

Г.У. Талимова\*, аспирант<sup>1</sup>  
А.А. Таубаев, д.э.н., профессор<sup>2</sup>  
Н.Т. Малелов, ДВА<sup>2</sup>  
С.Ш. Акенов, к.э.н.<sup>3</sup>  
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный  
университет им. Б.Н.Ельцина»<sup>1</sup>  
г. Екатеринбург, Российская Федерация  
Казахский университет экономики,  
финансов и международной торговли<sup>2</sup>  
г. Нур-Султан, Казахстан  
Карагандинский технический университет<sup>3</sup>  
г. Караганды, Казахстан  
\* – основной автор (автор для корреспонденции)  
e-mail: a.taubayev@kuef.kz

### СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КВАЗИГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КАЗАХСТАНЕ

*В статье исследованы отдельные направления функционирования квазигосударственных институтов государственно-частного партнерства в Казахстане. Рассмотрены теоретические предпосылки создания квазигосударственных структур в современных условиях, определены факторы, обеспечивающие им определенные преимущества в реализации их специализированных задач. Отдельно рассмотрены особенности создания квазигосударственных организации в сфере институциональной поддержки проектов государственно-частного партнерства. Мировая практика создания специализированных институтов поддержки государственно-частного партнерства позволил государственным структурам перейти к оптимизации процесса управления проектами, то есть на определении спецификаций продукции и надзоре за поставщиками из частного сектора, чтобы гарантировать, что они обеспечивают лучшее соотношение цены и качества. При анализе казахстанского опыта установлено, что в текущую институциональную среду развития ГЧП в Казахстане входят специализированные консультационные институты, местные исполнительные органы и региональные социально-предпринимательские корпорации. В качестве основных методов исследования использованы методы системного анализа, методы сравнительного анализа основных показателей функционирования отобранных квазигосударственных институтов поддержки ГЧП в Казахстане за ряд лет, на основе их публичной финансовой отчетности. Проведен сравнительный анализ результативности обслуживания квазигосударственных институтов рассмотрены доля административных расходов в выручке, и производительность труда персонала.*

**Ключевые слова:** квазигосударственные институты, государственно-частное партнерство, социально-предпринимательские корпорации, институты развития, производительность персонала.

**Кілт сөздер:** квазимемлекеттік институттар, мемлекеттік-жекешелік әріптестік, әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар, даму институттары, қызметкерлердің өнімділігі.

**Keywords:** quasi-public institutions, public-private partnerships, social and entrepreneurial corporations, development institutions, staff productivity.

**JEL classification:** H40

**Введение.** В последнее время в мировой экономике в общем, и в Казахстане в частности все чаще используются гибридные организации «для осуществления функций государственной политики, традиционно возлагаемых на исполнительные органы и агентства. Подобное распределение государственных административных обязанностей между вновь созданными

независимыми учреждениями или гибридными организациями, обладающими юридическими характеристиками как государственного, так и частного секторов» [1], в экономической науке получило название «квазигосударственных».

Квазигосударственный сектор, фактически только по его названию и намеренному размытию государственного и частного секторов,

нелегко определить. В целом этот термин используется двумя способами: для обозначения организаций, которые имеют какие-либо юридические отношения или ассоциации, какими бы незначительными они ни были, с правительством; или для обозначения территории, которая предположительно существует между государственным и частным секторами.

Еще одно из основных направлений функционирования квазигосударственных организации на современном этапе, это государственно-частное партнерство (ГЧП) является общим инструментом политики, позволяющим правительствам предоставлять государственные услуги на основе сотрудничества [2]. В переходных экономиках ГЧП могут не полностью вписываться в классическую категорию ГЧП, а скорее принимать различные формы, которые мы обозначаем как «квазиГЧП». КвазиГЧП выполняют важные функции, особенно в странах с переходной экономикой, однако им уделяется мало академического внимания. Установлено, что переход от ГЧП к квазиГЧП включает два основных этапа: (1) партнерства в области институциональной поддержки социально значимых проектов, первоначально созданные как ГЧП, стали неработоспособными с неопытными партнерами и неподдерживающимися рынками; (2) с помощью государственной финансовой помощи частный партнер стал подчиненным партнером в "консорциуме государственных и частных предприятий", и ГЧП перешли на квазиГЧП. Подобный механизм развития квазиГЧП привели к двум результатам: скрытые долги правительства и национализация частного сектора. [3]

