

I. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

УДК 338.22.01

N.S. Attokurova, A.M. Adylbekova

TO THE QUESTION OF THE PRINCIPLES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

The world economy of the beginning of the XXI century is undergoing serious shocks. The conditions for the state to perform its traditional functions are becoming more complicated, it is more difficult to find funds to solve social problems. Most developed countries are solving this problem by engaging the capabilities of private business, which has led to the emergence of public-private partnerships (PPPs). Emerging market countries have had less success in this direction. This is largely due to the fact that it took a relatively long time to solve the problems of forming a regulatory framework for PPPs. At the moment, in particular, in the EEU countries have developed the relevant laws, but so far there are no significant PPP projects. Among the reasons for this situation is insufficient theoretical development of the very principles of PPP, while it is precisely the principles of PPP, including the concept of "interest" and "risks", determine the degree of interest of the parties in the interaction. The principle of optimum ratio of parties' interests and the principle of "growing effect", proposed by the authors, are designed to promote the development of theoretical foundations of a new type of partnership, as well as to improve the effectiveness of interaction between the state and private enterprise.

Keywords: state, private enterprise, private business, interests, risks.

Н.С. Аттокурова¹, А.М. Адылбекова²

К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Мировая экономика начала XXI в. переживает серьёзные потрясения. Усложняются условия выполнения государством своих традиционных функций, сложнее изыскивать средства для решения социальных задач. Большинство развитых стран решают эту проблему посредством привлечения возможностей частного бизнеса, что привело к появлению государственно-частного партнёрства (ГЧП). Успехи стран с формирующимися рынками в этом направлении не столь значительны. Во многом это объясняется тем, что относительно долго решались проблемы формирования нормативной базы ГЧП. В настоящее время, в частности, в странах ЕАЭС разработаны соответствующие законы, однако значимые проекты ГЧП пока отсутствуют. К числу причин создавшегося положения можно отнести недостаточную теоретическую проработку самих принципов ГЧП, в то время как именно принципы ГЧП, включающие понятия "интерес" и "риски", определяют степень заинтересованности сторон во взаимодействии. Предлагаемые авторами принцип оптимальности соотношения интересов сторон и принцип "нарастающего эффекта" призваны способствовать развитию теоретических основ нового вида партнёрства, а также повышению эффективности взаимодействия государства и частного предпринимательства.

Ключевые слова: государство, частное предпринимательство, частный бизнес, интересы, риски.

DOI: 10.36807/2411-7269-2022-3-30-5-10

Государственно-частное партнёрство является относительно новым явлением в экономической теории и практике, которое отражает процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса. "Актуальность применения ГЧП связана с

¹ Аттокурова Н.С., заведующая кафедрой мировой экономики, доктор экономических наук, профессор; Кыргызско-Российский Славянский университет им. Первого Президента РФ Б.Н. Ельцина, Кыргызская Республика, г. Бишкек

Attokurova N.S., Head of the Department of World Economy, Doctor of Economics, Professor; Kyrgyz-Russian Slavic University named after the First President of the Russian Federation B.N. Yeltsin, Kyrgyz Republic, Bishkek
E-mail: attokurova.work@gmail.com

² Адылбекова А.М., аспирантка; Кыргызско-Российский Славянский университет им. Первого Президента РФ Б.Н. Ельцина, Кыргызская Республика, г. Бишкек

Adylbekova. A.M., Postgraduate; Kyrgyz-Russian Slavic University named after the First President of the Russian Federation B.N. Yeltsin, Kyrgyz Republic, Bishkek
E-mail: aidana-m@mail.com

тем, что бюджетное финансирование сокращается, спрос на инфраструктуру неуклонно растёт. Привлечение частных инвесторов позволяет реализовывать инфраструктурные проекты, исполняющие государственные функции, даже в условиях отсутствия бюджетных средств" [1. С. 4].

И если в мировой практике, а особенно применительно к индустриально развитым государствам, уже накоплен определённый практический опыт такого взаимодействия, что было бы невозможно без должного развития его теоретических основ, то для стран с трансформирующейся экономикой эта проблема ещё ждёт своего решения.

