

Талгат МАТАЕВ

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РИСКОВ НА ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье выделяются политические риски как один из основных видов рисков, которые влияют на реализацию проектов государственно-частного партнерства. В качестве главных факторов, способствующих росту уровня политического риска в проектах ГЧП в экономике Казахстана, выделяются коррупция и социальные конфликты.

Political risks are allocated in the article as one of the basic types of risks influencing on realization of the projects of public-private partnership. Corruption and social conflicts are considered as main factors contributing to growth of political risk level in the projects of PPP in the economic development of Kazakhstan.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство (ГЧП), политические риски, коррупция, социальный конфликт, внешняя политика, законодательство, политический рейтинг, экономическая политика; public-private partnership (PPP), political risks, corruption, social conflict, foreign policy, legislation, political rating, economic policy.

Осуществление проектов в рамках государственно-частного партнерства, и особенно крупных инвестиционных проектов, всегда сопровождается рисками. Теоретически внедрение государственно-частного партнерства должно снижать риски государства и частного сектора.

В реальности, риск — это многогранное явление, свойственное всем сферам деятельности человека, который сталкивается с отдельными проявлениями риска или же с совокупностью различных рисков. Риск имеет объективную основу, обусловленную неопределенностью окружающего мира, к изменениям и динамике которого должен приспосабливаться каждый хозяйствующий субъект.

Категорию политических рисков можно выделить из всего множества существующих видов риска как один из ключевых рисков, свойственных государственно-частному партнерству. Политические риски представляют собой вероятность имущественных (финансовых) потерь в связи с изменением политической системы, расстановкой политических сил в обществе, политической нестабильностью.

Различные группы влияния стремятся получить определенные преимущества перед своими соперниками для будущей борьбы за власть и возможность влиять на подбор и выдвижение кандидатуры на позицию следующего главы государства. Такое внутриэлитное противостояние способствует дезорганизации и дисфункции системы государственной власти и управления Казахстана, формированию в обществе настроений недоверия к данной системе и ее отдельным представителям, что приводит к росту рисков и для деятельности хозяйствующих субъектов в рамках ГЧП.

Ключевыми факторами роста уровня политического риска в проектах ГЧП на современном этапе развития экономики Казахстана выступают коррупция и социальный конфликт, сопровождаемый массовыми акциями протеста.

Коррупция существенно снижает эффективность деятельности всех форм ГЧП, т.к. накладывает дополнительную нагрузку в виде финансовых вложений на «откаты» и взятки, что снижает объем реальных инвестиций в проект. Коррупция приводит к систематизации процесса бесконечных согласований решений

МАТАЕВ

Талгат

Мустафаевич —
к.э.н., соискатель
РАНХиГС; советник
департамента
развития предприни-
мательской
деятельности
Евразийской
экономической
комиссии
matayev_tm@mail.ru

