УДК 334.021 DOI: 10.12737/16825

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УПРАВЛЕНИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМИ

Мамонтова Ю.П., Морозова А.И.[1]

В статье аргументированно определена роль государственно-частного партнерства в условиях институциональных преобразований современной России. Авторами доказано, что условием эффективности проектов государственночастного партнерства является ориентированность на удовлетворение публичных потребностей на основе соединения опыта и ресурсов всех субъектов проекта ГЧП, реализация с наименьшими затратами и рисками общественно значимых проектов при условии предоставления экономическим субъектам услуг высокого качества. Авторами обосновано, что вмешательство государства ориентировано на уменьшение рыночных провалов, связанных с монополизацией, недостаточной прибыльностью некоторых значимых видов деятельности, структурными диспропорциями и т.д. Развитые прямые и обратные связи являются обязательным условием для выявления публичных потребностей и степени их удовлетворения

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институт, частный сектор, государство, институциональные преобразования.

PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP IN MANAGEMENT OF INSTITUTIONAL REFORMS

MAMONTOVA Y.P. - Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Management, South Russian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Rostov on Don), e-mail: julya_mamontova@mail.ru

MOROZOVA A. I. - Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Management, South Russian Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Rostov on Don), e-mail: anastasia_skags@mail.ru

The article determines the role of public and private partnerships in conditions of institutional reforms of modern Russia. The analysis of specific characteristics, the most important features, concepts and basic directions of realization of PPP projects allows to declare the effectiveness of this management institution.

The authors demonstrated that a condition for the effectiveness of public-private partnership projects is the focus on the satisfaction of social needs on the basis of the connection of experience and resources of all entities of the PPP project, the implementation of cost-effective and socially significant risk project provided that the economic operators of high quality services. The authors proved that state intervention is aimed at reducing market failures related to the monopolization, lack of profitability of some significant activities, structural imbalances, etc. Developed backward and forward linkages are a prerequisite for identifying social needs and the degree of their satisfaction.

Keywords: public and private partnership, institution, private sector, government, institutional reorganization.

Мамонтова Юлия Павловна — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Южно-Российский институт-филиал (Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону), e-mail: julya_mamontova@mail.ru

Морозова Анастасия Игоревна — кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Южно-Российский институт-филиал (Российская Федерация, г.Ростов-на-Дону), e-mail: anastasia_skags@mail.ru

Одним из аспектов современных административных реформ стало развитие публичного характера управления и внедрение элементов менеджмента в механизм государственного и муниципального уровня. Одновременно с развитием публичного характера управления идет становление института государственно-частного партнерства (ГЧП). Как свидетельствует практика, одним из основных институтов, способствующих повышению эффективности расходования бюджетных средств, расширению ресурсной базы, мобилизации неиспользованных резервов, экономическому развитию и повышению транспарентности, является ГЧП.

Однако создание новой системы управления в России сопровождается обострением ряда проблем, которые возникают в силу неразрешенности существующих латентных или явных противоречий. В качестве основы сложившихся проблем можно выделить декларативность принципов инноваций при разработке политики государства с фактическим сохранением зависимости национальной экономики от экспорта сырья; неэффективность институциональной среды; недофинансирование сфер науки и образования; непоследовательность и несогласованность политических мероприятий структурного, инвестиционного и инновационного характера[1].

Сложившаяся ситуация актуализирует необходимость формирования института, способного содействовать реализации государственной публичной политики, основанного на развитии устойчивой взаимосвязи управленческих субъекта и объекта на партнерской и равноправной базе, одновременно сохраняя исключительно властно-доминантные полномочия управленческого субъекта. Такой институт, имеющий положительные отзывы международного сообщества, способствующий устранению недочетов в механизме публичного управления, с одной стороны, и самоорганизации корпораций по средствам рыночного механизма, с другой – ГЧП.

Современные условия подтверждают необходимость внедрения проектов ГЧП с целью стратегического развития наиболее важных отраслей. В условиях необходимости обеспечения импортозамещения во всех стратегических отраслях экономики при ограниченных капиталовложениях со стороны государственного сектора государственно-частное партнерство может стать институтом решения поставленной задачи.

