УДК 001.891:334.012.3

# МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

### Колмаков В.В.

ГБОУ ВПО «Московский государственный университет экономики, статистики и информатики», Москва, e-mail: vladimirkolmakov@mail.ru

В работе рассмотрены сущностные аспекты государственно-частного партнерства, предпосылки его возникновения, а также факторы, сдерживающие развитие данного феномена в отечественной практике. Особое внимание получило раскрытие методических основ оценки проектов партнерства с учетом высокой степени неопределенности, ограниченной предсказуемости и отсутствии универсальных паттернов их реализации.

Ключевые слова: собственность, управление, государственно-частное партнерство, концессия, концессионные соглашения, методы оценки партнерства

## METHODIC ASPECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS ASSESSMENT

### Kolmakov V.V.

Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics, Moscow, e-mail: vladimirkolmakov@mail.ru

The paper deals with essential aspects of public-private partnership, preconditions of its introduction, as well as the factors inhibiting the development of this phenomenon in domestic practice. The emphasis is made on determining the methodic basis of partnerships projects assessment in terms of high indeterminacy, limited predictability and lack of uniform patterns of their implementation.

Keywords: property, management, public-private partnership, concession, concession agreement, partnership assessment methods

Партнерство между государственным и частным сектором нацелено на осуществление проектов, программ и реализацию стратегических планов развития территории, комплексных стратегий социальноэкономического развития. Основу такого партнерства составляет возможность эксплуатации на различных условиях некоторого объекта государственной или муниципальной собственности, в том числе вновь создаваемого за счет негосударственного участника, с целью выполнения некоторых общественно-полезных функций, оказания государственных или муниципальных услуг, создания социальных благ, развития общественной инфраструктуры и т.д. В некоторых источниках фигурирует термин «стратегическое партнерство», которым описываются подобные отношения межпублично-правовыми образованиями и частным сектором ради достижения обших целей.

Углубляясь в терминологию, необходимо отметить, что государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) охватывает широкий спектр отношений от контрактации до совместного предпринимательства, однако узкая трактовка данного феномена имеет дело с частным финансированием процесса реализации инфраструктурных инвестиционных проектов, в рамках которых частному партнеру предоставляется

широкий набор прав пользования объектом инвестирования. Таким образом, многообразие форм реализации ГЧП включает в себя следующие:

- контрактация купля-продажа товаров и оказание услуг государственным сектором частному сектору или наоборот;
- возмездное пользование имуществом аренда, оперативное и доверительное управление;
- совместное предпринимательство учреждение хозяйственных обществ на основе объединения капиталов государственного и частного сектора;
- концессионные соглашения передача объекта имущества в длительное пользование частному субъекту, в том числе на праве собственности, в целях налаживания эффективного функционирования данного объекта с обязательством обратного выкупа или иного рода передачи объекта в государственную (муниципальную) собственность;
  - приватизация и деприватизация;
- встречные закупки и компенсационные сделки, в рамках которых частный сектор за собственный счет или на условиях софинансирования создает производственные мощности, а возврат вложенных средств осуществляется в виде готовой продукции или части средств от ее реализации.

Предпосылкой возникновения проектов партнерства является рост потребно-

сти в капитале, знаниях и опыте построения бизнес-процессов, которые имеются в распоряжении частного сектора, но недоступны или ограниченно доступны органам государственной власти и местного самоуправления - субъектам управления имущественными комплексами и другими объектами собственности. Основной целью ГЧП, таким образом, является увеличение качества инфраструктуры. Поскольку именно инфраструктурные проекты характеризуются наиболее высоким мультипликативным эффектом в воспроизводственном процессе, ГЧП выступило флагманом посткризисного восстановления в странах ОЭСР, будучи положенным в основу программы оживления экономики 2008 года в свете глобального экономического спада.

Санирующая роль ГЧП была дополнена тремя основными направлениями, по которым сегодня реализуется большинство таких проектов во всем мире: устойчивое развитие, энергоэффективность и развитие человеческого потенциала. С точки зрения конкретных целей таких проектов следует отметить радикальное снижение объемов потребления энергии или иных ресурсов, снижение объемов выбросов и повышение степени их очистки, вторичная и третичная переработка сырья и отходов и т.д. Конкретные достижения действующих проектов ГЧП включают в себя привлечение средств в НИОКР, изменение структуры финансирования научных исследований в сторону увеличения доли частного сектора.

Еще одной предпосылкой возникновения отношений ГЧП является заинтересованность публично-правовых образований в эффективной эксплуатации человеческого капитала, чему способствует налаживание устойчивого взаимодействия с местными сообществами на принципах инсайдерского участия, недоступных для государственного сектора, несмотря на то, что именно он призван выступать выразителем мнения общества.

