

Адылбекова А.М.

ЭЛДИН БАКУБАТ ЖАШООСУ ҮЧҮН МАМЛЕКЕТТИК-ЖЕКЕ
ӨНӨКТӨШТҮК: ЖАҢЫ КОНЦЕПЦИЯСЫ

Адылбекова А.М.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО НА БЛАГО
ЛЮДЕЙ: НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ

A. Adylbekova

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR THE BENEFIT
OF THE PEOPLE: THE NEW CONCEPT

УДК: 338.22.01

Учурда эл аралык уюмдардын, фонддордун, ошондой эле дүйнөнүн көпчүлүк мамлекеттеринин аракеттери Туруктуу өнүгүү максаттарына (ТӨМ) жетишүүгө багытталган, анын ишке ашырылышы мамлекеттик жеке өнөктөштүктүн (МЖӨ) жаңы концепциясы – «МЖӨ элдин бакубат жашоосу үчүн» пайда болушуна алып келди. Бул концепция МЖӨ долбоорлорун ишке ашыруу процессинде социалдык баалуулукка жетишүү зарылдыгын билдирет. Макалада белгиленгендей, МЖӨ инфраструктураны өнүктүрүү боюнча ТӨМгө жетишүүнүн жалгыз каражаты катары каралышы мүмкүн эмес. Дүйнөлүк тажрыйбада бар мамлекет менен бизнестин эффективдүү эмес өз ара аракеттенген учурлары макалада МЖӨ жаңы концепциясынын методологиялык негиздеринин жеткилең эместиги жөнүндө айтылган бир катар себептер менен байланышкан. Жалпысынан мамлекеттин кызыкчылыктарын бөлүштүрүү жана мамлекетти экономикалык субъект катары бөлүштүрүү сунушталат, бул кооптуулуктардын бөлүштүрүү системасына оң таасирин тийгизиши керек, андан ары МЖӨгө ийгиликтүү ишке ашырылышына.

Негизги сөздөр: туруктуу өнүгүү, мамлекет, жеке бизнес, өнөктөштүк, кызыкчылыктар, кооптуулуктар, элдин жакшылыгы.

В настоящее время усилия международных организаций, фондов, а также большинства государств мира направлены на достижение Целей устойчивого развития (ЦУР), реализация которых привела к появлению новой концепции государственно-частного партнерства (ГЧП) – «ГЧП на благо людей». Эта концепция предполагает необходимость достижения социальной ценности в процессе реализации проектов ГЧП. В статье отмечено, что ГЧП нельзя считать единственным средством достижения ЦУР в части развития инфраструктуры. Имеющиеся в мировой практике случаи неэффективности взаимодействия государства и бизнеса связаны с рядом причин, к которым в статье отнесено несовершенство методологических основ новой концепции ГЧП. Предлагается разделять интересы государства в целом и государства как экономического субъекта, что должно позитивно отразиться на системе распределения рисков, следовательно, на успешной реализации ГЧП.

Ключевые слова: устойчивое развитие, государство, частный бизнес, партнерство, интересы, риски, благо людей.

Currently, the efforts of international organizations, foundations, and most states in the world are aimed at achieving the Sustainable Development Goals (SDGs), the implementation of which has led to the emergence of a new concept of public-private partnership (PPP) – «PPPs for People». This concept implies the need to achieve social value in the implementation of PPP projects. The article notes that PPP cannot be considered as the only means of achieving the SDGs in terms of infrastructure development. The cases of ineffective interaction between the state and business in the

world practice are associated with a number of reasons, to which the article refers imperfect methodological foundations of the new PPP concept. It is proposed to separate the interests of the state as a whole and the state as an economic entity, which should have a positive impact on the system of risk allocation, hence on the successful implementation of PPP.

Key words: sustainable development, government, private business, partnership, interests, risks, the good of the people.