В современных условиях многие управленцы исследуют взаимодействие государства и частного сектора через призму институционального подхода, акцентируя внимание на важности развития наноуровневого раздела институциональной экономики. Это связано с рассмотрением институциональных изменений в процессе конкретного труда, с основанием институций на базе дифференциации видов хозяйственной деятельности, их декларированием в форме самостоятельных функций агентов, обеспечивающих закрепление положения и коррекцию моделей индивидуального поведения. В итоге, это приводит к пониманию природы взаимодействия, а главное, к повышению эффективности разработки и реализации совместных проектов частного сектора и государства[2]. В настоящее время в условиях инновационной модернизации современной экономики России ГЧП представляется наиболее новационным и эффективным институтом управления.

Следует отметить, ГЧП – это контрактно-стратегические отношения государства и бизнес-структур по отношению к объектам государственной или муниципальной публичной собственности на условиях взаимовыгодного и долгосрочного сотрудничества, перераспределения рисков для реализации стратегий общественно значимых проектов.

Институт ГЧП отражает что-то усредненное между предпринимательством государства (в виде акционерных обществ с контрольным пакетом государства в уставном капитале, казенных и унитарных

[1] Мау В.А. Между модернизацией и застоем: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. – 2013. – № 2.

[2] Игнатова Т.В., Черкасова Т.П. Эффективность института государственно-частного партнерства как фактор инновационно ориентированного развития России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2011. – № 1.

предприятий) и полной передачей частному капиталу объекта собственности, включая механизм приватизации, при этом, государство выступает в роли агентства по производству публичных (общественных) благ, которое осуществляется на базе рыночных принципов. Государство производит часть этих благ самостоятельно, а часть - привлекая ресурсы и возможности частного сектора; при этом государство как суверен остается единым и единственным субъектом публично-управленческих властных полномочий и экономико-правовых (участник хозяйственного оборота) отношений.

Фактически, при любых обстоятельствах государство выступает для экономико-правовых отношений основным субъектом публичного управления, и оно как суверен не может оставаться обычным экономическим субъектом бизнеса. По мнению специалистов, постановка вопросов, связанных с равноправием и партнерством государства и бизнеса в проекте ГЧП является некорректной. Приблизиться к равенству становится возможно в случаях, когда на базе суверенных прав государства в соглашениях ГЧП конкретно обозначены специфика и условия реализации экономико-правовых отношений. Государство, являясь носителем властных полномочий, в гражданском праве представляется совершенно особым субъектом, определяющим пределы правового поля, в рамках которого возможны действия всех субъектов экономико-правовых отношений; сохраняющим свои управленческо-властные характеристики, даже при вступлении в подобного рода отношения на равноправно-партнерских принципах (имеет право принять нормативный акт, игнорирующий это равенство); принимающим участие в хозяйственном обороте в целях реализации общественных, а не в собственных корыстных интересов посредствам соответствующей публично-государственной политики.

К основным факторам, определяющим существование и развитие проектов ГЧП, влияющим на расширение форм и масштабов сотрудничества государства и бизнеса, можно отнести следующие:

1. ГЧП выступает как один из организационно-управленческих институтов при реализации публично-государственной политики, основанный на отношениях партнеров: государства (субъекта управления) и бизнеса (объекта управления), которые трансформированы в эффективно функционирующую горизонталь из жестко вертикального воздействия.

2. ГЧП делает возможным использование ресурсного потенциала бизнеса в отраслях, находящихся в собственности государства, использование предпринимательских новаций, достигая экономической эффективности использования средств бюджета.

3. Соединяя ресурсный потенциал бизнеса и нормативно-управленческие возможности государства, реализуя целевые программы, направленные на стабильное экономическое развитие, и в их рамках конкретные проекты, главным образом, инфраструктурные, образуются новые конкурентные преимущества. Это связано с большей склонностью к внедрению новых технологических и технических улучшений, новациям в целях повышения конкурентоспособности реализуемых проектов, с большей мобильностью в принятия управленческих решений, характерными для корпоративного механизма (в отличии от государственного). При этом, государство, как управленческий властно-публичный субъект, обладающий особыми возможностями и полномочиями, может формировать условия эффективного воплощения проекта ГЧП.

Основой развития ГЧП должны стать:

- формирование нормативно-правовой базы,

- реализация мероприятий организационно-коммуникационного характера, сконцентрированные на развитие обратных связей при сотрудничестве с институтами гражданского общества,

- активное использование финансово-экономических институтов (главным образом, различных видов господдержки: субсидирования, гарантирования, стимулирующего налогообложения, льготного кредитования и т.д.)[1].

[1]Некрасов В.Н., Морозова А.И. Государственно-частное партнерство как инструмент публичного управления государственной закупочной политикой // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 4.

