

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУТСОРСИНГ И ФРАНЧАЙЗИНГ КАК ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

© 2022 Рабаданова Аминат Асадовна

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления
ИЭ РАН, Россия, Москва
E-mail: am6880@yandex.ru

В статье предлагается расширить практику использования государственно-частного партнерства в России развитием таких его форм как аутсорсинг государственных услуг и государственный франчайзинг. Раскрыты основные характеристики и отличительные особенности этих форм, а также ряд проблем их реализации в российской практике.

Ключевые слова: партнерство государства и бизнеса, ГЧП, аутсорсинг государственных услуг, государственный франчайзинг.

На сегодняшний день вызовы современности таковы, что перед Россией неизбежно стоит задача трансформации модели государственного управления в направлении обретения большей государственной и экономической самодостаточности. И в этих условиях соответственно должны меняться и институты государственного управления, и в частности институт ГЧП.

Мнение экспертов и выводы наших исследований подчеркивают то, что государственно-частное партнерство уже давно широко и успешно применяется в зарубежных странах, в отличие от России, где эта практика только нарабатывается. При изучении причин и факторов появления и развития ГЧП в России внимание обращается на довольно узкий круг побудительных мотивов, таких как желание государства снять с себя часть бремени финансирования бюджетных обязательств.

На наш взгляд, партнерство государства и бизнеса может играть более обширную роль в системе государственного управления, нежели стремление обеих сторон сэкономить средства и усилия при реализации совместного проекта [3]. Государство и бизнес необходимо рассматривать в контексте равноправного партнерства в реализации функций по обеспечению потребностей и интересов общества. Между государством и бизнесом происходит с одной стороны деление ответственности, с другой — разделение труда в реализации общественных благ и услуг.

Государство и бизнес должны рассматриваться как равноправные партнеры в реализации функций по обеспечению интересов развития каждого человека и общества в целом. Это предполагает новые отношения в разделении ролей. С од-

ной стороны, это разделение ответственности, с другой — разделение труда (в предоставлении общественных благ) между государством и бизнес-сообществом [5].

Необходимость и значимость расширения роли ГЧП в системе государственного управления в современных российских условиях обоснована следующими причинами:

- необходимость более тесного сотрудничества и кооперации государства и частного сектора внутри страны в связи с новыми антироссийскими санкциями и отстранением от глобализационных процессов в мире;
- мобилизация сил и ресурсов государства и бизнеса на восстановление экономики после рецессии;
- изменение отношений в разделении ролей между государством и бизнесом, замена директивных методов управления на равноправное партнерство в рамках новой модели государственного управления;
- сокращение государственных издержек в управлении за счет преимуществ ГЧП;
- положительный накопленный опыт партнерства государства и бизнеса и сформировавшееся в результате этого доверие к друг другу;
- положительный зарубежный опыт, который можно использовать в российских реалиях.

Помимо этого, партнерство государства и частного сектора в производстве и реализации общественных благ и услуг будет способствовать дебюрократизации и снижению капиталоемкости этой сферы. В этой связи наиболее актуальными могут стать такие формы ГЧП как аутсорсинг государственных услуг и государственный франчайзинг.

Под аутсорсингом государственных услуг по-

нимается передача частной организации исполнение отдельного процесса или вида работ в системе государственного управления. Происходит это на основе заключения договора, за государственной организацией сохраняется общая ответственность и контроль за качеством предоставляемых услуг. При передаче некоторых функций частному сектору сокращаются государственные издержки (отпадает необходимость держать в государственном аппарате большое количество сотрудников, материальных объектов и прочее).

Под государственным франчайзингом рассматривается передача частному бизнесу права эксплуатации государственного имущества и оказания некоторых услуг населению. В качестве примера можно привести передачу в частные руки объектов городской инфраструктуры (водопровода, трамвайной сети и др.) с уплатой государству специального налога из получаемой выручки. При этом государство контролирует качество услуги (через установление и регулирование процедуры предоставления услуги, введение стандартов, ценообразование на рынке), а ответственность за ее предоставление переходит частной организации [4]. Отличительные характеристики и сферы применения аутсорсинга и франчайзинга в предоставлении общественных благ и услуг представлены в таблице 1.

Практика передачи государством общественных благ и услуг на аутсорсинг частному сектору довольно широко распространена в зарубежных странах (Великобритания, США, Сингапур). Это связано с использованием эффективных бизнес-технологий в государственном управлении, стремлением снизить государственные издержки и повысить качество услуг, применением инновационных решений для удовлетворения всё возрастающих потребностей общества.

В России тоже есть опыт аутсорсинга в государственном управлении, но он носит ограниченный, несистемный характер. В российском законодательстве не отображено понятие «аутсорсинг», а в энциклопедическом словаре он определяется как «передача выполнения непрофильных, вспомогательных функций внешней организации с целью сокращения операционных расходов компании» [7]. В таком смысловом контексте это довольно распространённая практика в деятельности государственных организаций. Встречается также передача не только вспомогательных функций, (клининг, питание, транспортное обслуживание и др.), а всего процесса предоставления услуг частным организациям (например, услуги по проведению массовых мероприятий в рамках госзадания закупается у частного поставщика).

Шестоперов А. М. отмечает, что «в России аут-

сорсинг государственных услуг приравнивается к понятию государственной контрактации, подразумевающей заключение контрактов с частными организациями на поставку товаров и услуг, за удовлетворение которых ответственен государственный сектор» [8].

В настоящее время в России с государственно-частным партнерством связывают преимущественно строительство или обновление инфраструктуры. Государственный франчайзинг в научном сообществе не рассматривается как форма ГЧП по причине того, что он не подразумевает строительства или восстановления объектов инфраструктуры, а дает право пользования уже готовым объектом [2].