Особого внимания заслуживает совершенствование методологических основ ГЧП, в частности, принципов его организации и функционирования.

Категория "принцип", которая достаточно часто используется в научных исследованиях, означает, как известно, "основа", или "начало", что даёт основание полагать, что от того, насколько реалистичнее будут сформулированы принципы, в данном случае, ГЧП, во многом будет определяться его дальнейшая эффективность.

По мнению российских учёных [2], к числу основных принципов ГЧП относятся:

- равенство интересов сторон и свобода выбора действий;
- стабильность контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации;
- ответственность за исполнение условий контракта;
- конкурентность;
- прозрачность и обратная связь;
- невмешательство государства в сферу ответственности частного партнёра;
- стимулирование и гарантии;
- возмездность;
- равноправное (недискриминационное) отношение к иностранным компаниям.

Наличие такого большого числа принципов, на наш взгляд, приводит к размыванию самой сущности государственно-частного партнёрства. Более того, некоторые из них в определённой мере противоречат друг другу. Так, принцип конкурентности крайне сложно совместить с принципом прозрачности, а также с принципом стимулирования и гарантии. Особенно это актуально в условиях, когда только закладываются основы рыночных отношений, и отсутствует практика взаимодействия государства с частным бизнесом. Принцип конкурентности предполагает соревновательность частных компаний в процессе отбора государством наиболее приемлемых для общества проектов, т.е. наличие у них собственных конкурентных преимуществ, которые сохранить в соответствии с принципом прозрачности (уже на стадии реализации проекта) весьма затруднительно.

Принцип конкурентности предполагает также наличие в проектах возможности снижения затрат в целом по проекту, в то же время принцип стимулирования подразумевает использование государством целой системы стимулов по привлечению частного капитала к участию в проектах ГЧП: софинансирование, дотации из бюджета, налоговые льготы и многое другое. Получается, что на стадии выбора проекта государство нацелено на поиск менее затратного проекта, с тем чтобы в дальнейшем нести дополнительные финансовые расходы.

Заслуживает внимания подход к определению принципов ГЧП, изложенный в "Типовом руководстве по подготовке проектов государственно-частного партнёрства в регионах Республики Казахстан", разработанном Министерством экономического развития и торговли Республики Казахстан и АО "Казахстанский центр государственно-частного партнёрства" [3]: Основной принцип концепции государственно-частного партнёрства состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

В настоящее время всеми странами-членами ЕАЭС уже разработана нормативная база ГЧП, в которых нашли отражение его принципы (Табл. 1).

Таблица 1 – Принципы ГЧП, отражённые в законах о государственно-частном партнёрстве в странах ЕАЭС¹

РФ	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан
1. Открытость и доступность информации о ГЧП. 2. Обеспечение конкуренции. 3. Отсутствие дискриминации. 4. Добросовестное исполнение сторонами соглашения. 5. Справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения. 6. Свобода заключения соглашения.	1. Верховенство права. 2. Социальная направленность регулирования экономической деятельности. 3. Приоритет общественных интересов. 4. Гласность. 5. Добросовестная конкуренция. 6. Эффективность проектов ГЧП 7. Обеспечение баланса интересов и рисков между партнёрами. 8. Равноправие партнёров. 9. Свобода договора. 10. Охрана окружающей среды.	1. Последовательность. 2. Конкурсность. 3. Сбалансированность распределения обязанностей, гарантий, рисков и доходов между сторонами. 4. Результативность. 5. Ценность для населения.	1. Верховенство закона. 2. Справедливость, партнёрство и свобода договора. 3. Стабильность и долгосрочная устойчивость. 4. Прозрачность деятельности. 5. Справедливое распределение рисков. 6. Охрана окружающей среды и здоровья населения. 7. Недопустимость проверок (за исключением налоговых) в течение 3-х лет после подписания соглашения.

В Законе Республики Армения принципы ГЧП на момент проведения исследования ещё не выделены.