Также следует отметить, что ГЧП небезосновательно рассматривается в качестве инструмента, обеспечивающего возможность реализации конституционных прав граждан на участие в управлении объектами государственной или муниципальной собственности на основе консолидации, интеграции и кооперации. На фоне существующей критики казенных предприятий и хозяйственных обществ с государственным участием ГЧП рассматривается в качестве наиболее приемлемой альтернативы, ба-

лансирующей экономическую целесообразность и основы конституционного строя.

Поверхностное обращение к преимуществам ГЧП требует также выявления его недостатков, а также барьеров на пути его эффективной реализации.

Во-первых, необходимо указать на правовую неурегулированность ряда вопросов, которые актуализируют потребность в дополнительных исследованиях распределения руководящих ролей на ранних стадиях реализации инфраструктурных проектов, ради которых партнерство и создается.

Во-вторых, отсутствие широкой эмпирической базы не позволяет вести речь о выявлении неких универсальных образцов или рекомендованных практик. Вся работа по стандартизации и унификации процедур в рамках проектов ГЧП находится лишь на начальном этапе выполнения. Следовательно, всю последовательность действия от проектирования до воплощения партнерства участникам приходится проходить от начала до конца, причем недостаток экспертизы у публичного сектора, призванного выступать инициатором таких партнерств, зачастую приводит к замораживанию стратегически важных проектов либо к их существенному удорожанию в связи с недостатками проектирования.

В-третьих, отсутствие «культуры планирования» и «культуры собственности», до сих пор распространенное в хозяйственной среде в Российской Федерации, накладывает свой отпечаток. Рассматривая культуру собственности с позиций комплексности и учитывая временную динамику взглядов на понятие «культура», можно выделить следующие ее сущностные аспекты (см. рис. 1).

Логичным будет предположить, что культура собственности в пространстве Российской Федерации неоднородна, местами фрагментарна и в некоторых случаях находится на различных уровнях развития. Особую значимость указанная неоднородность обретает в контексте проблем социально-экономической дифференциации, выступая с одной стороны как одна из причин таковой, а с другой - как проявление этой дифференциации, усиливаемое проблематикой отношений «центр – периферия». В этой связи, вполне закономерен вывод о том, что управление собственностью помимо экономических и социальных аспектов должно осуществляться в рамках культурных норм. Таким образом, культурная сфера может и должна быть расширена

так называемой культурой собственности в дополнение к различным «частным» культурам (культура вождения, культура отдыха, труда и т.д.). Каждая социально-эконо-

мическая система характеризуется своим культурным кодом, который применительно к управлению собственностью раскрывается в следующих возможных аспектах:

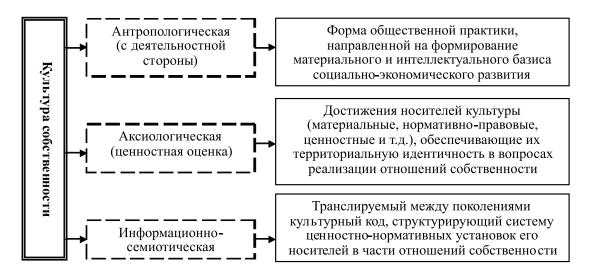


Рис. 1. Сущностные аспекты культуры собственности

- распространенность частнособственнических настроений: склонность проявлять инициативу в решении вопросов управления собственностью или, напротив, отстранение от управления в пользу органов власти. Следствием таких проявлений является относительное преобладание публичной собственности над частной;
- уважение чужих прав собственности вне зависимости от уровня и степени их законодательной защиты;
- правоприменительная практика, основанная на реализации гражданами своих прав в отношении собственности (количество преступлений против собственности, активность граждан и хозяйствующих субъектов в вопросах отстаивания своих имущественных интересов);
- отношение населения к определенным категориям собственников: предпринимателям, капиталистам, рантье, кредиторам и т.д.
- одобрение или неодобрение населением государственных предпринимательских инициатив, вопросов приватизации, деприватизации и т.д.

Следовательно, присущий социальноэкономической системе культурный код определяет появление соответствующих идентичностей в управлении отношениями собственности, что на практике проявляется в следующих тенденциях:

- глубинные сдвиги в структуре экономической деятельности, требующие применения новых управленческих практик;
- реализация функций управления по сетевому принципу, что обуславливает регулирование рыночных отношений организациями, не являющимися непосредственно субъектами управления (ассоциации, некоммерческих организаций и пр.)
- единая инфраструктура для экономического взаимодействия за счет развития новых информационных технологий.

Все более активное проявление идентичных характеристик ведет к необходимости формирования универсальных элементов системы управления отношениями собственности. Границы воздействия задает институциональное оформление системы, которое формулирует правила хозяйствования и определяет ограничения поведения экономических агентов.

