

УДК 33 DOI: 10.14451/1.228.105

Перспективные институциональные формы развития государственно-частного партнерства

© 2023 Рабаданова Аминат Асадовна

Старший научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления, кандидат экономических наук. Институт экономики РАН, Москва.

E-mail: am6880@yandex.ru

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственные услуги, аутсорсинг государственных услуг, государственный франчайзинг.

В статье проведено исследование перспективных форм ГЧП с позиции новой модели государственного управления. Приведены отличительные особенности, сферы применения, преимущества и российский опыт аутсорсинга государственных услуг и государственного франчайзинга.

В России и во всем мире институт государственно-частного партнерства активно применяется как инструмент финансирования и реализации социально-экономических проектов, связанных со строительством и реконструкцией социальной инфраструктуры.

Если рассматривать с позиции общественных отношений, то этот институт представляет собой взаимовыгодное сотрудничество между государством, частным сектором и институтом гражданского общества с целью обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития [7]. И в этих рамках должна формироваться новая система взаимоотношений: «государство – бизнес – человек», вместе с новым разделением полномочий, ответственности и рисков. Между государством и бизнесом происходит распределение труда в производстве и реализации общественных благ и услуг, и, соответственно, деление ответ-

ственности. Гражданское общество выступает в роли клиента, получающего услуги, а частный сектор выступает в роли «сервисного центра», оказывающего услуги. То есть бизнес начинает принимать непосредственное участие в реализации некоторых общественных задач, при этом основная цель сотрудничества – национальные интересы и благополучие общества.

В рамках такого сотрудничества государства и бизнеса мы предлагаем развивать две наиболее перспективные формы ГЧП – аутсорсинг государственных услуг и государственный франчайзинг.

Аутсорсинг

Под аутсорсингом государственных услуг рассматривается передача государством реализации отдельного вида своих работ частной организации на основе заключения договора. При этом государство сохраняет за собой право ответственности и контроля над качеством вы-

полняемых сторонней организацией услуг. Такая практика широко распространена в зарубежных странах и позволяет существенно сократить государственные издержки до 10–50% бюджетных средств (сокращение государственного аппарата, материальных объектов, затрат на логистику и пр.), а также повысить качество общественных благ и услуг за счет инновационности бизнес-технологий и повышения конкуренции в секторе заказов.

В мировой практике наибольшее распространение обрели ИТ-аутсорсинг и аутсорсинг социальных услуг. В России на аутсорсинг в основном передаются такие функции, как бухгалтерский учет, транспортное обслуживание, клининг, охрана, обслуживание зданий и техники, ИТ-поддержка, лабораторные исследования. Также «довольно распространенной практикой в стране является передача на аутсорсинг организации культурно-массовых, спортивных и оздоровительных мероприятий, оказание информационно-консультационных и образовательных услуг» [5].

Особенности и сферы применения аутсорсинга государственных услуг:

- *Сферы применения.* Бухгалтерский учет, клининг, транспортное обслуживание, лабораторные исследования, охрана, ИТ-поддержка, обслуживание зданий и техники, организация массовых мероприятий и праздников, оказание информационно-консультационных и образовательных услуг.
- *Целесообразность.* 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.
- *Зоны ответственности.* Предоставление общественной услуги оказывает частная организация. Общая ответственность и контроль качества предоставляемой услуги остается у государства.
- *Преимущества.* Сокращение государственных издержек; Повышение качества обще-

ственных благ и услуг; Рост инновационности в предоставлении общественных благ и услуг.

В России аутсорсинг государственных услуг, несмотря на всю перспективность этой формы ГЧП, еще не получил достаточно широкого распространения по причине непроработанности механизма передачи общественных услуг в частные руки, пробелов в законодательной базе и модели государственного управления. Справедливо отмечается, что «в России аутсорсинг 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].

Относительно новым инструментом передачи отдельных функций в социальной сфере для исполнения частным организациям является государственный социальный заказ. Но, несмотря на это, он довольно быстро и эффективно развивается и на сегодняшний день охватывает 34 региона страны, 9 направлений социальной сферы: содействие занятости населения, спортивная подготовка, туризм, социальное обслуживание, паллиативная медицинская помощь, санаторно-курортное лечение, дополнительное образование детей, профилактика социально-значимых заболеваний и физкультурно-оздоровительные услуги. Преимущество социального заказа с позиции аутсорсинга состоит в повышении качества общественных услуг в социальной сфере через обеспечение равных возможностей для государственных и негосударственных поставщиков услуг, и соответственно их конкуренции [5].

В рамках развития новой модели государственного управления важно отойти от административных методов и усилить кооперацию между государством и бизнесом по обеспечению интересов общества на основе равноправного партнерства. Российское общество, по мнению некоторых экспертов, с недоверием относится к передаче государственных видов деятельности частным структурам, что связано с пережитками

старой модели управления и особенностями менталитета. В отличие от зарубежных стран, которые, например, довольно часто прибегают к использованию частных тюрем, частных военных организаций в целях обеспечения национальной безопасности. В России же на сегодняшний день развивается модель аутсорсинга в государственной деятельности с передачей частным организациям лишь тех задач, которые не связаны с властными полномочиями [2].

