

Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике

© 2017 Казарян Маргарита Альбертовна

доктор экономических наук, доцент, исполнительный директор отделения
национальной экономики экономического факультета

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1

© 2017 Фарафонова Анна Юрьевна

руководитель институционального канала сбыта,
маркетинг-менеджер группы «Уход за пациентом»

ООО «ПАУЛЬ ХАРТМАНН»

115114, г. Москва, ул. Кожевническая, д. 7, стр. 1

E-mail: oet2004@yandex.ru

Проведен анализ путей повышения эффективности управления государственно-частным партнерством на основе анализа мировой и отечественной практики. Систематизированы факторы, влияющие на развитие ГЧП. Обобщены пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мире и их применение в России. Предложены пути повышения эффективности ГЧП в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), эффективность управления ГЧП, институциональные, компетентностные и социально-экономические факторы, влияющие на развитие ГЧП.

Сотрудничество государства и бизнеса - это современная тенденция в мире и в России. Публичный сектор может привлекать частный сектор для выполнения своей экономической функции и для решения общественно значимых и социально важных задач. По данным рейтинга регионов, в настоящее время более чем в половине субъектов Российской Федерации уровень развитости государственно-частного партнерства (ГЧП) ниже среднего - в 45 регионах не превышает 35 %. Этот показатель на 6,3 % ниже целевого значения, установленного распоряжением Правительства Российской Федерации □ 570-р¹.

Для повышения количества ГЧП-проектов необходимо, чтобы инвестиции в проект были эффективными для всех его участников - государства, инвестора, предпринимательской структуры. В статье проведен анализ факторов, влияющих

на развитие ГЧП, и систематизированы факторы, способствующие развитию ГЧП и тормозящие его.

Для повышения эффективности управления ГЧП необходимы действенные инструменты, влияющие на эффективность ГЧП, а также методики и модели оценки эффективности ГЧП. Нами исследованы пути повышения эффективности управления государственно-частным партнерством на основе анализа мировой и отечественной практики.

ГЧП-проекты реализуются в 60 странах мира. Представим общий объем конкурсных процедур в сфере ГЧП на строительство и эксплуатацию дорог, железнодорожного сообщения, водоснабжения и строительства зданий и сооружений в различных регионах мира за период с 1985-го по 2013 г. (табл. 1).

В сравнении с данными табл. 1 за 1985-2013 гг. суммарная стоимость всех реализуемых в Рос-

**Таблица 1. Общий объем конкурсных процедур в сфере ГЧП
с 1985-го по 2013 г.***

США и Канада	182 000 млн евро
Латинская Америка и Карибский регион (включая Мексику)	177 000 млн евро
Европа	511 000 млн евро
Африка и Ближний Восток	52 000 млн евро
Азия и Австралия	227 000 млн евро

* По данным Public Works Financing (Государственно-частное партнерство в России // ГЧП. 2014. Июль (□ 5). С. 127).