Специфическими чертами ГЧП, которые выделяют его среди иных форматов совместной деятельности государства и бизнеса, управленцы выделяют, во-первых, как правило, длительные определенные сроки действия договоров о партнерстве (от 10 до 50 лет); во-вторых, создание проектов обычно для конкретного объекта производственной или социальной инфраструктуры; в-третьих, осуществление финансирования проекта за счет частных инвестиций, дополненных государственными ресурсами, либо посредством совместного финансирования несколькими участниками; в-четвертых, обязательную предпосылку выявления сравнительных преимуществ – конкурсность (каждое концессионное соглашение или контракт заключаются на конкурентной основе); в-пятых, специфику распределения сфер влияния (ответственности) между партнерами, когда частный партнер преимущественно осуществляет оперативную (текущую) деятельность по разработке, финансированию, строительству, эксплуатации, управлению, предоставлению услуг потребителям, а государство обеспечивает определение целей проектов с позиций общественных интересов, установление натуральных и стоимостных показателей, осуществление мониторинга параметров реализации проекта; в-шестых, специально прописанное и оговоренное распределение рисков между участниками.

Как правило, в рамках проектов ГЧП распределение права собственности между государством и бизнесом затрагивает не весь комплекс управленческих правомочий, формирующих суверенное право титульного собственника, а толь некоторые из них, в частности контроль над использованием активов; получение справедливого дохода; управление; изменение капитальной стоимости объектов; переуступки отдельных правомочий другим лицам и др.

Важнейшая особенность проекта ГЧП характеризуется тем, что он представляет собой не просто агрегирование находящихся в распоряжении ресурсов, а новый, совершенно особый формат интересов и соответствующих партнерских правомочий. В рамках этого формата носитель общественно значимых интересов (государство) осуществляет такие функции как целеполагание и контроль, реализуя цели достижения социально значимого эффекта при воплощении проектов ГЧП, направленных на качественное выполнений мероприятий публичной политики[1]. Максимизация прибыли за счет увеличенных объемов производства в необходимом обществу секторе – это направление деятельности корпоративного партнера, которое также способствует реализации публично-государственной политики. Общественная синергия представляется, во-первых, в том, что, социум приобретает возможности потребления коммунальные услуги более высокого качества, минимизируя риски, связанные с сокращением числа рабочих мест и увеличением тарифов, а, во-вторых, реализация публично-государственной политики стимулирует национальную экономику к развитию.

Главный смысл ГЧП заключается не в элементах сотрудничества публичных и частных сторон, а в качественно ином распределении рисков, в опосредованном участии частных партнеров в реализации ряда функций публичной власти и решении государственных и общественных задач, что в принципе не характерно для частного бизнеса. Основное условие эффективности проекта ГЧП представляется в удовлетворении публичного интереса, выраженного в форме признанной государством и обеспеченной правом заинтересованности социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития. В рамках проекта ГЧП важнейшими характеристиками публичного интереса выступают соответствие целям и потребностям всего общества или большей его части; неперсонифицированность носителя интереса (им может выступать как гражданин или группа граждан, так и общество в целом, государство); защита со стороны специализированных субъектов (государства, общественных объединений и т.д.); законность, то есть публичный интерес закрепляется в законодательстве и соответствует ему; недопустимость ограничения публичного интереса, однако,

[1] Мамонтова Ю.П. Стратегическое управление корпоративной структурой: системный подход // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 2.

публичный интерес может ограничивать частный.

Основные субъекты проектов ГЧП имеют противоположные интересы: так, интерес государства заключается в уменьшении расходов, интерес бизнеса – в повышении уровня дохода, интерес представителей гражданского общества – в повышении качества услуг, предоставляемых государством. В то время, как публичный интерес формируется при пересечении интересов всех субъектов, что представляется реальным используя механизм ГЧП.

Выполнение основополагающих принципов реализации проектов ГЧП создает действенные предпосылки удовлетворения публичных потребностей (Рис.1).