Франчайзинг

Под государственным франчайзингом понимается передача частной организации права эксплуатации государственной собственности и оказания услуг населению на основе заключения договора. В договоре детально прописываются условия перехода права собственности, но предметом соглашения выступает не имущество, а предоставляемая государственная услуга. При этом «государство контролирует качество услуги (через введение стандартов, установление процедуры предоставления услуги, ценообразование на рынке), а ответственность за ее предоставление несет частная организация» [3; 6].

Наибольшее развитие государственный франчайзинг получил в сферах управления объектами ЖКХ, транспорта, здравоохранения, образования. Как пример можно привести «передачу в частные руки объектов городской инфраструктуры (водопровода, трамвайной сети и др.) с уплатой государству специального налога из получаемой выручки» [6].

В российской практике механизм франчайзинга довольно эффективно работает в частном секторе, а в государственном управлении используется редко. Проблемами, препятствующими успешной реализации государственного франчайзинга в России являются опять же пережитки старой модели управления, пробелы в законодательной базе и нехватка квалифицированных кадров. На сегодняшний день франчайзинговые отношения регулируются положениями договора коммерческой концессии, и отсутствие законодательного закрепления договора франчайзинга не позволяет в полной мере реализовать

этот механизм.

Особенности и сферы применения государственного франчайзинга:

- *Сферы применения.* Объекты жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, транспорта, почтовой связи.
- *Целесообразность.* Применяется в тех случаях, если тип предоставляемой услуги требует соблюдения определенных процедурных норм, а также выполнения сопутствующих публично-правовых обязанностей.
- *Зоны ответственности.* Частный сектор – предоставление общественных благ и услуг. Государство – установление стандартов качества услуг и общий контроль.
- *Преимущества.* Сокращение государственных издержек; Повышение качества общественных благ и услуг; Рост инновационности в предоставлении общественных благ и услуг; Увеличение кооперации между государством и бизнесом; Рост социальной ответственности бизнеса.

При этом государственный франчайзинг является инновационной формой государственно-частного партнерства, позволяющей привлечь в государственное управление эффективные бизнес-технологии, повысить качество государственных услуг, привлечь частный сектор в развитие социально-значимых отраслей и сфер экономики (отрасли ЖКХ, транспорта, почтовой связи, здравоохранения, образования и др.). Поэтому обеспечение государственной поддержки и совершенствование законодательной базы государственного франчайзинга представляется довольно актуальной задачей в рамках новой модели государственного управления.

Для наработки соответствующей практики в России можно использовать зарубежный опыт. В странах Европы довольно широко распространена схема франчайзинга в сфере здравоохранения. Дабагян Е. К. в своих исследованиях приводит следующий пример: «во Франции много лет эффективно реализуется проект по сотрудничеству публичного и частного партнеров в рамках

программы «Стационар на дому» при поддержке государства и страховых компаний, который позволяет обслуживать одного больного в день в пять раз дешевле, чем при лечении в стационаре» [1].

Еще один пример, нашедший широкое распространение за рубежом, – это образовательный франчайзинг (Германия, Греция и др.). Ведущие государственные вузы страны предоставляют вузам-франчайзи право на распространение своих образовательных продуктов при условии соблюдения технологий ведения образовательного процесса. При этом головной вуз сохраняет за собой ответственность за контроль качества образования, доступу к передовым технологиям и используемым платформам, повышение квалификации преподавательского состава. Результатом внедрения образовательного франчайзинга является повышение количества и качества образовательных услуг, а также уровня образо-

вания в регионах без увеличения совокупных государственных затрат [4].

По итогу исследования можно сделать вывод, что, несмотря на всю перспективность приведенных форм ГЧП, в российской практике существуют определенные проблемы, сдерживающие их развитие:

1. Отсутствие стандартов и четких эффективных процедур передачи государственных услуг в частные руки.
2. Пробелы в нормативно-правовой базе.
3. Отсутствие методов и критериев оценки эффективности передачи государственных услуг частному сектору.

Поэтому для их эффективного применения и распространения в российских условиях необходимо дальнейшее совершенствование механизма передачи реализации общественных благ и услуг на аутсорсинг и франчайзинг.

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. – М., 2019. – 166 с.
2. *Котляров И. Д.* Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вестник московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2012. – № 3.
3. *Муксимов С. С.* Условия передачи государственных услуг в частный сектор // Государство и право. – 2013. – № 2. – С. 116–119.
4. *Панарин А. А.* Франчайзинг как инструмент государственно-частного партнерства // Аккредитация в образовании. – 2016. – № 86.
5. *Рабаданова А. А.* Аутсорсинг государственных услуг как перспективная форма ГЧП: анализ институциональной правовой базы // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2023. – 7 (153). – С. 40–45.
6. *Рабаданова А. А.* Государственный аутсорсинг и франчайзинг как формы государственно-частного партнёрства // Экономические науки. – 2022. – 10 (215). – С. 172–175.
7. *Смотрицкая И. И., Черных С. И.* К концепции развития публичного управления в России // Общество и экономика. – 2021. – № 11. – С. 5–17.
8. *Шестоперов А. М.* Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (На примере ФАС России). – 2007.