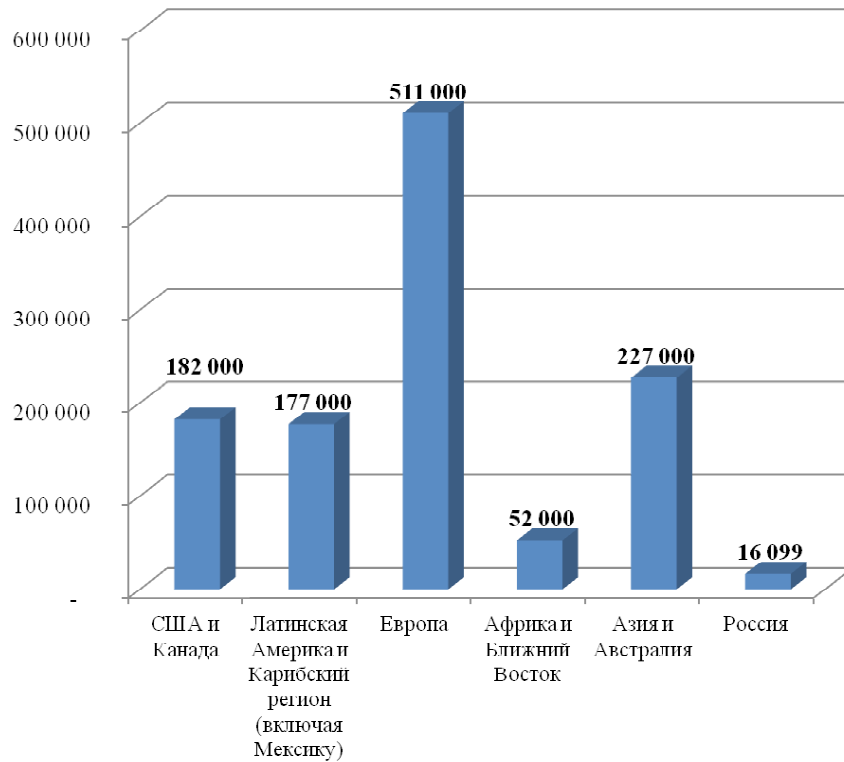


Рис. 1. Общий объем конкурсных процедур в странах и регионах мира

сии контрактов на всех стадиях составляет всего лишь 1 % (рис. 1).

К приоритетным сферам развития ГЧП в России, как и за рубежом, относятся:

- транспортное сообщение;
- производственная инфраструктура;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- здравоохранение и социальные услуги;
- научные исследования;
- инновационная инфраструктура².

Уровень развития экономических отношений власти, бизнеса и общества в России отстает от других стран, например стран ЕЭС с развитой рыночной экономикой, в связи с существованием в XX в. командно-административной экономической системы с централизованным управлением, государственной собственностью на средства производства, директивным планированием, централизованным распределением произведенной продукции, государственными ценами, только в течение последних 20 лет сменяющейся на рыночную экономику смешанного типа. В условиях командно-административной экономики в механизмах ГЧП не было потребности.

В связи с тем что рыночные механизмы, к которым можно отнести и ГЧП, проходят в России стадию становления, важно проанализировать зарубежный опыт ГЧП, как передовой в условиях последовательной смены экономических формаций.

Факторы, влияющие на развитие ГЧП

На основе проведенного анализа современной мировой и отечественной экономической литературы авторами выделены следующие факторы, определяющие развитие государственно-частного партнерства (рис. 2).



Рис. 2. Факторы, влияющие на развитие ГЧП

Предложено разделить факторы, влияющие на развитие ГЧП, на три основные группы: *институциональные, компетентностные, социаль-*

*но-экономические*³. Схожие группы факторов были использованы Центром развития ГЧП и Минэкономразвития России разработчиками “Рейтинга регионов Российской Федерации по уровню развития государственно-частного партнерства”. В исследовании расчет уровня развития ГЧП основывался на оценке трех ключевых факторов: развитости институциональной среды, опыта осуществления проектов ГЧП, инвестиционной привлекательности региона⁴.

Рассмотрим основные факторы более подробно:

- **институциональные факторы** - это сформированность нормативно-правовой базы и органов управления ГЧП в государственных структурах, осуществление органами управления ГЧП управленческих функций в отношении проектов ГЧП (планирование и прогнозирование развития ГЧП, организация деятельности ГЧП со стороны публичного сектора, координация проектов ГЧП, контроль деятельности ГЧП и полученных результатов, анализ проектов);

- **компетентностные факторы** заключаются в наличии компетенций и опыта осуществления ГЧП-проектов у сотрудников организаций публичного и частного сектора;

- **социально-экономические факторы** обусловлены инвестиционной привлекательностью региона, его потенциалом для притока инвестиций частного сектора с целью осуществления проектов ГЧП⁵.

Помимо того, авторами предложено разделить факторы, влияющие на развитие ГЧП, на внутренние (компетентностные) и внешние (институциональные и социально-экономические), а также прямые (компетентностные, социально-экономические) и косвенные (институциональные) (см. рис. 2).