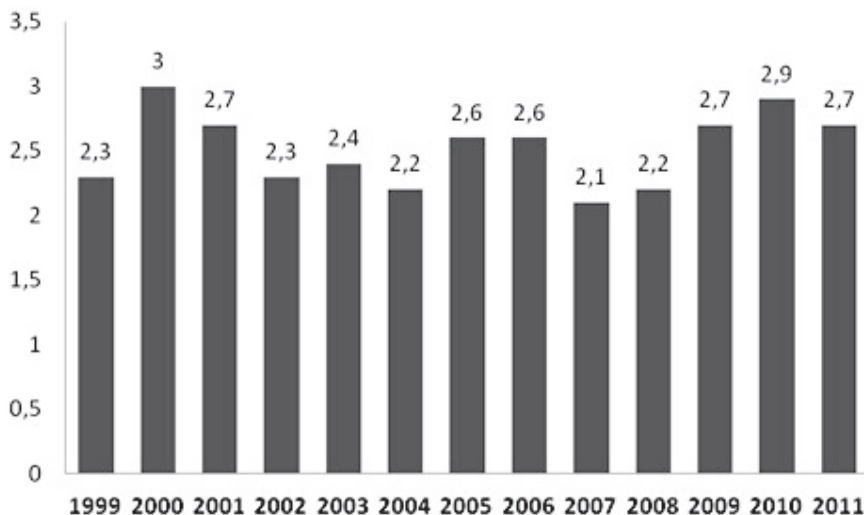


Рисунок 1. Сводное значение ИВК для экономики Казахстана

Источник: <http://www.transparencykazakhstan.org/content/8.html>

в государственных органах, появлению дополнительных уровней принятия решений, что также снижает эффективность выполнения проекта. В Казахстане можно выделить два уровня проявления коррупции: в верхних эшелонах власти и на нижнем уровне государственного аппарата.

Коррупция в верхних эшелонах власти обусловлена наличием в руках соответствующих чиновников механизмов принятия решений и распределения ресурсов в сфере своей деятельности и относительно слабым контролем за ними со стороны руководства.

Чиновники разных уровней заинтересованы в появлении разных правил, инструкций, приказов и прочих собственных нормативных актов, которые зачастую идут вразрез с Конституцией и действующими законами.

На нижнем уровне государственного аппарата в вопросах коррупции отличаются акимы разных уровней. Это вызвано, прежде всего, их удаленностью от центра и нахождением вне зоны контроля, когда отдельные поручения правительства остаются без внимания. Причем чем ниже уровень административно-территориальной единицы, тем отчетливее эта тенденция. Не случайно ряд поручений президента и правительства на местах попросту не выполняются, что, в конечном итоге, не

позволяет адекватно реагировать на всевозможные вызовы и угрозы республике.

По оценке экспертов общественного фонда «Транспаренси Казахстан», рассчитывающих индекс восприятия коррупции, в 2011 г. значение индекса для Казахстана составило 2,7 (см. рис. 1). Индекс восприятия коррупции (ИВК) рассчитывается фондом ежегодно и определяет положение 183 стран в едином рейтинге на основе оценки степени распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Принцип составления индекса основан на мнении экспертов разных стран, в т.ч. работающих в оцениваемой стране. Оценка проводится по 10-балльной системе: от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

Данные, приведенные в рис. 1, свидетельствуют о стабильном уровне коррупции в экономике Казахстана, несмотря на масштабные мероприятия по борьбе с ней. Это свидетельствует о глубоких корнях этого явления в национальной экономике, что оказывает существенное негативное влияние на всю жизнедеятельность общества.

В общем рейтинге стран мира по уровню коррупции в 2011 г. Казахстан занимает 120-е место наравне с такими странами, как Бангладеш, Эквадор, Эфиопия,

Гватемала, Иран, Монголия, Мозамбик, Соломоновы острова¹.

Коррупция серьезно мешает экономической деятельности предпринимательских структур во всем мире. Так, ежегодный мировой опрос, проведенный международной консалтинговой компанией *Control Risks* и юридической фирмой *Simmons & Simmons*, показал, что почти половина опрошенных компаний не смогли заключить сделку, потому что их конкурент заплатил взятку. Наиболее сильно от коррупции пострадал Гонконг, где 76% компаний сообщили о невозможности заключить сделку по этой причине за последние 5 лет. Консультант *Control Risks* Джон Брэй отмечает: «Наш опрос показал, что коррупция остается серьезной международной проблемой, и честные компании по-прежнему сильно проигрывают нечестным конкурентам». Несмотря на реформы законодательства и усиление сопротивления компаний, более 350 руководителей из 7 стран, принявших участие в опросе, показали, что, по их мнению, до конца десятилетия ситуация только ухудшится. По результатам опроса наиболее подверженными коррупции являются нефтяной, газовый и строительный сектора, где проекты часто оцениваются очень высоко, а низкооплачиваемые чиновники, способные брать взятки, обладают существенной властью².

