способ инвестиций в инфраструктуру.... Рекомендуем правительству взять на себя финансирование существующих ГЧП и эффективно их национализировать, потому что это приведет к существенному сокращению затрат... и обслуживать видимый государственный долг, а не скрытый» [3, с.15].

**3. Негибкость долгосрочных контрактов.** Проекты ГЧП в инфраструктуре, как правило, заключаются на период 25-30 лет. За такое период изменения внешних условий реализации проекта могут существенно измениться, что потребует пересмотра контракта и изменения условий сотрудничества. Как отмечает Д.Катц (*KatzD.*), «если вопрос об изменении условий контракта поднимает государство, в результате изменения государственной политики, то оно платит гораздо большую цену» [4].

**4. Сложность оптимального распределения рисков между партнерами в проекте ГЧП.** Контракты ГЧП, как правило, сложнее и длительнее контрактов на государственные закупки. Невозможно предвидеть все возможные обстоятельства на столь длительную перспективу. По нашему мнению, сама концепция передачи рисков частному партнеру является очень дискуссионной, т.к. в конечном итоге заказчик (т.е. государство) оказывается ответственным за предоставление услуги. Т.е. государство оплачивает премию за риск, передавая его частному партнеру, но в конечном итоге ответственность все равно лежит на государстве.

Вопрос распределения рисков и управления ими – важная тема концепции государственно-частного партнерства. Как справедливо отмечается в «Практическом руководстве по эффективному управлению проектами государственно-частного партнерства» Европейской экономической комиссии «большая часть неудач ГЧП связано со стремлением каждой стороны переложить риски друг на друга, отсутствие закрепления договоренностей о распределении потенциальных рисков между партнерами в договоре ГЧП. Прогнозирование величины рисков также сопряжено со значительными трудностями, особенно в странах с переходной экономикой, где макроэкономические показатели менее предсказуемы» [2, с.43].

**5. Высокий уровень потенциальной коррупциогенности сектора государственно-частного партнерства.** Высокий уровень потенциальной коррупциогенности сектора ГЧП объясняется тем, что исчерпывающе четко доказать преимущество выбора как формы реализации проекта (ГЧП или государственные закупки), а также обоснованность

выбора партнера по проекту крайне проблематично. Как отмечается в отчете Национального аудиторского управления Великобритании (NAO) о перспективах ГЧП в Великобритании за 2018 год [3, с.12], «недостаточная прозрачность данных о финансовых результатах частных партнеров является одним из ключевых рисков реализации ГЧП».

**6. Асимметрия компетенций государственного и частного партнеров при реализации проектов ГЧП.** При реализации сложных инфраструктурных проектов возможности государства в корректном формировании запроса на объект, его технических характеристиках ограничены величиной опыта конкретного ведомства в реализации таких проектов. Для ограничения асимметрии информированности о характеристиках, рисках, возможностях реализации проекта ГЧП многие страны привлекают консультантов, либо объявляют тендер на разработку технического задания для проекта ГЧП. Такой подход повышает качество проектной документации, но в то же время несет в себе значительные риски неполного или некорректного предоставления информации о проекте. Возможным выходом является развитие компетенций государственных служащих сектора ГЧП, повышение их профессионализма в проектном менеджменте ГЧП.

**Выводы:** проведенный нами анализ потенциальных преимуществ и недостатков ГЧП через призму международного опыта позволяет прийти к заключению, что механизм ГЧП по своей природе является амбивалентным, то есть двойственным. Недостатки механизма вытекают из его достоинств. Ключевым потенциальным недостатком ГЧП является доминирование интересов частного партнера над интересами общества, защищать которые призвано государство. Как показывает анализ международного опыта, факторами, снижающими уровень рисков модели ГЧП, выступают:

- прозрачность всех этапов проектного цикла ГЧП, финансово-экономической экспертизы; доступность отчетов о результатах деятельности частного партнера в проекте;
- развитие институционального и правового поля ГЧП; активное участие государства в реализации проекта, не только как контролирующего органа, но как партнера, равно заинтересованного в успешной реализации проекта;
- ограничение коррупциогенности отрасли ГЧП;
- тщательный анализ альтернативных механизмов реализации проекта, обоснование выбора ГЧП перед традиционными государственными закупками.

Отсутствие соблюдения этих условий увеличивает вероятность использования механизма ГЧП как инструмента обогащения частного партнера за счет средств ресурсов государства, таких примеров достаточно в международной практике.

### **Список литературы:**

1. Kenc T., Sabirova R., Zinullina A., Development of public private partnership approach in oil and gas of Russia.// Вестник Атырауского государственного университета - №3(54) - 2019. - С.88-93
2. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства// Европейская экономическая комиссия. Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк – Женева: ООН, 2008. X. - С. 114
3. PFI and PF2 //Report by the UK's National Audit Office (NAO), January 2018, p.14, Электронный ресурс: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>
4. Katz D. Financing infrastructure projects: Public Private Partnership // New Zealand Policy Perspectives Paper №06/02, March 2006. – Wellington, 2006. - p.7-8

### **Abstract**

This article discusses the advantages and disadvantages associated with the effectiveness of public-private partnerships. The analysis was carried out by the author through the prism of international experience and leads to the conclusion that the PPP mechanism is ambivalent in nature. The disadvantages of the mechanism stem from its advantages.

**Key words:** Public-private partnership, PFI, risks, uncertainties, advantages, regulation, analysis.

**FTAMP 04.15.23**

**Альдешова С.Б., Ахметова Г.Т., Жубанова С.Б.**

Х.Досмұхамедов атындағы Атырау мемлекеттік университеті  
Атырау қ., Қазақстан Республикасы

samalab\_79@mail.ru

### **ПРОБЛЕМАЛЫҚ НЕСИЕЛЕРДІ БАСҚАРУ ӘДІСТЕМЕСІ ЖӘНЕ ЕКІНШІ ДЕҢГЕЙЛІ БАНКТЕРДІҢ ПРОБЛЕМАЛЫҚ НЕСИЕЛЕРІН МЕМЛЕКЕТТІК ҚОЛДАУДЫҢ РӨЛІ**

#### **Аңдатпа**

Проблемалық қарыздар - бұл қарыз алушы тарапынан міндеттемелер орындалмайтын кредиттер. Басқаша айтқанда, қарыз алушы өзіне берілген қарыз шарты бойынша төлем шарттарын белгіленген мерзімде сақтамайды. Проблемалы қарыздардың туындауын толық болдырмау мүмкін емес, себебі қарыз алушылардың төлем қабілеттілігі экономикалық және басқа да сыртқы факторлардың әсер етуі нәтижесінде төмендейді.