Одной из основных задач публичного сектора является повышение привлекательности механизмов ГЧП для частного бизнеса. На основе проведенного авторами анализа экономической литературы⁶ и выступлений экспертов⁷ можно выделить следующие пути повышения мотивации частного сектора для вступления в ГЧП:

- повышение доступности ГЧП для предприятий частного сектора;
- формирование механизмов развития ГЧП;
- развитие нормативно-правовой базы;
- прозрачность стратегии государства в отношении предпринимательства;
- передача региональным государственным структурам полномочий по внедрению механизмов ГЧП;

- рост компетенций сотрудников государственных структур, в ответственности которых находятся развитие и реализация ГЧП-проектов;

- политическая и правовая стабильность для сохранения экономической эффективности предпринимательства;

- создание условий для достижения частным бизнесом максимальной рентабельности, гарантии возврата вложенного капитала в средне- и долгосрочной перспективе;

- предоставление льгот: снижение ставки налога на прибыль при соблюдении определенных условий, нулевой НДС, субсидирование процентных ставок, льготы по использованию помещений;

- увеличение горизонтов бюджетного планирования, меньшая стоимость денег, специальные целевые облигации, выпускаемые специализированными обществами проектного финансирования, и прочие финансово-кредитные инструменты.

Развитие нормативно-правовой базы является одним из важнейших условий развития ГЧП. Большие ожидания возлагались на новый Федеральный закон \square 224-ФЗ⁸. Из позитивных нововведений закона можно отметить следующие пункты:

- введение процедур инициирования проекта не только частным, но и публичным партнером;

- расширенные положения о прямых соглашениях (по сравнению с Федеральным законом \square 115-ФЗ);

- создание уполномоченных органов в сфере ГЧП;

- право частной собственности на объект СГЧП (соглашения о государственно-частном партнерстве) и СМЧП (соглашения о муниципально-частном партнерстве);

- совместное проведение конкурсов несколькими публично-правовыми образованиями;

- установление требований к содержанию соглашения;

- предусмотрено установление порядка контроля публичного партнера за исполнением частным партнером соглашения;

- выведение концессионных соглашений из под регулирования ГЧП-закона.

В то же время после введения Федерального закона \square 224-ФЗ остались нерешенными вопросы:

- отсутствие единой терминологии ГЧП и определения форм ГЧП;

- концессия - это форма ГЧП, которая регулируется отдельным законом (\square 115-ФЗ);

- перечень объектов в Федеральном законе □ 224-ФЗ отличается от такового в Федеральном законе □ 115-ФЗ, но он не шире;
- отсутствие описания механизмов финансирования региональных проектов из федерального бюджета и муниципальных проектов из бюджета субъектов Российской Федерации;
- отсутствие гарантии финансирующим организациям в объеме, не меньшем, чем в Законе о концессиях (□ 115-ФЗ).

Пути повышения эффективности управления ГЧП

К элементам системы управления ГЧП предположено отнести следующие составляющие:

- стратегия развития ГЧП;
- процессы реализации ГЧП;
- контроль реализации ГЧП;
- контроль и управление финансовыми потоками и показателями, контроль и управление инвестициями в ГЧП.

Обширный опыт зарубежных стран по управлению эффективностью проектов ГЧП может стать методологической опорой для эволюции не столь развитого рынка ГЧП в России.

В целом, на основе анализа данных отечественной и зарубежной литературы можно выявить следующие тенденции в области ГЧП:

1. В экономически развитых, благополучных странах ГЧП-проекты реализуются в первую очередь в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты населения. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой ГЧП-проекты реализуются в сфере строительства и реконструкции автодорог, портов, железнодорожного сообщения⁹.

2. Степень развития ГЧП зависит от цикличности развития экономики. В фазах депрессии и кризиса возрастает роль государства в производстве общественного продукта и обеспечении рабочих мест. В фазах оживления и подъема происходят приватизация и дерегулирование активов.

3. Мировой экономический кризис 2008-2010 гг. привлек внимание экспертов к важности мониторинга оценки эффективности различных институтов публичного сектора¹⁰.