Проявление коррупции в проектах ГЧП может иметь своим следствием снижение эффективности его деятельности, т.к. органы государственной власти начинают проявлять меньшую заинтересованность в эффективном управлении проектом. В то же время снижается заинтересованность и частной компании в эффективности проекта, т.к. ответственность и риски реализации проекта возлагаются на его плечи, что в случае неблагоприятного исхода может грозить крупными потерями.

По своей природе социальный конфликт выступает в качестве неизбежного процесса, который предопределен биологической природой человека и социальной структурой общества с присущими

ей процессами господства и подчинения, объединения и разъединения³. Поэтому своевременное определение наличия конфликта, его формы и стадии протекания позволит существенно снизить риски его разрастания в прямое противостояние. Наиболее широкое распространение получили два подхода к пониманию конфликта. При одном из них конфликт определяется как столкновение сторон, мнений, сил, т.е. весьма широко. Другой подход заключается в понимании конфликта как столкновения противоположно направленных целей, интересов, позиций, мнений и взглядов оппонентов или субъектов взаимодействия⁴.

По мнению российских исследователей⁵, конфликт был и остается характерным свойством социальных систем, способом взаимодействия социальных субъектов — людей, групп, институтов, общностей, государств. В конфликте отражаются и через конфликт объективируются сущностные стороны социального и политического бытия. Конфликт укоренен в общественной жизни, играет в ней более чем существенную роль.

Замечено, что чем более противоречиво функционирует и развивается гражданское общество, тем более конфликтным является внутривнутриполитическое пространство вокруг него: все виды внутривнутриполитических конфликтов в той или иной форме проходят с участием субъектов или институтов гражданского общества, выступающих в качестве участников, посредников, катализаторов конфликта. Однако чем выше степень противоречивости гражданского общества, чем меньше степень его интеграции и гражданского согласия, тем меньше вероятность, что внутривнутриполитический конфликт выйдет на уровень конфликта гражданского общества и государства. Думается, что угроза для полноценного выстраивания межсекторного взаимодействия чаще всего предметно вырастает из характера деятельности каждого из субъектов и особой направленности этой

³ Зиммель Г. Социальная дифференциация. — М., 1909, с. 11.

⁴ http://www.sob-rgsu.narod.ru/files/Antsupov_Shipilov_Some_Konfliktologiya.htm#2

⁵ Алябьева С.А. Конфликт как необходимый элемент социальной динамики гражданского общества // <http://mir-politika.ru/214-konflikt-kak-neobhodimyy-element-socialnoy-dinamiki-grazhdanskogo-obschestva.html>

¹ http://rating.rbc.ru/articles/2011/12/04/33496664_tbl.shtml?2011/12/02/33495541

² Уровень коррупции в мировом бизнесе все еще высок // <http://www.transparencykazakhstan.org/content/97.html>

деятельности. Так, например, в деятельности современного государства могут сочетаться два типа дихотомий: «господство – подчинение» и «руководство – принятие». Если преобладает первый тип отношений, то идет навязывание одной и подавление другой воли. Это отношение предполагает позиционное неравенство сторон, монологический, директивный режим выстраивания коммуникаций, свертывание и монополизацию информационных каналов, преобладание администрирования над публичной политикой. Чаще всего господство реализуется в жестких нормативах: «можно – нельзя», «правильно – неправильно». При преобладании второго отношения доминирует ориентация на диалог, поиск компромисса и сотрудничество. Это реализуется в управленческих принципах организации, обращения, убеждения. На практике чаще всего проявляется смешение господства и руководства, с одной стороны, принятия и подчинения – с другой.

