УДК 338.2

Некрасов В.Н., Морозова А.И.

Государственно-частное партнерство как инструмент публичного управления государственной закупочной политикой

В статье сформулированы противоречия современной системы управления, в том числе в рамках государственной закупочной политики. Обоснована роль государственно-частного партнерства в повышении транспарентности данной сферы и эффективности управления расходованием бюджетных средств.

Ключевые слова: противоречие, государственная закупочная политика, модернизация, государственно-частное партнерство, транспарентность.

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 механизмов повышения эффективности управления расходованием бюджетных средств, расширения ресурсной базы, мобилизации неиспользованных резервов, экономического развития и повышения транспарентности является государственно-частное партнерство. Однако создание новой системы управления в России сопровождается обострением ряда проблем, которые возникают в силу неразрешенности существующих латентных или явных противоречий.

Приданию публичного характера управлению препятствует обострение ряда проблем и, прежде всего, неразрешенные противоречия и разнонаправленность в действиях властных и предпринимательских структур. В России обостряется проблема отчуждения общества от государства, проявляющаяся в гражданской апатии, дистанцирования заинтересованного участия населения от реализации управленческих решений. Это свидетельствует о развитии основополагающего противоречия государственного управления, сущность которого заключается в том, что наряду с объективной необходимостью придания публичного характера управлению происходит отчуждение объекта управления от процесса разработки и реализации управленческих решений [1, с. 125]. Становление публичного характера управления является важнейшим условием разрешения данного противоречия. Одним из главных инструментом утверждения публичной модели управления, подразумевающей необходимость замены бюрократических механизмов социально-ориентированными рыночными отношениями, выступает государственно-частное партнерство.

Современные исследования раскрывают производные от основополагающего противоречия. Первым является противоречие между потребностью объектов публичного управления в справедливом соблюдении своих интересов, и необходимостью баланса между этими потребностями и интересами с реальной возможностью эффективного удовлетворения потребностей и интересов объектов публичного управления. Для субъекта и объекта публичного управления характерно наличие различных противоречивых интересов, которые в той или иной степени осознаются,

приводя их к столкновению за возможность участвовать в процессе принятия и реализации социально значимых управленческих решений.

Вторым производным от основополагающего противоречия современного публичного управления является несоответствие между объективным характером публичного управления и субъективными способами его осуществления. Данное противоречие публичного управления вызвано стремлением государства к стабильности развития всего общества. Другими словами, статика и динамика государства, как некой структуры, рассматривается в определенном партнерском взаимодействии. Суть этого противоречия сводится к определению «динамического неравновесия» или «созидательного хаоса», предполагающего, что изменение внешних переменных деятельности органов публичного управления приводят к тому, что прошлый практический опыт управления с его хорошо отлаженными стереотипами непременно должен быть нарушен. Поэтому государство в лице органов публичного управления должно гибко и правильно отреагировать на эти перемены.

Третьим производным противоречием управления, обострение которого происходит в рамках изменения информационного общества, является противоречие между необходимостью информационной полноты, достоверности и транспарентности публичного управления, и развитием «деформаций» (видоизменений и искажений) информации, снижающих ее достоверность и транспарентность. Данное противоречие сводится тому, что с одной стороны публичный характер управления предполагает информационную полноту, достоверность и транспарентность, а с другой стороны, проходя свой путь по разным ступеням иерархической бюрократической структуры, информация испытывает «деформации» (видоизменения и искажения), что способствует снижению ее достоверности и транспарентности. Суть данного противоречия сводится к тому, что органы публичного управления, в лице должностных лиц, обязаны давать представителям гражданского общества и предпринимательства правдивую, точную и ясную информацию о результатах своей деятельности, но часто поступают совсем иным образом, оставаясь ее монополистами, что увеличивает степень противоречия как внутри органов публичного управления, так и между государственными органами, что определяет необходимость циркулирования полной и достоверной информации. Но на практике это происходит не всегда, либо с огромными временными задержками, в силу чего поступающая информация теряет свою актуальность и значимость [2, с. 63 - 67].

В последнее время усиливается противоречие государственного управления в области региональной политики, наблюдается нарастание социально-экономической дифференциации в регионах. Неравномерность развития не только подрывает основы устойчивого развития экономики, но и создает ситуацию противостояния, конфликта [3, с. 94]. Публичный характер управления должен стимулировать развитие регионов не только за счет государственной поддержки, перераспределяющей региональные финансы, но и за счет усиления роли взаимовыгодности в ГЧП.

Стратегическая задача частного сектора - восстановление воспроизводства, в то время как государство решает ряд социально-политических задач развития регионов и страны в целом. В рамках данного противоречия возникает необходимость усиления публичного характера управления, формирования адекватного современным потребностям личности и общества механизма координации государственного и муниципального управления. Именно в рамках государственно-частного партнерства становится возможной реализация публичного интереса, с одной стороны, обеспечивающего устои общества и государства (высокая эффективность партнера за счет

более низких издержек и разделения рисков; возникновение новых источников инвестиций; надежность получения положительного результата за счет своевременного осуществления проекта), а с другой – гарантирующего удовлетворение частных интересов в их единичном и концентрированном выражении (получение в долговременное пользование государственных активов; при осуществлении инвестиций бизнес-структуры имеют гарантии их возврата).