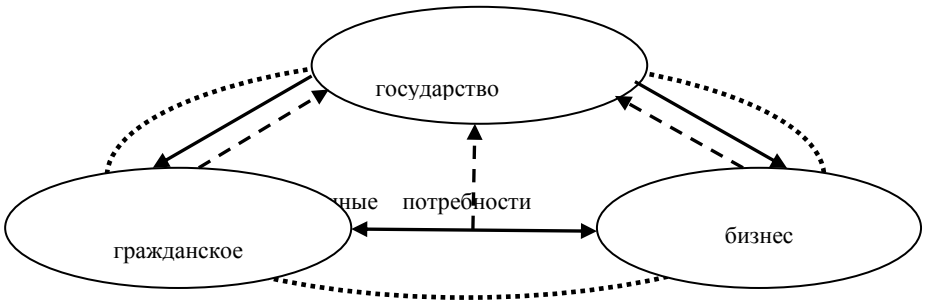


Рис. 1. — Механизм удовлетворения публичных потребностей в рамках ГЧП-проектов[1]

Fig. 1. — Mechanism of meeting public needs in the framework of PPP projects

Основополагающими принципами ГЧП, соблюдение которых обеспечит положительные результаты при реализации проекта взаимодействия государства и бизнеса, можно декларировать следующие:

– свобода выбора действий; равноправный характер взаимоотношений сторон, регламентируемый соглашением о ГЧП [2];

– достижение направленных на удовлетворение публичных потребностей целей ГЧП;

– качественное исполнение сторонами обязательств, закрепленных соглашением о ГЧП;

– наиболее рациональное для каждой из сторон распределение рисков, обязательств, компенсаций затрат и ответственности сторон за исполнение условий контракта, зафиксированное в соглашении о государственно-частном партнерстве;

– соблюдение независимого характера заключения соглашений о ГЧП;

– использование конкурентных процедур в процессе заключения соглашения о ГЧП, за исключением случаев, установленных законодательством;

– формирование тенденций к развитию самых перспективных экономических секторов, использование наиболее передовых технологий и методов (принцип инновационности);

– возможность использования частным сектором в том числе и ресурсов внешних источников финансирования (принцип инвестиционной привлекательности);

– формирование многостороннего информационного пространства для взаимодействия государства, частного сектора и представителей гражданского общества, т.е. транспарентность и наличие обратной связи;

[1] Составлено авторами по результатам исследования.

[2] Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 13.03.2013)

– совмещение существенных базовых условий соглашения о ГЧП с потенциалом адаптации к постоянно меняющимся условиям внешней среды;

– абстрагирование государственных органов власти от сферы ответственности частного партнера;

– формирование предпосылок к привлечению частных компаний и гарантии;

– доверие, сотрудничество и взаимная поддержка государства и частного бизнеса (принцип социального партнерства)[1].

Развитие публично-управленческих характеристик реализуемой государственной политики способствует повышению роли гражданского общества (помимо государственных и бизнес-структур), в ходе реализации проектов ГЧП. В процесс ГЧП включены три социально-экономических субъекта: речь идет об обществе и рядовом потребителе товаров, работ и услуг, создаваемых при реализации проектов ГЧП в дополнение государственным и бизнес-структурам.

Важнейшее условие эффективности реализуемого проекта ГЧП заключается в ориентированности на достижение основных целей – удовлетворение публичных потребностей на основе соединения опыта и ресурсов всех субъектов проекта ГЧП, реализация с наименьшими затратами и рисками общественно значимых проектов при условии предоставления экономическим субъектам услуг высокого качества. То есть, необходимо, чтобы вмешательство государства было сориентировано на уменьшение рыночных провалов, связанных с монополизацией, недостаточной прибыльностью некоторых ряда значимых видов деятельности, структурными диспропорциями и т.д. Развитые прямые и обратные связи являются обязательным условием для выявления публичных потребностей и степени их удовлетворения. Так как на сегодняшний день общество считается обязательным структурным элементом ГЧП, то в качестве главного преимущества расширения этого института для социума необходимо отметить повышение уровня услуг оказываемых населению и отнесенных к ведению органов публичного управления.

Все указанные положительные черты ГЧП в качестве института публично-государственной политики дают возможность представить прогноз его интенсивного использования в апробированных формах и поиска новых инновационных форматов.

Рассмотрение международной практики формирования партнерских отношений государства и бизнеса позволяют сделать вывод, что партнерства осуществляются в большом диапазоне отраслей хозяйствования, таких как телекоммуникации, транспорт, образование, недвижимость, финансовый сектор, жилищно-коммунальное хозяйство, экология, общественный порядок и безопасность. Базовые направления проектов, реализуемых с применением инструментария ГЧП можно дифференцировать на инфраструктурные проекты и проекты в сфере услуг (рис. 2).