**Обзор литературы.** Среди многообразия квазигосударственных организации, наше исследование затрагивает только сектор специализированных институтов поддержки государственно-частного партнерства (ГЧП). За последнее десятилетие более 25 правительств штатов и стран создали институты по государственно-частному партнерству [4]. Эти институты обеспечивают последовательный подход к привлечению частного сектора к оценке, финансированию, закупкам, техническому обслуживанию, эксплуатации и утилизации объектов инфраструктуры. Поразительно, что ни одно государство или национальное правительство,

создавшее институт по ГЧП, впоследствии не отменило свое решение, и модель, похоже, быстро распространяется.

Эти новые институты отличаются от традиционных агентств общественных работ, которые были распространены в большинстве штатов и национальных правительств в двадцатом веке, и все еще существуют в большинстве стран сегодня. Переход от агентств общественных работ к государственно-частному партнерству для предоставления инфраструктуры можно рассматривать как переход от «гребли к управлению» [5]. В соответствии с традиционной моделью правительство принимающей страны в первую очередь отвечало за «греблю», то есть непосредственно за проектирование, финансирование и эксплуатацию инфраструктурных активов. В соответствии с новой моделью правительство принимающей страны принимает меньшее практическое участие и вместо этого сосредотачивается на «руководстве», то есть на определении спецификаций продукции и надзоре за поставщиками из частного сектора, чтобы гарантировать, что они обеспечивают соотношение цены и качества.

В Казахстане квазигосударственный сектор экономики, включая республиканские и региональные институты развития также рассматривались с позиции представления их текущей деятельности и идентификации основных проблем с которыми они сталкиваются в решении своих специализированных задач. Тональность и результаты этих исследований, в основной массе носило характер негативного в отдельности [6] или нейтрального во множестве рассмотренных публикации [7, 8]. И в основной массе отсутствовали анализ современного мирового опыта и четкие рекомендации по устранению ограничений, связанных с низкой востребованностью квазигосударственных институтов развития предпринимательской средой и низкой результативностью их функционирования.

**Методы исследования.** В качестве основных методов исследования использованы методы системного анализа, методы сравнительного анализа основных показателей функционирования отобранных квазигосударственных институтов поддержки ГЧП в Казахстане за ряд лет, на основе их публичной финансовой отчетности. В качестве результативности обслуживания

квазигосударственных институтов рассмотрены доля административных расходов в выручке, и производительность труда персонала.

**Основная часть.** Мы разделили институты на две основные категории в зависимости от их ролей и обязанностей, а именно: органы по обзору и институты с полным спектром услуг, как определено ниже.

1. Контрольные органы: те учреждения, которые в первую очередь отвечают за рассмотрение бизнес-планов проектов и предоставление рекомендаций органам, принимающим решения.

2. Институты полного цикла: те институты, которые в дополнение к обязанностям контрольных органов также предоставляют консульта-

ции сервисным институтам, развивают рынок ГЧП в своей юрисдикции и иногда предлагают капитальные или дополнительные услуги.

Первый формат институтов поддерживает институциональную форму развития ГЧП, а второй формат контрактную форму ГЧП, и исходя из этого допустимо наличие в стране двух параллельных или последовательных форм взаимодействия специализированных институтов поддержки ГЧП, что наблюдается у нас в Казахстане. В соответствии с мировой практикой и для комплексного содействия разработке и запуску проектов ГЧП в Республике Казахстан создана необходимая институциональная среда (см. рис.1).