Частный инвестор обладает правом эксплуатации государственной собственности, а в рамках заключенного договора детально прописываются условия перехода права собственности. Отличие франчайзинга от классической концессии показано в таблице 2.

Как видно из таблицы 1, основное отличие государственного франчайзинга заключается в том, что предметом соглашения выступает не имущество, а предоставляемая государственная услуга. При этом частный инвестор не обязательно должен обладать знаниями в области оказываемой услуги и лицензией на данный вид деятельности. Еще одним существенным различием является юридически закрепленное понимание содержания понятия «частная сторона». Согласно ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. частным партнером может выступать российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение [6]. Для франчайзинга не существует таких строгих ограничений в отношении частного партнера.

Серьезным препятствием успешной реализации государственного франчайзинга в России является отсутствие законодательного закрепления договора франчайзинга, а эти отношения регулируются положениями договора коммерческой концессии. Немаловажной проблемой для привлечения частных инвесторов в государственный франчайзинг является сложность подбора квалифицированных кадров, аттестованных согласно российскому законодательству [1]. Поэтому в России франчайзинг получил наибольшее распространение в сфере социальных услуг (диагностических центров, например, где человеческий фактор играет не такую важную роль).

Можно сделать вывод, что в государственных органах на сегодняшний день отсутствуют отработанные процедуры и механизмы контроля передачи государственных услуг на аутсорсинг

и франчайзинг. Развитие этих форм ГЧП сдерживается законодательными пробелами, отсутствием стандартов, методик и критериев оценки эф-

фективности. Поэтому они требуют существенного совершенствования и разработки эффективного сложного механизма в российских условиях.

Таблица 1: Отличительные особенности и сферы применения форм ГЧП в предоставлении общественных благ и услуг.

Аутсорсинг государственных услуг — передача исполнения отдельного процесса или вида работ внешней организации при сохранении общей ответственности государственной организации.	Государственный франчайзинг — передача государством частной фирме права эксплуатации своего имущества и оказания некоторых услуг населению.
Ответственность и контроль качества предоставляемой услуги остается у государства	Государство оставляет за собой контроль за качеством услуги (установление стандартов), а ответственность за ее предоставление передается в частные руки
Целесообразен в тех случаях, когда качество общественных благ и услуг достаточно хорошо наблюдается и контролируется извне и поэтому может быть адекватно зафиксировано прописанными в контракте спецификациями.	Применяется в тех случаях, если тип предоставляемой услуги требует соблюдения определенных процедурных норм, а также выполнения сопутствующих публично-правовых обязанностей.
Сферы применения: передача частному сектору исполнение работ по направлениям — бухгалтерский учет, клининг, питание получателей стационарных услуг, транспортное обслуживание, лабораторные исследования, охрана, IT-поддержка, обслуживание зданий и техники, организация массовых мероприятий и праздников.	Сферы применения: передача частному сектору управление объектами ЖКХ, здравоохранения, транспорта.

Таблица 2: Отличие франчайзинга от классической концессии.

Государственный франчайзинг	Концессия
Цель	
Получение качественных государственных услуг	Создание или модернизация, эксплуатация объекта инфраструктуры
Предмет	
Государственные услуги, ноу-хау в области деятельности	Имущество
Контролирующие органы	
Чиновники органов по оказанию государственных услуг, непосредственное учреждение	Органы исполнительной власти
Объекты контроля	
Предоставление своевременных качественных государственных услуг. Контроль за состоянием используемого оборудования, квалификации персонала	Исполнение финансовых обязательств, своевременный график строительных работ, технический контроль
Контроль за установлением цен	
Рыночные механизмы	Рыночные механизмы

Продолжение на следующей странице

Таблица 2: Отличие франчайзинга от классической концессии. (Продолжение таблицы)

Государственный франчайзинг	Концессия
Обратная связь от потребителя	
Удовлетворенность потребителей качеством услуг	Общепринятая в государстве, отраслевая специфика
Риски	
Распределяется между всеми участниками соглашения	Распределяется между всеми участниками соглашения

Библиографический список

1. Дабагян Е. К. Роль частного сектора в реформировании системы здравоохранения: мировой опыт и российская практика : дис. ... канд. экономических наук : 08.00.14 / Дабагян Екатерина Кареновна ; Место защиты: МГИМО. — М., 2019. — 166 с.
2. Йескомб Э. Р. Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — 451 с. — ISBN 978-5-9614-1700-5.
3. Князев Ю. К. Новые возможности государственно-частного партнерства в кризисный период // Экономическая безопасность. — 2022. — Т. 5, № 4. — DOI: [10.18334/ecsec.5.4.116208](https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.116208).
4. Муксимов С. С. Условия передачи государственных услуг в частный сектор // Государство и право. — 2013. — № 2. — С. 116—119.
5. Рабаданова А. А. Направления сотрудничества государства и бизнеса в контексте современных вызовов в России // Экономические науки. — 2021. — № 203. — С. 160—163. — DOI: [10.14451/1.203.160](https://doi.org/10.14451/1.203.160).
6. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/.
7. Чагин К. Г. Передача услуг государственными и муниципальными учреждениями на аутсорсинг другим поставщикам // Руководитель автономного учреждения. — 2017. — № 10. — URL: <https://www.audarurist.ru/articles/214/peredacha-uslug-uchrezhdeniy-na-autsorsing>.
8. Шестоперов А. М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (На примере ФАС России). — 2007. — URL: https://nisse.ru/analytiks/publications/?ELEMENT_ID=21625.