Введение. В 2015 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». В документе отмечено, что «ликвидация нищеты во всех ее формах и проявлениях, включая крайнюю нищету, является важнейшей глобальной задачей и одним из необходимых условий устойчивого развития» [1]. Помимо существовавших ранее приоритетов в области развития, как ликвидация нищеты, здравоохранение, система образования, обеспечение продовольственной безопасности, Повестка дня в области устойчивого развития включает ряд направлений деятельности в экономической, социальной сферах, а также природоохранной области. В контексте рассматриваемой проблемы отметим «Цель 4 – Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех» и «Цель 9 – Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям». Цель 4, наряду с другим, предполагает, что к 2030 г. для всех будет обеспечен доступ к качественному дошкольному, школьному, профессионально-техническому и высшему образованию.

Примечательно, что никогда раньше лидеры государств не брали обязательства по организации совместных усилий для решения перечисленных выше глобальных проблем. В целях достижения заявленных целей Повесткой дня в области устойчивого развития предусмотрено, что развитые страны должны полностью выполнить свои обязательства по оказанию официальной помощи в целях развития (ОПР) развивающимся странам в размере 0,7% своего валового национального дохода, а наименее развитым странам – от 0,15 до 0,20%.

Основная часть. Разработка и принятие большинством стран ЦУР, однако, не снимает с каждой

отдельной страны ответственности за свое собственное социально-экономическое развитие. В решении задачи мобилизации финансовых ресурсов, помимо государственного финансирования, признана роль разнообразных участников частного сектора. В этой связи необходимо отметить роль государственно-частного партнерства (ГЧП), получившего большое развитие, начиная со второй половины XX века. Под государственно-частным партнерством зачастую понимают достаточно широкий спектр отношений и моделей бизнеса, когда речь идет об использовании возможностей частного бизнеса (включая финансовые ресурсы, опыт менеджеров, технологии и т.д.) для удовлетворения общественных потребностей. Сложившаяся мировая практика ГЧП показала, что такое взаимодействие имеет значительный потенциал для социально-экономического развития.

На 3-й Международной конференции по финансированию устойчивого развития (июль 2015 г., Аддис-Абеба) была принята Программа действий, в которой отмечено, что в развитии инфраструктуры, предусмотренной ЦУР, важная роль отводится использованию ГЧП, основная цель которого, с точки зрения государства, заключается в улучшении качества предоставляемых населению услуг.

Дальнейшее развитие такого нового видения ГЧП, когда взаимодействие государства и частного бизнеса направлено на достижение ЦУР означает, что рамки эффективности партнерства уже не ограничиваются критерием «соотношение цены и качества» (Value for Money). Так появилась концепция «ГЧП на благо людей», которая предполагает, что, наряду с соотношением цены и качества, появляется дополнительная ценность для людей – социальная ценность (Value for people), призванная способствовать достижению ЦУР [2].

Однако, многие исследователи отмечают, что в мировой практике имеют место случаи, когда использование ГЧП не смогло дать ожидаемый результат, что фактически означало увеличение государственных долговых обязательств. В связи с этим логично вытекает вывод о том, что решить все вопросы развития инфраструктуры исключительно за счет ГЧП невозможно. В определенной мере создавшуюся ситуацию можно объяснить тем, что сама концепция «ГЧП на благо», связанная с достижением ЦУР, нуждается в совершенствовании своей методологической основы.

Достижение ЦУР, как было отмечено, является глобальной всеобщей задачей, в реализации которой заинтересованы все стороны. Тем не менее, поскольку речь идет об устойчивом в долгосрочном периоде развитии страны, в большей степени в решении этих целей заинтересовано государство, поскольку развитие, в частности, инфраструктурных объектов – это в зна-

чительной мере зона ответственности, в первую очередь, государства. Для решения этих задач у большинства государств, как правило, недостаточно средств. В тоже время частный бизнес заинтересован в совместной реализации проектов, гарантирующих быструю и надежную окупаемость, что несвойственно крупным инфраструктурным проектам. Для частного предпринимательства в таких случаях риски существенно увеличиваются, а выгоды в определенной степени сомнительны. В такой ситуации единственный выход видится в том, что государство должно, с одной стороны, гарантировать бизнесу приемлемую доходность, с другой стороны, сократить риски. При этом следует обратить внимание на следующее.