АО «Казахстанский центр ГЧП» («Мозговой центр Think Tank»)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Координация контрактной формы ГЧП</li> <li>• Экспертиза республиканских проектов ГЧП (обязательная функция)</li> <li>• Обучение специалистов ГЧП</li> <li>• Исследования и рекомендации по вопросам ГЧП</li> <li>• Методологическая информационная поддержка</li> </ul>
ТОО «Kazakhstan Project Preparation Fund»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультативное сопровождение республиканских и местных проектов ГЧП</li> </ul>
Юридические лица, уполномоченные МИО	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультативное сопровождение местных проектов ГЧП</li> <li>• Экспертиза местных проектов ГЧП (обязательная функция)</li> </ul>
Социально-предпринимательские корпорации	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Координация институциональной формы реализации ГЧП</li> <li>• Создание совместных предприятий с частным партнером</li> <li>• Инвестиции в дочерние и ассоциированные предприятия с долевым участием</li> </ul>

Рисунок 1. Институты поддержки проектов ГЧП в Республике Казахстан

Как видно из схемы в текущую институциональную среду развития ГЧП в Казахстане входят АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (АО «Центр ГЧП»), ТОО «Kazakhstan Project Preparation Fund» (ТОО «КРПФ»), местные исполнительные органы и региональные социально-предпринимательские корпорации (СПК), в данном исследовании, в качестве пилота рассматривается АО «СПК «Сарыарка» (Карагандинская область).

Институциональная деятельность ГЧП осуществляется компанией частного партнерства

в соответствии с договором государственно-частного партнерства через региональные социально-предпринимательские корпорации. С учетом ограниченности объемов статьи нами приведены показатели (Таблица 1) этих институтов ГЧП только за 2015 и 2019 гг. По ТОО «Kazakhstan Project Preparation Fund» данные за 2020г. на официальном сайте к моменту проведения исследования отсутствовали, и в итоговых сравнительных графиках представлены данные по всем институтам за весь период анализа.

Таблица 1

**Динамика показателей квазигосударственных институтов поддержки ГЧП в Казахстане\***

	2015			2019		
	АО «Центр ГЧП»	ТОО «КРПФ»	АО «СПК «Сарыарка»	АО «Центр ГЧП»	ТОО «КРПФ»	АО «СПК «Сарыарка»
1	2	3	4	5	6	7
Выручка от оказания услуг, в тыс. тенге	408041,00	193058,00	508672,00	685096,00	226781,00	127604,00
Себестоимость услуг, в тыс. тенге	401537,00	102944,00	400295,00	481941,00	319300,00	111314,00

1	2	3	4	5	6	7
Валовый (убыток)/прибыль, в тыс. тенге	6504,00	90114,00	108377,00	203156,00	-(92519),00	16290,00
Административные расходы, в тыс. тенге	401537,00	86918,00	413290,00	143673,00	300945,00	411028,00
Среднесписочная численность работников, чел.	54,00	15,00	63,00	70,00	19,00	81,00
Доля административных расходов в выручке от оказания услуг, в %	98,41	45,02	81,25	20,97	132,70	322,11
Производительность труда работников Компании, в тыс. тенге на 1 сотрудника	7556,31	12870,50	8074,16	9787,09	11935,80	1575,36

\* Составлено на основе источников [9-11]

Как видно из данных таблицы, объемы услуг организации значительно возрастают, при снижении объема прибыли за последние годы, в результате снижения административных издержек снижается ее доля в выручке, повышается производительность труда работников.

В отличие от организаций республиканского уровня не наблюдается единообразия деятельности регионального института СПК, главной из которых является многообразие сферы обслуживания этой организации, то есть количество задач, возлагаемых на эту компанию, превосходит деятельность центральных организаций. Анализируя данные таблиц, показатели относительно низкие, чем две предыдущие компании, в том числе и объем административных расходов, и доля очень высока. Производительность пер-

сонала тоже плавающая и существенно низкая.