Формируя систему связей между объектами и субъектами управления, экономическими агентами, опосредующими процесс управления, а также их нормами и ценностями, культура собственности обуславливает существование определенной формы общественного сознания. Немаловажным фактором является и то, что управление собственностью как социокультурным феноменом приводит к формированию в общественном сознании разнообразных

ценностей и предпочтений, а также дополняется общественно-политической и правовой компонентой и включает в себя многочисленные отношения экономического, социально-психологического, организационного характера. Следовательно, управление собственностью, отвечая на экономические потребности, выступает в качестве культурного феномена, и одного из основных факторов общественного развития.

Отсутствие культуры собственности проявляется в практической неспособности участников проекта ГЧП сформулировать видение, цель, задачи этого партнерства, структурировать права и обязанности, спрогнозировать затраты и выгоды, продумать взаимовыгодную стратегию выхода инвестора из партнерства. Последнее обстоятельство усугубляется еще и проблематичностью долгосрочного планирования и прогнозирования ввиду высокой неопределенности, присущей отечественной хозяйственной среде, а также отсутствием действенного методического инструментария планирования и прогнозирования в руках разработчиков соответствующих проектов.

ГЧП с содержательной точки зрения предполагает взаимодействие и партнерство между государством и бизнесом при

реализации значимых и крупных проектов, закрепленное институционально, нормативно и организационно. Практика применения механизма ГЧП пришла из-за рубежа и имела место в сферах, которые нельзя передать бизнесу полностью, но и финансировать из бюджета чрезвычайно затратно. Вместе с тем, отсутствие единой научной платформы для обоснования проектной деятельности приводит к формированию неэффективных форм и инструментов реализации ГЧП в Российской Федерации.

Исследование вопросов потенциальной емкости рынка ГЧП не имеет единой теоретико-методической базы, в связи с чем вопрос применения конкретных методов и инструментов оценки остается открытым, что коррелирует с выводами, полученными в исследовании М.И. Красновой и Л.Н. Рудневой [1, С. 69]. В этой связи очевидна потребность в формировании логически целостной системы знаний с соответствующей структурой и процессом ее практической реализации в области ГЧП.

Реализация методических задач предполагает определенную этапность процедур, соответствующую общераспространенным подходам к выработке управленческих решений, описанную на рис. 2.



Рис. 2. Алгоритмизация процесса принятия решения о целесообразности государственно-частного партнерства

Особое значение имеет раскрытие методического аспекта оценки проектов, реализуемых на основе ГЧП, поскольку такие проекты осложняются необходимостью синхронизации разнонаправленных интересов их участников. В ходе исследования были выявлены методические подходы, способствующие формированию основы для выработки решений, направленных на повышение эффективности управления собственностью:

- теория игр, инструментарий которой позволяет эффективно комбинировать интересы во взаимозависимых стратегиях и вырабатывать эффективные решения на стыке с комбинаторикой;
- теория графов, позволяющая идентифицировать слабо формализуемые прямые, обратные и встречные связи в структурах, обладающих признаками сетевых;
- теория нечетких множеств позволяет осуществлять перспективные оценки результирующих стоимостных показателей в условиях высокой неопределенности с применением инструментария реальных опционов, алгоритм которого описан в работе А.Г. Поляковой [2, с. 191-193];
- нейросетевое моделирование позволяет вырабатывать достоверные прогнозы генерируемых в рамках ГЧП денежных потоков;
- имитационное моделирование способствует выстраиванию эффективной бизнес-модели и урегулированию рисков на основе имплементации элементов стресстестирования.

Комплекс перечисленных подходов примечателен тем, что при надлежащем использовании способен генерировать синергетический эффект, выражающийся в исключении «белых пятен» проектирования ГЧП, неизбежно возникающих в таких проектах при исключении какого-либо инструмента.

Обозначенные походы могут быть направлены на решение широкого круга задач при реализации проектов с применением ГЧП. Их алгоритм по своему содержанию представляет собой пошаговую инструкцию для диагностики и обработки данных и формирования выводов на основе полученных результатов. Каждый метод может выступать основой построения разнообразных методик, которые, в свою очередь, могут определяться как совокупность методов и приемов для решения поставленных задач.

Комплексное применение обозначенных выше подходов способствует рационализации процесса выработки управленческих решений и проектирования схем партнерского взаимодействия между публично-правовыми образованиями и частным сектором на основе структурирования бизнес-процессов, денежных потоков, капиталовложений, функций и ролей каждого участника соглашения о ГЧП.

### Список литературы

- 1. Краснова М.И., Руднева Л.Н. Анализ методов оценки конкуренции на товарных рынках // Академический журнал Западной Сибири. 2011. N 4-5. С. 69-70.
- 2. Полякова А.Г. Регионы нового освоения в условиях модернизации. Монография. Тюмень: Ист Консалтинг,  $2010.-232\ c.$