Государство, в отличие от других субъектов, это определенная иерархическая структура. «...Лица, управляющие государством, законодатели, выборные представители власти и чиновники не являются простыми пешками, только выполняющими указы общества. Они имеют свои собственные цели, стремясь, как и все остальные люди, максимизировать свое собственное благополучие» [3, с. 68]. С развитием и усложнением общественной жизни, развивается и усложняется государственный аппарат, увеличивается количество государственных учреждений, численность задействованных работников, получивших общее название – бюрократия. В свете рассматриваемой проблемы необходимо отметить, что разросшийся бюрократический аппарат со временем приводит к появлению своеобразной противоречивости всей системы общественных интересов, представлять которые и призвано государство. Эта противоречивость проявляется в том, что бюрократический аппарат, достигший колоссальных размеров благодаря постоянному расширению функций государства, уже в состоянии навязывать свои интересы самому государственному аппарату, который, еще раз отметим, призван отстаивать интересы всего общества. Есть мнение о том, что «наличие своего интереса мешало государству выполнять общезащитную функцию» [4, с. 58].

В результате сложилась достаточно парадоксальная ситуация: в одном субъекте соединяются и общественные, и частные интересы: являясь составной частью государственного аппарата, чиновник (чиновники) должны отстаивать общественные интересы (табл. 1). Одновременно, являясь отдельным индивидуумом (индивидуумами), чиновник (чиновники) стремится реализовать свои собственные, частные интересы, причем в этом случае его действия будут более активными. Из этого можно заключить, что интересы бюрократии, как составной части государственного аппарата, отличаются от интересов всего государства – выразителя интересов общества.

Таблица 1

Условная структура интересов государства в проектах ГЧП

| Государственные интересы | |
|--------------------------|------------------------------------|
| Интересы общества | Собственные экономические интересы |
| | Бюрократический аппарат |

Источник: Составлено автором.

Бюрократия может достичь своих целей, реализовать свои интересы или за счет средств государственного бюджета, или за счет доходов обслуживаемых ею клиентов. Государство, стремясь достичь своих целей, неизбежно сталкивается с необходимостью проведения реформ, нововведений, зачастую связанных с реорганизацией и преобразованиями, которые иногда сопровождаются крушением сложившегося порядка, обеспечивавшего бюрократии льготы и привилегии. Противодействие в этом случае совершенно неизбежно. Применительно к рассматриваемому вопросу можно отметить, что если результативность потенциальных проектов ГЧП не согласуются с интересами бюрократического аппарата, то не следует ожидать от проекта успешной реализации.

На практике отсутствие баланса и согласованности интересов участников проектов ГЧП, которыми являются государство, имеющее двойные интересы (общественные интересы и собственные интересы как субъекта экономических отношений) и частный бизнес, может стать серьезным препятствием на пути развития ГЧП, тем более в случае, когда его потенциал необходимо использовать в целях достижения ЦУР, а также для реализации концепции «ГЧП на благо людей».

Для того, чтобы заложенные в ГЧП возможности были реализованы в концепции «ГЧП на благо

людей», государство должно согласовать все частные интересы, создать стимулы для проявления всеми агентами общественного производства должной активности в сторону определенных единых целей, в данном случае – ЦУР. Гелбрейт Дж. отмечает, что «... проблема государственной политики... состоит в том, чтобы совместить цели корпорации с целями общества. Это, в частности, включает примирение интереса частного бизнеса к ассигнованиям на вооружения и их разработку и интереса общества к контролю над вооружениями и к выживанию» [5, с. 395].