4. По данным Всемирного банка, эффективность проектов ГЧП на 10 % выше эффективности проектов, осуществляемых только публичным сектором¹¹.

Международный опыт говорит о том, что на уровень и качество развития государственно-частного партнерства существенное влияние ока-

зывают наличие и эффективность системы государственного управления.

К функциям государства можно отнести *формулировку политики ГЧП, разработку принципов, стратегий и программ развития ГЧП*.

Например, правительством Австралии принята Национальная политика государственно-частного партнерства, в которой декларирована “приверженность способам развития инфраструктуры, оптимально использующим ресурсы государственного и частного сектора”, и перечислены цели ГЧП: стимулирование частных инвестиций в государственную инфраструктуру и инноваций, наличие нормативного законодательства, управление селекцией проектов ГЧП, реализация открытой конкуренции, контроль проектов ГЧП¹².

В 2010 г. переход к программному методу долгосрочного планирования совершила Великобритания. На основе межотраслевого анализа составлен Национальный план развития инфраструктуры до 2020 г. План включает 500 инфраструктурных объектов общей стоимостью 250 млрд фунтов стерлингов. Предполагается, что 80 % финансирования будет осуществлено за счет частного сектора, остальные - за счет госбюджета. Ежегодные национальные инфраструктурные планы включают обновляемый перечень 40 приоритетных инфраструктурных проектов и программу действия министерств и ведомств на пятилетний период¹³.

Помимо формулирования политики и целевых ориентиров развития инфраструктуры на основе ГЧП, принципиальную важность имеет такая функция государства, как *создание правовой и институциональной нормативной базы и формирование органов управления*.

Правовое регулирование сферой ГЧП в мире осуществляется на основе двух главных моделей: специального законодательства и общего. Большой группой стран мира (Ангола, Болгария, Бразилия, Хорватия, АРЕ, Франция, Греция, Испания, Кувейт, Латвия, Мексика, Молдавия, Польша, Португалия, Румыния, Словения, ЮАР, Южная Корея, Япония и др.) избрана модель специального законодательства о ГЧП.

Международный опыт показывает, что уровень и качество развития ГЧП в немалой степени зависят от *эффективности системы государственного управления*. Система управления ГЧП может развиваться в двух направлениях - в структуре государственного управления или в виде специализированных структур управления ГЧП. Европейская практика свидетельствует о

предпочтении второго пути: из 24 стран Евросоюза в 18 работают специализированные структуры ГЧП. По мнению Европейского экспертного центра ГЧП, управление ГЧП посредством специализированных структур более эффективно, поскольку проекты ГЧП находятся в фокусе внимания, и сотрудники таких структур имеют более высокие компетенции¹⁴.

Становлению и развитию института ГЧП призвана помогать *функция консультативной, информационной, финансовой и государственной поддержки*¹⁵.

Если региональные администрации не будут владеть методиками и нормативно-правовой базой для отбора и контроля хода реализации ГЧП-проектов и не будут иметь в своем штате людей, умеющих их использовать, то любые стратегии останутся нереализованными, а проекты будут иметь низкую эффективность. Поэтому одной из важнейших задач государственной поддержки развития ГЧП является консультирование по разработке методических руководств, формирование общенациональной базы ГЧП-проектов, подготовка и переподготовка кадров¹⁶.

Например, в Австралии разработаны руководства по работе общественных инфраструктурных объектов, распределению рисков между публичным и частным партнерами, сравнительной оценке реализации инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП, по методологии дисконтирования денежных потоков, юридическим аспектам ГЧП и т.д. Руководства по различным аспектам ГЧП разработаны в Канаде. Корпорацией PPP Canada и Национальным советом ГЧП подготовлены методические руководства по различным аспектам ГЧП, в том числе “Как определить потенциал ГЧП. Путеводитель для федеральных департаментов и агентств”, “Государственно-частные партнерства. Путеводитель для муниципалитетов”, “Путеводитель по бизнес-кейсам ГЧП” и др.¹⁷

Во многих странах органы управления ГЧП имеют собственные сайты, на которых размещается информация по различным аспектам государственной политики в сфере ГЧП и функционированию органов управления, например, в Японии, где ассоциацией ЧФИ / ГЧП создан платный интернет-сайт, на котором размещены более 1000 материалов по вопросам ГЧП для ее членов, общенациональная база данных по проектам ГЧП, методические руководства для регионов, результаты отечественных и зарубежных исследований, предложения и рекомендации заинтересованных организаций, библиотека ассоциации.