Общими для всех законодательно предусмотренных принципов ГЧП являются "справедливое распределение", "обеспечение баланса", "сбалансированность распределения", "справедливость" в отношении интересов, рисков и обязанностей сторон в проектах ГЧП. Ключевыми, на наш взгляд, являются категории "справедливость" и "сбалансированность" в отношении распределения обязанностей и рисков.

Реализация на практике принципа "справедливого распределения" обязанностей, а следовательно и рисков, представляется достаточно сложным и спорным, поскольку справедливое для одной стороны далеко не всегда оказывается таковым для другой. В данном случае обязанности сторон во многом определяются их заинтересованностью в реализации того или иного проекта ГЧП.

Таким образом, принципы ГЧП неизбежно должны включать и включают в себя понятия "риск" и "интерес". В числе первых проблему рисков рассматривал Дж. Кейнс, выделяя предпринимательский риск, риск "заимодавца" и кредитный риск [4]. Но до настоящего времени в теории нет единой классификации рисков, число которых превышает 220 видов [5].

Если интересы частного сектора всем хорошо известны, то интересы государства как реального субъекта собственности и как субъекта экономических действий требуют особого внимания. Широко распространено мнение о том, что в первую очередь, преимущественно от сотрудничества с частным бизнесом получает государственный сектор, так как в результате привлечения частного капитала у него появляется возможность реализовать социальные и общественно значимые проекты в полной мере. "В процессе объединения капиталов государства и частного бизнеса увеличивается возможность привлекать дополнительные инвестиции и расширять таким образом производственные мощности, но при условии равномерного и справедливого распределения рисков" [6]. Однако, на наш взгляд, вызывает сомнение успешность реализации проектов ГЧП в таких условиях, когда государство от партнёрства получает преимущественно "в первую очередь", но при этом ожидается "равномерное и справедливое распределение рисков".

Исследование существующих в экономической литературе мнений экспертов и специалистов, занимающихся проблематикой государственно-частного партнёрства, свидетельствует о том, что, являясь инициатором таких взаимоотношений, государство в большей степени в нём заинтересовано и, естественно, располагая значительно большими возможностями и полномочиями, стремится обеспечить себе более устойчивые позиции.

¹ Источник: законы о ГЧП РФ, РБ, РК и КР

При этом следует иметь в виду, что государство является особым субъектом в экономике, отличным от других:

- ✓ по масштабам,
- ✓ по наличию властных полномочий,
- ✓ по сложности, многократно превышающей сложность других субъектов,
- ✓ по разнообразию и противоречивости интересов, которые необходимо реализовать,
- ✓ по сравнительной удалённости от производства.

Эти свойства государства делают его относительно независимым от общества самостоятельным субъектом экономики.

Необходимо иметь в виду, что в отличие от других субъектов, государство с самого начала предстаёт как определённая организация, т.е. определённая иерархическая структура, состоящая из отдельных лиц: "...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 своё собственное благополучие" [7]. Кроме того, государству "необходимо преодолеть неизбежное сопротивление действующих субъектов хозяйствования действующей системы, которые будут стремиться к сдерживанию новых, прогрессивных тенденций в экономике" [8].

Таким образом, в одном субъекте в этом случае отмечается сочетание общих и частных интересов: как одно из звеньев государственной машины чиновник служит реализации общественных интересов, как отдельный индивидуум – своим собственным, причём свою индивидуальность, активность, способности он может проявить в большей степени именно в области реализации личных интересов, поскольку в рамках бюрократической иерархии его усилия слишком сильно зависят от действий остальных звеньев системы. Интересы бюрократии, следовательно, отличаются от интересов государства как выразителя интересов общества.

Недостаточная согласованность интересов государства как института – выразителя общественных интересов, собственных интересов государства как субъекта экономических отношений и интересов частного бизнеса в ГЧП может привести (зачастую и приводит) к тому, что несоответствие между ожиданиями и результатами партнёрства как со стороны государства, так и бизнеса становится барьером на пути развития ГЧП (Табл. 2).