На практике возможно возникновение такой ситуации, когда государство, преследуя собственные экономические интересы, будет действовать в направлении, противоположном общей объективной цели государственного влияния – повышению жизненного уровня всего населения страны [6, с. 139]. Однако общество в целом в реализации общественных интересов может рассчитывать исключительно на государство (рис. 1). Следовательно, успешность реализации проектов ГЧП в свете новой его концепции – «ГЧП на благо людей» - во многом будет определяться тем, насколько будут согласованы интересы частного бизнеса, государства как самостоятельного экономического агента с собственными экономическими интересами и интересами общества в целом.



Рис. 1. Взаимодействие интересов сторон как условие успешности ГЧП – на благо людей.

Одним из способов согласования интересов видится совершенствование системы распределения рисков в проектах ГЧП. С точки зрения теории, риск должна нести та сторона, у которой больше возможностей этим риском управлять. Государство, являясь выразителем интересов всего общества, стремится к сбалансированному распределению рисков. Но, в то же время, являясь самостоятельным субъектом экономики, государство стремится к получению больших выгод для себя, то есть стремится определить для себя более комфортные условия партнерства. При этом, если риск, принятый частным партнером, будет завышен, то это может привести к увеличению стоимости услуг для потребителя, что в результате будет выступать ограничивающим фактором достижения ЦУР.

Международный валютный фонд (МВФ) отмечает, что правительства в ряде случаев могут преувеличивать истинную стоимость передаваемого риска, а это приводит к завышению стоимости проектов ГЧП по сравнению с прямыми государственными инвестициями. «Фактором, способным ограничить эффективность достижения ЦУР при использовании ГЧП, является и то, что во многих случаях органы исполнительной власти рассматривают ГЧП как возможность чрезмерного и неуправляемого роста «забалансовых» бюджетных обязательств» [2]. Государство, будучи в большей степени заинтересованным в реализации ЦУР, должно не в меньшей степени, чем частный бизнес, участвовать в распределении рисков.

Заключение. Реализация программы Целей устойчивого развития призвана сыграть существенную роль в решении глобальных проблем человечества. Несомненным достоинством этой программы является сосредоточенность на средствах осуществления намеченных целей, что предполагает мобилизацию финансовых ресурсов. Достижение ЦУР предполагает объединение возможностей всех заинтересованных сторон, в частности, потенциала взаимодействия государства и частного сектора. Все это обусловило появление концепции «ГЧП на благо людей», которая

предполагает использование в качестве критерия эффективности ГЧП его социальную значимость. Успешность реализации на практике новой концепции ГЧП в определенной степени зависит от совершенствования ее методологической базы, поскольку при ее разработке государство, как одна из сторон партнерства, полностью ассоциируется со всем обществом в целом. В результате государство – общество на практике не является субъектом экономической деятельности. Осознание факта наличия у государства собственных интересов, не совпадающих с интересами всего общества, обуславливает необходимость пересмотра системы распределения рисков в проектах ГЧП. Дальнейшее развитие теоретических основ ГЧП будет способствовать реализации новой его концепции.

Литература:

1. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 25 сентября 2015 года. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_ru.pdf. (Дата обращения: 25 апреля 2022 г.)
2. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство и Цели устойчивого развития: проблематика и перспективы. URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=42828> (Дата обращения: 12 мая 2022 г.)
3. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. - М.: Дело, 1993.
4. Гребнев Л.С. Суверенитет в экономике. - М.: Изд-во ВШЭ, 1996.
5. Гэлбрейт Дж.К. Экономические теории и цели общества. - М.: Прогресс, 1976.
6. Игнатовский П.А. Экономика, человек и государство. - М.: Русь, 1998.
7. Буларкиева А.Э., Береналиев Т.К. Разработка маркетинговой программы организации по внедрению товаров на международный рынок. / Известия вузов Кыргызстана, 2021, №.1. - С. 67-70
8. Усонов М.М., Тагаев Х.К., Кадыров Ш.И. Управление рисками деятельности предпринимательских структур в условиях конкурентоспособности. / Известия вузов Кыргызстана, 2021. - №. 5. - С. 74-77.
9. Сабыржан А. Концепция развития денежно-кредитной политики Кыргызской Республики. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2019. №. 8. - С. 93-96.