Для сводной оценки сопоставлений результативности деятельности организаций институциональной среды по сопровождению проектов ГЧП в Казахстане мы решили отразить в виде соответствующих диаграмм (рис. 2 и 3).

На рисунке 2 показано сравнение долей административных расходов в выручке организаций. Как видно из диаграммы, самый высокий показатель (т.е. отрицательный случай) характерен для региональных СПК, равномерное распределение наблюдается в ТОО «Kazakhstan Project Preparation Fund», а эффективное управление, то есть снижение затрат характерно для показателей АО "Казахстанский центр государственно-частного партнерства", и эта организация не снижает численность работников.



Рисунок 2. Сравнение административных издержек организаций институциональной среды по сопровождению проектов ГЧП в Казахстане\*

\* Составлено на основе источников [9-11]

На рисунке 3 сопоставлена производительность труда работников данных организаций. Как видно из диаграммы, ведущая производи-

тельность и ее динамичный рост наблюдается в ТОО «Kazakhstan Project Preparation Fund». АО «Казахстанский центр государственно-частно-

го партнерства» продолжает расти позитивными темпами, хотя и небольшая производительность,

только показатели региональных СПК характеризуют тенденцию волатильного снижения.

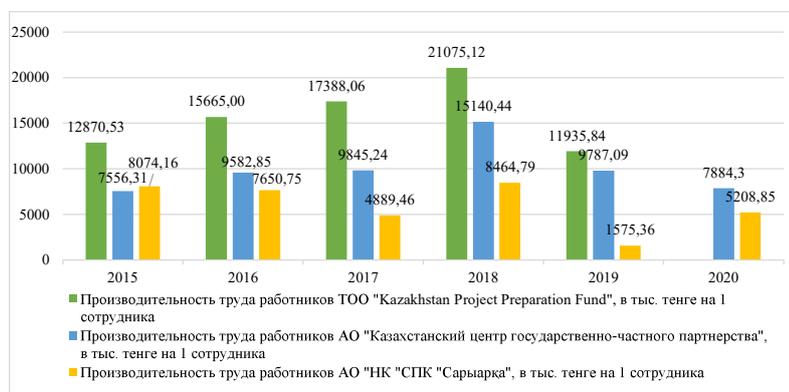


Рисунок 3. Сравнение производительности труда организаций институциональной среды по сопровождению проектов ГЧП в Казахстане\*

\* Составлено на основе источников [9-11]

Исходя из результатов данного сравнительного анализа можно отметить, что региональные институты развития, коим относятся социально-предпринимательские корпорации, по сравнению с республиканскими квазигосударственными организациями, отличаются относительно низкими показателями результативности и высокими удельными издержками на функционирование. Данные тенденции следует учитывать при дальнейшем их реформировании и вовлечения в государственные и региональные программы развития территории.

**Заключение.** В целом, в соответствии с мировой практикой существуют объективные условия и предпосылки для создания и функционирования квазигосударственных институтов в пользу управления партнерствами между государственным и частным секторами через специализированные институты, а не на разовой, специальной, несогласованной основе.

Подобный формат организации позволяет привлекать высококвалифицированный и профессиональный штат различных экспертов в сфере инициирования и реализации инвестиционных проектов, не только на национальном уровне, но и на соответствующем международном уровне, что позволит получить наиболее приемлемый результат для всех сторон государственно-частного партнерства. Несмотря на то, что общая ответственность за оценку потребностей общества, определение программных целей инвестирования в инфраструктуру и утверждение новых проектов остается за государственным сектором, но частный сектор берет на себя большую ответственность за их реализацию, и специализированные квазигосударственные институты должны обеспечить компромиссное удовлетворение интересов обеих сторон при инициировании и реализации совместных инвестиционных проектов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Mead J., Warren K., (2016). Quasi-Governmental Organizations at the Local Level: Publicly-Appointed Directors Leading Nonprofit Organizations. Nonprofit Policy Forum; 7(3): 289-309. DOI 10.1515/npf-2014-0044
2. Hongmei Lu, Audrey L. Mayer, Shan Zhou & Adam Wellstead (2021): Unveiling the quasi-public-private partnership (QPPP): evidence from China's environmental service sector, Journal of Environmental Policy & Planning, DOI: 10.1080/1523908X.2021.1880315
3. Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity. Journal of Public Administration Research and Theory, 20(3), 679-701.