Таблица 2 – Условная структура интересов государства¹

	Государственные интересы	
Интересы общества	Собственные экономические интересы	
	Бюрократический аппарат	

Успешность функционирования государственно-частного партнёрства, следовательно, во многом определяется тем, насколько смогут совместиться интересы частного бизнеса, государства как самостоятельного экономического агента с собственными экономическими интересами, и интересы общества в целом.



Рис. 1 – Взаимодействие интересов сторон в проектах ГЧП

¹Составлено авторами

Проблема в том, что, государство, как представитель интересов всего общества и как самостоятельный субъект экономики, в первом случае заинтересовано в более высоких требованиях к обеим сторонам партнёрства, во втором – стремится к получению больших выгод для себя, т.е. стремится определить для себя более комфортные условия партнёрства.

В целях совершенствования теоретических основ ГЧП нами предлагаются следующие два основных принципа ГЧП, которыми стороны могут руководствоваться при реализации конкретного проекта ГЧП:

1. Принцип оптимальности соотношения интересов сторон в реализации проектов государственно-частного партнёрства.

2. Принцип "нарастающего эффекта".

Рассмотрим предлагаемые принципы.

1. Одной из отличительных особенностей взаимодействия государства и частного сектора в рамках партнёрства является то, что интересы сторон зачастую не только не совпадают, но и противоречат друг другу. Следует иметь в виду, что государственно-частное партнёрство не является результатом простого объединения ресурсов. Государство и частный сектор, вступая в партнёрские отношения, имеют свои собственные цели, стремятся решить собственные задачи, в силу разной экономической природы имеют совершенно разные мотивации.

Государство проявляет интерес в росте объёмов, улучшении качества предоставляемых услуг социально ориентированных отраслей, а также инфраструктурных секторов не только населению, но и всем экономическим агентам. При этом за государством сохраняется обязанность предоставления альтернативных услуг тем слоям населения и тем экономическим субъектам, которые не хотят или не могут воспользоваться услугами, предоставляемыми в рамках проектов ГЧП.

Первоочередной целью, доминирующим интересом частного бизнеса в участии в проектах государственно-частного партнёрства является получение прибыли. Причём, если на начальных этапах реформирования командно-административной системы зарождающийся частный бизнес стремился в короткий срок получить максимальную прибыль без ориентации на хотя бы среднесрочную перспективу, то в настоящее время всё большее число предпринимателей нацелены на устойчивость получения прибыли в средне- и долгосрочном периоде времени.

Государство в системе ГЧП выступает главенствующим субъектом и основным регулятором, поэтому именно за государством сохраняется обязанность нахождения баланса интересов сторон. Критерием оптимальности соотношения интересов сторон следует признать общественную значимость проекта, которая выражается в заинтересованности населения в потреблении новой услуги, созданной в рамках проекта ГЧП. При этом следует учесть, что ни одни интересы ГЧП не будут реализованы, если не будут учтены интересы потребителя продукта партнёрства – населения, выгоды которого от взаимодействия государства и частного бизнеса и определяют в конечном итоге эффективность ГЧП.

2. Принцип "нарастающего эффекта". Этот принцип сформулирован нами и предлагается в качестве основополагающего не только при рассмотрении принципов государственно-частного партнёрства, но и всего механизма его управления. На наш взгляд, этот принцип вообще является неотъемлемой характеристикой рыночных отношений, и недостаточный его учёт во многом объясняет слабое распространение государственно-частного партнёрства в постсоветских странах. Государство, государственные органы всё ещё стремятся предоставить частному сектору минимальный простор для деятельности, ждут при этом максимальных частных финансовых потоков, и рассчитывают на равноценный принцип распределения прибыли.

Суть принципа "нарастающего эффекта" заключается в том, что чем больший интерес проявляет одна из сторон, тем больший вклад она вносит, тем больше рисков она берёт на себя, но и, соответственно, тем больше должна быть доля прибыли, на которую вправе рассчитывать эта сторона. Использование на практике данного принципа позволит существенно повысить заинтересованность частного предпринимательства в участии в проектах ГЧП.