Следовательно, функционально понимаемая конфликтность во взаимоотношениях между гражданским обществом и государством является необходимым элементом социальной динамики и неустрашимым условием оптимизации и самосовершенствования всей социальной системы. Однако степень функциональной конфликтности может быть выражена по-разному у различных сегментов гражданского общества: от максимально близкой к противостоянию и противоборству у представителей правозащитных и (часто) экологических объединений до взвешенного компромисса у социально ориентированных организаций и полного сотрудничества у политически заинтересованных объединений. Падение авторитета власти, ее престижа, утрата общественного доверия – это острые сигналы скрытого социального конфликта между властью и обществом. И самый распространенный тип этого конфликта – гражданское неповиновение: массовые выступления, демонстрации, пикетирование, забастовки и пр. Именно такие причины способствуют формированию чувства угрозы, запускающего механизм перерастания потенциального конфликта в открытые конфликтные действия¹.

Во многих областях возникают новые, по большей части малоизвестные формы активности гражданского общества. Автовладельцы протестуют против произвола служащих автоинспекции, жители – против спекуляций с недвижимостью, все более плотной застройки и без того перенасыщенных городов. Выступают они и против нарушения устоявшихся традиций и в защиту своих прав на место и время отдыха. Так, например, в московских Химках жители выступали против вырубки ближнего леса, служившего местом их отдыха.

Распространяются такие формы протеста, как флэшмоб – короткие зрелищные акции, рассчитанные не на вовлечение прохожих, а на привлечение журналистов. Изменяются методы воздействия на массы; распространенной формой мобилизации для проведения акций становится блог. Растет число молодежи, участвующей в таких акциях. Такая тенденция свойственна и нашей стране.

Наиболее резонансным примером социального конфликта в Казахстане выступают события 2011–2012 гг., когда недовольство рабочих, выдвигавших экономические требования, вылились в массовые беспорядки.

Выступления рабочих в г. Жанаозене имели характер обычного конфликта между работодателем и работниками. Однако рабочие по каким-то причинам стали предъявлять завышенные требования или заведомо невыполнимые условия, поднимая лозунги общегосударственного характера. Поэтому трудовой спор принял политическую окраску и стал не только серьезной проблемой работодателя, но и превратился в значительную угрозу для всего государства и общества. Вместо применения цивилизованных методов защиты своих прав и интересов радикально настроенные представители рабочего класса стали демонстрировать готовность прибегнуть к силовым способам давления на своего работодателя и даже на государство. Результатом такого выступления стали многочисленные жертвы со стороны местного населения.

Таким образом, конфликтные ситуации между отдельными людьми, выражающиеся в столкновении между противоположно направленными интересами, мнениями, целями, различными представлениями о способе их достижения,

¹ Там же.

есть следствие совокупности политических рисков в стране. И они будут оказывать существенное негативное влияние на эффективность реализации проектов ГЧП. В таких случаях государство должно иметь механизм нейтрализации подобных конфликтов. В Казахстане, к сожалению, эффективные механизмы нейтрализации социальных конфликтов не созданы – в стране нет ни одной авторитетной политической силы, которая могла бы выступить в качестве посредника в подобных конфликтах.

Как отмечает известный казахстанский политолог Д. Сатпаев¹, «события в Жанаозене являются следствием роста протестных настроений среди населения, работников нефтегазовых компаний. Они считают, что уровень получаемой заработной платы не соответствует ни условиям их труда, ни тем заработным платам, которые получают приглашенные иностран-

ные специалисты. В течение этого года [2012 г.], в том числе в Жанаозене, проходили забастовки с требованием решить эту проблему. Но местные власти и дочерние нефтегазовые компании, которые входят в национальную компанию «Казмунайгаз», не пошли на уступки. Часть забастовщиков были уволены, а на другую часть оказано давление». Такая мина замедленного действия была заложена самим руководством страны и явилась следствием его неэффективной управленческой политики.

Таким образом, политические риски в Казахстане преимущественно имеют характер внутренних, порождаемых самой системой взаимоотношений государства и общества. Отсутствие эффективного механизма оценки данных рисков и методов управления ими приводит к росту протестных настроений и развитию конфликтов в обществе. Такое положение оказывает серьезное влияние на возрастание уровня политических рисков в проектах ГЧП.

¹ <http://www.time.kz/index.php?module=news&newsid=25102>