4. Farrugia C., Reynolds T., Orr J.R. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. Working Paper #39, Aug. 2008. <http://crgp.stanford.edu>
5. Anguelov K., Kernebaev A. Global experience of development of quasi-public sector of the economy and country wise peculiarities of strategic management // Bulletin of the Karaganda University. – Economy series. – 2018. – №1(89). – pp. 200-205.
6. Ошакбаев Р. Раздутый квазигосударственный сектор – системная ошибка Казахстана. [www.russian.qamshy.kz](http://www.russian.qamshy.kz). 10.10. 2016.
7. Таубаев А.А., Талимова Г.У., Сайфуллина Ю.М., Борисова Е.И. Приоритет государственно-частного партнерства при финансировании наукоемкого сектора экономики // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 3. С. 56–64. DOI: 10.34130/2070-4992-2019-3-56-64
8. Kernebaev A.S. Strategic Management of the Subjects of Quasi-Public Sector: Evidence From Kazakhstan // International Journal of Economic Perspectives. – Turkey, 2017. – Vol. 11. – Iss. 2. – P. 5-8.
9. Финансовая отчетность АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства». – <https://kzppp.kz/about#reports>
10. Финансовая отчетность ТОО Kazakhstan Project Preparation Fund. – <https://kppf.kz/kz/news/otchetnost>
11. Консолидированная финансовая отчетность АО «СПК «Сарыарқа». – [http://www.spk-saryarka.kz/rus/about/report\\_on\\_financial\\_activity](http://www.spk-saryarka.kz/rus/about/report_on_financial_activity)

#### REFERENCES

1. Mead J., Warren K., (2016). Quasi-Governmental Organizations at the Local Level: Publicly-Appointed Directors Leading Nonprofit Organizations. *Nonprofit Policy Forum*; 7(3): 289-309. DOI 10.1515/npf-2014-0044.
2. Hongmei Lu, Audrey L. Mayer, Shan Zhou & Adam Wellstead (2021): Unveiling the quasi-public-private partnership (QPPP): evidence from China’s environmental service sector, *Journal of Environmental Policy & Planning*, DOI: 10.1080/1523908X.2021.1880315.
3. Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 679-701.
4. Farrugia C., Reynolds T., Orr J.R. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. Working Paper #39, Aug. 2008. <http://crgp.stanford.edu>
5. Anguelov K., Kernebaev A. Global experience of development of quasi-public sector of the economy and country wise peculiarities of strategic management // Bulletin of the Karaganda University. - Economy series. – 2018. – №1(89). – pp. 200-205.
6. Oshakbaev R. Razdutyj kvazigosudarstvennyj sektor – sistemnaja oshibka Kazahstana. [www.russian.qamshy.kz](http://www.russian.qamshy.kz). 10.10. 2016. [in Russian].
7. Taubayev A.A., Talimova G.U., Saifullina Yu.M., Borisova E.I. Priority of public-private partnership in financing the knowledge-intensive sector of the economy // Corporate governance and innovative economic development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University. 2019. No. 3. Pp. 56–64. DOI: 10.34130/2070-4992-2019-3-56-64 [in Russian].
8. Kernebaev A.S. Strategic Management of the Subjects of Quasi-Public Sector: Evidence From Kazakhstan // International Journal of Economic Perspectives. – Turkey, 2017. – Vol. 11. – Iss. 2. – P. 5-8.
9. Finansovaia otchetnost AO «Kazakhstanskii tsentr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva». – <https://kzppp.kz/about#reports> [in Russian].
10. Finansovaia otchetnost TOO «Kazakhstan Project Preparation Fund». – <https://kppf.kz/kz/news/otchetnost> [in Russian].
11. Konsolidirovannaia finansovaia otchetnost AO «SPK «Saryarka». – [http://www.spk-saryarka.kz/rus/about/report\\_on\\_financial\\_activity](http://www.spk-saryarka.kz/rus/about/report_on_financial_activity) [in Russian].