Мировые события первых десятилетий XXI в. выдвинули новые требования к государству как общественному институту, которые связаны с необходимостью совершенствования его функций, в числе которых и дальнейшее реформирование взаимоотношений с частным бизнесом. Успешное решение этой проблемы будет способствовать поступательному развитию национальных экономик.

Список использованных источников

1. Антипина Н.И. Проблемы реализации ГЧП-проектов в России / Н.И. Антипина // Управление социально-экономическими системами. – 2020. – № 1. – С. 4-12. – EDN UNAJER.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М.: Изд. дом Гос. ун-та "Высшей школы экономики", 2010. – 287 с.
3. Казахстанский центр государственно-частного партнёрства. – URL: kzppr.kz/ru/library/download?id=21 (дата обращения 04.03.20).
4. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс. – М.: Эксмо, 2007. – 153 с.
5. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности: моногр. – М.: Рефлбук, Киев: Валлер, 2002. – 320 с.
6. Матаев Т.М. Типология рисков по проектам государственно-частного партнёрства / Российское предпринимательство. – 2012. – № 3. – С. 4-5.
7. Мочальников В.Н. Государственно-частное партнёрство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. Монография. – М.: Экономика, 2012. – 351 с.
8. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. – М.: Дело, 1993. – С. 68.
9. Морозова И.А. ГЧП – оптимальная модель взаимодействия частного бизнеса и государства в условиях инновационной экономики / И.А. Морозова, И.Б. Дьяконова // Успехи современного естествознания. – 2010. – № 11. – С. 93-95. – EDN NAWKAT.
10. Алпаев А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнёрство: Механизмы реализации. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 196 с.
11. Коротченкова Н.А. Классификация рисков производственного предпринимательства в формате ГЧП / Н.А. Коротченкова, Б.П. Касаткин // Управление рисками в экономике: проблемы и решения: Труды научно-практической конференции с международным участием (РИСК'Э-2016), Санкт-Петербург, 10-11 октября 2016 г. / Под редакцией С.Г. Опарина. – Санкт-Петербург: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого", 2016. – С. 116-123. – EDN YMOHRZ.
12. Маховикова Г.А. Государственно-частное партнёрство: зарубежный опыт и российские реалии / Г.А. Маховикова, Н.Ф. Ефимова. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2013. – 251 с.
13. Национальный доклад "Риски бизнеса в государственно-частном партнёрстве". – М.: Ассоциация Менеджеров, 2007. – 118 с.
14. Смит Мартин. Проекты ЧГП: риск потери репутации и роль стратегических связей с общественностью // Государственно-частное партнёрство в России: финансирование проектов в условиях международной конкуренции. Матер. междунар. конф. – М.: ЗАО "КПМГ", 2007.
15. Кабашкин В.А. Развитие государственно-частного партнёрства в регионах Российской Федерации. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения 12.06.21).
16. Кузьмин Е.А. Преактивные процессы управления рисками организационно-экономической системы: классификация рисков на примере проектов государственно-частного партнёрства // Финансы и кредит. – 2013. – № 13(541). – С. 58-70.
17. Зайдуллина Э.Р. Управление рисками при реализации проектов ГЧП / Э.Р. Зайдуллина // Colloquium-journal. – 2019. – № 13-10(37). – С. 96-99. – EDN LWONUT.
18. Зельднер А.Г. Государственно-частное партнёрство: теория, методология и практика / Науч. ред.: А.Г. Зельднер; ред. коллегия: Э.Д. Матвиевская, Э.А. Паруль, О.М. Грибанова. – М.: ИЭ РАН, 2011. – 212 с.
19. Гасилов В.В. Распределение рисков в ГЧП-проектах / В.В. Гасилов, Е.Г. Фролова, А.М. Семина // Управление социально-экономическим развитием регионов: проблемы и пути их решения: сборник научных статей 6-й Международной научно-практической конференции, Курск, 30 июня 2016 г. – Курск: Закрытое акционерное общество "Университетская книга", 2016. – С. 44-46. – EDN WGTNOB.
20. Государственно-частное партнёрство: сборник статей / под ред. А.А. Зверева. – М.: ООО "Фирма А-ФОРТ-ЮГ", 2010. – Т. 1.