В Великобритании существует единая информационная база ГЧП-проектов - правительствен-

ный сайт, на котором представители бизнеса и общественности могут ознакомиться с портфелем приоритетных проектов, их детализацией по отраслям, стоимости, срокам реализации, местоположению объектов¹⁸.

Одним из ключевых препятствий, сдерживающих развитие ГЧП, является недостаток квалифицированных кадров в государственных организациях и коммерческих структурах. С учетом этого *государственные и национальные органы разрабатывают и реализуют национальные программы подготовки кадров в сфере ГЧП, организуют курсы повышения квалификации, изучение лучших мировых практик*.

Так, в Испании Ассоциацией ведущих подрядчиков и концессионеров (SEOPAN) совместно с Институтом менеджмента и профессиональной подготовки учреждена программа MBA в сфере концессий. В Великобритании организация Infrastructure UK 1-2 раза в год проводит курс обучения ГЧП для работников специализированных подразделений ГЧП в государственном секторе. Японская ассоциация ЧФИ / ГЧП в различном формате на регулярной основе проводит учебные курсы по изучению форм и механизмов ГЧП, законодательных и нормативных актов, лучших зарубежных практик¹⁹.

Во многих странах активно используются государственное финансовое содействие развитию ГЧП, включающее софинансирование ГЧП-проектов государственными финансовыми учреждениями, предоставление кредитов и гарантий частным инвесторам, выпуск инфраструктурных облигаций, налоговые льготы. Создаются и целевые инфраструктурные фонды: например, Канадский фонд ГЧП (PPP Canada Fund) с капиталом в размере 1,25 млрд канадских долларов. За счет фонда с 2007-го по 2015 г. было профинансировано 20 проектов ГЧП. Мультипликативный эффект от работы фонда позволил привлечь в проекты ГЧП более 6 млрд канадских долларов частных инвестиций²⁰.

Международные организации, распространяющие передовой опыт ГЧП, подчеркивают, что для успешной реализации ГЧП-проектов и развития ГЧП в целом очень важен *эффективный контроль и постоянный мониторинг со стороны государства*. Контрольные функции государства охватывают отбор конкурсантов и проектов, утверждение конкурсной документации, одобрение соглашений о ГЧП и контрактов, контроль хода реализации проектов и др.

Факторы, влияющие на успешность и эффективность ГЧП, выделенные на основе анализа мирового опыта, и их использование в настоящее время в России приведены в табл. 2.

Таблица 2. Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мире и их применение в России

№ п/п	Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП	Применение в мире	Применение в России
1	Формулирование политики ГЧП	Да (Австралия, Япония)	Нет
2	Разработка принципов, стратегий и программ развития ГЧП	Да (Великобритания, Австралия)	Нет
3	Создание нормативной правовой базы ГЧП	Да (Ангола, Болгария, Бразилия, Хорватия, АРЕ, Франция, Греция, Испания, Кувейт, Латвия, Мексика, Молдавия, Польша, Португалия, Румыния, Словения, ЮАР, Южная Корея, Япония)	Да (Федеральный закон № 224-ФЗ)
4	Формирование органов управления ГЧП	Да (Япония)	Нет
5	Разработка методических руководств	Да (Австралия, Канада)	Да (Центр развития ГЧП)
6	Формирование единой базы ГЧП-проектов	Да (Япония, Великобритания)	Да (pppi.ru)
7	Подготовка и переподготовка кадров	Да (Испания, Великобритания, Япония)	Нет
8	Создание целевых инфраструктурных фондов, выпуск инфраструктурных облигаций.	Да (Канада и др.)	Да
9	Эффективный контроль и мониторинг со стороны государства (отбор конкурсантов и проектов, утверждение конкурсной документации, одобрение контрактов, контроль хода реализации проектов)	Да	Нет