Однако, нельзя не упомянуть, что динамика использования ГЧП в различных государствах может отличаться, что связано со спецификой проводимой политики, ее целевыми установками, приоритетами, ресурсными возможностями бизнеса, сформированностью политико-правовых и управленческо-экономических и других институтов.В последние десятилетия в промышленно развитых странах мира можно отметить развитие современных направлений в диалоге между государством и корпорациями по вопросам реализации общественно значимых проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства. Это связано в первую очередь с уникальными характеристиками государственно-частного партнерства, которое не только генерирует в себе преимущества каждого из сторон партнерства, сокращает их риски, но и создает благоприятную среду для привлечения новых инвестиций в экономику страны, что особенно важно в условиях нестабильной внешней среды.

[1]Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики: монография / Под. Ред. Зельднера А.Г., Смотрицкой И. И. – М.: ИЭ РАН, 2012.



Рис. 2. — Базовые направления реализации ГЧП-проектов[1]

Fig. 2. — Basic directions of realization of PPP projects

Мировой опыт позволяет выделить основные факторы успешности ГЧП, к которым можно отнести следующие: политическую решительность государства, наличие требуемой нормативно-правовой базы и системы регулирования проектов ГЧП; объем потока проектов, глубину проработки контрактов и возможности финансовых рынков обеспечить инвестициями проект; уровень экономико-правовой подготовки руководителей и специалистов органов публичной власти, принимающих участие в проекте ГЧП, профессионализм бизнес-партнеров, готовность партнеров идти на компромиссы и находить пути решения спорных вопросов.

Всесторонний анализ базы формирования ГЧП демонстрирует возможности применения в роли действенного института в условиях современных институциональных преобразованиях России, использующего эффект синергии от преимущества механизмов саморегулирования рынка и государственного управления, и одновременно элиминируя отрицательные эффекты каждого механизма:

- государство, применяя властно-управленческий механизм, может в проектах ГЧП создавать требуемые нормативно-правовые рамки (законы о ГЧП, концессии и другие нормативные акты), организационно-институциональные форматы (концессия, контракт, аренда) и финансово-

[1] Составлено авторами по результатам исследования.

экономический инструментарий (субсидии, льготные кредиты, спецрежимы налогообложения, гарантии и т.д.), способствующие реализации публично-государственной политики;

- корпоративные партнеры (бизнес-структуры) могут использовать мобильные бизнес-технологии и гибкие инновации для привлечения дополнительных ресурсов в проекты ГЧП и обеспечивать их высокий уровень прибыльности, разделяя риски с государством на долевой основе, и в итоге, способствуя (путем увеличения объема производства) эффективному развитию публичной политики государства.

Библиография/ References:

1. Мау В.А. Между модернизацией и застоем: экономическая политика 2012 года // Вопросы экономики. – 2013. – № 2.

2. Игнатова Т.В., Черкасова Т.П. Эффективность института государственно-частного партнерства как фактор инновационно ориентированного развития России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2011. – № 1.

3. Некрасов В.Н., Морозова А.И. Государственно-частное партнерство как инструмент публичного управления государственной закупочной политикой // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 4.

4. Мамонтова Ю.П. Стратегическое управление корпоративной структурой: системный подход // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2013. – № 2.

5. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики: монография / Под. Ред. Зельднера А.Г., Смотрицкой И. И. – М.: ИЭ РАН, 2012.

1. Mau, V.A. (2013) Mezhdu modernizatsiei i zastoem: ekonomicheskaia politika 2012 goda [Between modernization and stagnation: Economic Policy 2012] // Voprosy ekonomiki. – № 2. (In Russ.)

2. Ignatova, T.V., Cherkasova, T.P. (2011) Effektivnost' instituta gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak faktor innovatsionno orientirovannogo razvitiia Rossii [The effectiveness of the institute of public-private partnerships as a factor of innovation-oriented development of Russia] // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS [Public and Municipal Administration. Scientific notes]. – № 1. (In Russ.)

3. Nekrasov, V.N., Morozova, A.I. (2013) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument publichnogo upravleniia gosudarstvennoi zakupochnoi politikoi [Public-private partnership as a tool of public control of public procurement policy] // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS [Public and Municipal Administration. Scientific notes]. – № 4. (In Russ.)

4. Mamontova, Ju.P. (2013) Strategicheskoe upravlenie korporativnoi strukturoi: sistemnyi podkhod: [Strategic management of corporate structure: a systematic approach] // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS [Public and Municipal Administration. Scientific notes]. – № 2. (In Russ.)

5. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v usloviiakh innovatsionnogo razvitiia ekonomiki [Public-private partnerships in the innovation development of economy]: monografiia: (2012) / Pod. Red. Zel'dnera A.G., Smotritskoi I. I. – M.: IE RAN. (In Russ.)