**Г.У. Талимова, А.А. Таубаев, Н.Т. Малелов, С.Ш. Аkenova**

**ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕШЕЛІК ӘРІПТЕСТІКТІҢ  
КВАЗИМЕМЛЕКЕТТІК ИНСТИТУТТАРЫНЫҢ ҚЫЗМЕТІН САЛЫСТЫРМАЛЫ ТАЛДАУ**

**Аңдатпа**

Мақалада Қазақстандағы квазимемлекеттік мемлекеттік-жеке меншік әріптестік институттарының жұмыс істеуінің жекелеген бағыттары зерттелген. Қазіргі жағдайда квазимемлекеттік құрылымдарды құрудың теориялық алғышарттары қарастырылып, олардың мамандандырылған міндеттерін іске асыруда белгілі бір артықшылықтарды қамтамасыз ететін факторлар анықталды. Мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын институционалдық қолдау саласында квазимемлекеттік ұйымдарды құру ерекшеліктері жеке қаралды. Мемлекеттік-жекешелік әріптестікті қолдаудың мамандандырылған институттарын құрудың әлемдік тәжірибесі мемлекеттік құрылымдарға олардың баға мен сапаның ең жақсы арақатынасын қамтамасыз етуін қамтамасыз ету үшін жобаларды басқару процесін оңтайландыруға, яғни өнімнің ерекшеліктерін айқындауға және жеке сектордан жеткізушілерді қадағалауға көшуге мүмкіндік берді. Қазақстандық тәжірибені талдау кезінде Қазақстандағы МЖӘ дамуының ағымдағы институционалдық ортасына мамандандырылған консультациялық институттар, жергілікті атқарушы органдар және өңірлік әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар кіретіні анықталды. Зерттеудің негізгі әдістері ретінде жүйелі талдау әдістері, Қазақстандағы МЖӘ қолдаудың іріктелген квазимемлекеттік институттарының бірқатар жылдар ішінде олардың жария қаржылық есептілігі негізінде жұмыс істеуінің негізгі көрсеткіштерін салыстырмалы талдау әдістері пайдаланылды. Квазимемлекеттік институттардың қызмет көрсету нәтижелілігіне салыстырмалы талдау жүргізілді, жалпы түсімдегі әкімшілік шығыстардың үлесі және персоналдың еңбек өнімділігі қаралды.

**G. Talimova, A. Taubayev, N. Malelov, S. Akenov**

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FUNCTIONING OF QUASI-PUBLIC  
INSTITUTIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN KAZAKHSTAN**

**Annotation**

The article examines certain areas of functioning of quasi-public institutions of public-private partnership in Kazakhstan. The theoretical prerequisites for the creation of quasi-state structures in modern conditions are considered, the factors that provide them with certain advantages in the implementation of their specialized tasks are determined. The features of the creation of quasi-governmental organizations in the field of institutional support of public-private partnership projects are considered separately. The global practice of creating specialized institutions to support public-private partnerships has allowed government agencies to move to optimizing the project management process, that is, determining product specifications and supervising suppliers from the private sector to ensure that they provide the best value for money. When analyzing Kazakhstan's experience, it was found that the current institutional environment of PPP development in Kazakhstan includes specialized consulting institutes, local executive bodies and regional socio-entrepreneurial corporations. The main research methods used are methods of system analysis, methods of comparative analysis of the main indicators of the functioning of selected quasi-public PPP support institutions in Kazakhstan for a number of years, based on their public financial statements. A comparative analysis of the effectiveness of servicing quasi-governmental institutions is carried out, the share of administrative expenses in revenue and staff productivity are considered.