Таким образом, на основе проведенного исследования мировой практики в сфере повышения эффективности управления ГЧП-проектами выявлены следующие способы повышения эффективности управления ГЧП-проектами в России в кратко- и среднесрочной перспективе:

- привести стратегию развития ГЧП в соответствие целевым программам развития территорий и регионов;
- контролировать и управлять финансовыми потоками и показателями;
- контролировать и управлять инвестициями в ГЧП;
- совершенствовать процессы реализации ГЧП;
- применять методики и модели оценки эффективности ГЧП;
- повышать компетенции сотрудников организаций - участников ГЧП;
- эффективно управлять рисками с целью снижения затрат на ведение проекта.

Выводы

1. В статье исследованы и классифицированы основные факторы, влияющие на развитие государственно-частного партнерства: институциональные, компетентностные, социально-экономические, - а также факторы, способствующие развитию ГЧП и тормозящие его. Основные факторы систематизированы и разделены на прямые и косвенные.

2. Предложены пути совершенствования эффективности управления различными механизмами ГЧП, такие как приведение стратегии развития ГЧП в соответствие со стратегическими программами развития территорий, создание и развитие центров компетенций ГЧП, создание единой информационной платформы и базы ГЧП-проектов, повышение квалификации государственных служащих - соисполнителей ГЧП-проектов, развитие методических рекомендаций по управлению ГЧП, совершенствование процессов реализации и контроля хода осуществления проектов, контроль и управление финансовыми показателями и инвестициями в ГЧП-проект, эффективное управление рисками.

3. Сделан вывод, что применение различных механизмов ГЧП и выбор адекватного механизма реализации проекта позволят поднять экономическую эффективность инвестиционных проектов и будет способствовать развитию национальной и региональных экономик.

¹ Государственно-частное партнерство в России // ГЧП. 2015. Март (□ 7). С. 80-81.

² См.: Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. Москва, 2010. С. 9; Стерликов Ф.Ф., Гуськова М.Ф., Стерликов П.Ф. Методологические и теоретические предпосылки анализа экономического содержания качества и полезности благ // Вестник экономической интеграции. 2006. □ 1. С. 18-27.

³ Неживенко Е.А., Фарафонова А.Ю. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации: современный обзор // Социум и власть. 2014. □ 6. С. 77.

⁴ Государственно-частное партнерство в России. С. 78.

⁵ Неживенко Е.А., Фарафонова А.Ю. Указ. соч. С. 77.

⁶ См.: Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Указ. соч. С. 157-160; Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. РАНХ и ГС при Президенте РФ. Москва, 2014. С. 98.

⁷ Государственно-частное партнерство в России. С. 7.

⁸ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. □ 224-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103037.

⁹ Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Указ. соч. С. 21-23.

¹⁰ См.: РАНХ при Президенте РФ. Государственное регулирование развития предпринимательства: опыт, проблемы, инновации / А.Я. Быстрыков [и др.]. Москва, 2014. С. 12-14; Гуськова М.Ф., Стерликов П.Ф., Стерликов Ф.Ф. Наноэкономика как уровень хозяйствования. Москва, 2006.

¹¹ The World Bank Group. Private Participation in Infrastructure Projects Database. URL: http://pri.worldbank.org/explore/pri_exploreSector.aspx?sectorID=3.

¹² Государственно-частное партнерство в России // ГЧП. 2015. Сентябрь (□ 9). С. 100.

¹³ Там же. С. 101.

¹⁴ Там же. С. 104.

¹⁵ Там же. С. 105.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же. С. 105-106.

¹⁸ Там же. С. 106-107.

¹⁹ Там же. С. 107.

²⁰ Там же. С. 108.

Поступила в редакцию 03.12.2016 г.