Здесь особую актуальность приобретает гибкое сочетание управленческого и властного воздействия в государственном управлении, которые в некотором смысле противоречат друг другу. Властное воздействие основано на приказном порядке, управленческое же предполагает организованную гибкую обратную связь по горизонтали. В российской практике превалирует властное воздействие и в связи с этим возникает целый ряд проблем в функционировании обратной связи. В государстве одновременно осуществляются как базисные реформы, так и новаторские, которые в других странах выполняются последовательно. Базисные реформы имеют целью навести порядок в том, что есть, особенно это касается административной системы [4, с. 27]. В России эти два процесса осуществляются параллельно, что приводит к возникновению противоречия, а система управления в целом постоянно реформируется, в результате чего не удается достичь эффекта ни краткосрочного, ни долгосрочного.

В современной системе управления имеет место и проблема отставания инновационно-технологического потенциала российской экономики, обусловленная слабым регулированием государством инновационной сферы:

- нечетким распределением ресурсов в ключевых направлениях научно-технического прогресса;
- отсутствием научно-производственных структур в регионах, способных конкурировать на внутреннем и внешнем рынках, создавая условия для распространения новшеств. В основе данной проблемы лежит неразрешенность противоречия между недостаточной ресурсной государственной поддержкой инновационного сектора и потребностями модернизации производства с учетом низкой значимости публичных механизмов управления в развитии экономики.

При дефиците средств в экономике страны необходима система финансирования инновационной сферы, ядром которой должно быть государственно-частное инвестирование инноваций [5, с.67]. Передача определенной части полномочий частному сектору усиливает публичный характер управления и способствует привлечению ресурсов в инновационные секторы экономики как со стороны государства, так и частного предпринимательства. Эффективное развитие частных структур должно способствовать достижению более низких издержек, что позволяет государству получить альтернативные источники капитала, осуществляя приоритетные национальные проекты, которые было бы невозможно реализовать в иных условиях. Объединение возможностей государственного и частного секторов в ГЧП является основой наращивания потенциала инновационных подходов для создания общественной инфраструктуры. В России развитие публичного характера управления инновациями является новой парадигмой, поскольку представляет собой организованность нового типа. Здесь важно учитывать, что «залогом длительного успеха и одним из главных объектов конкурентной борьбы становятся уже не товары и услуги, а управленческие инновации - новые способы мобилизации и соединения талантов, знаний, ресурсов, новые способы выстраивания стратегий» [6, с. 27].

Одним из слабых звеньев процесса разработки и реализации государственной политики по-прежнему является неразвитость информационно-аналитического

обоснования управленческих решений, что приводит к просчетам и ошибкам при реализации социально-экономических аспектов. Характер принимаемых макрорешений зачастую не отражает реальные потребности большинства населения, они принимаются в интересах немногочисленной части социума, контролирующей большую долю национального богатства. Такой уровень решений приводит к обострению социальных противоречий как внутри страны, так и в международных отношениях.

Барьером на пути эффективного развития публичного управления является отсутствие гибких механизмов разрешения противоречий государственных и частных интересов. Развитие публичного характера управления способствует решению проблем недостаточного развития инновационно-технологического потенциала модернизации российской экономики; наращивания числа конкурентоспособных предпринимательских структур в области инноваций; отсутствия эффективной политики, учитывающей интересы государственных и частных структур; низкого уровня качества принимаемых государственных решений; отсутствия адекватного современным потребностям общества механизма координации в управлении имуществом.

Актуальность публичного характера управления обусловлена исчерпанностью традиционных форм государственных действий, основанных на жестком администрировании, строгой иерархии и централизации и, как следствие, возникновением более эффективной модели государства. При этом государство становится все более маневренным, передавая часть своей власти партнерам. В свою очередь, внедрение механизмов ГЧП в систему публичного управления позволило государству привлечь ресурсы разнообразных партнеров и реализовать совместные проекты, разделяя с другими субъектами ответственность за принятие решений, вырабатываемых в совместном процессе интерактивного приспособления друг к другу.

Неотъемлемым условием преодоления проблем управления является транспарентность, сокращающая условия развития теневизации и способствующая развитию саморегулирования рыночной экономики на основе использования законов конкуренции, спроса и предложения. Повышение транспарентности за счет внедрения механизмов взаимодействия государства, бизнеса и структур гражданского общества является одним из актуальных направлений развития публичного характера управления, в том числе в рамках государственной закупочной политики.

Для достижения отмеченного синтеза необходимо внедрение методов публичного управления, способствующих становлению новой экономики, которая станет основой обеспечения устойчивого экономического развития страны. Внедрение и развитие публичного характера управления будет способствовать отсутствию теневизации в партнерских соглашениях, демонополизации экономики, развитию прозрачных бюджетных отношений и снижению социального напряжения в обществе.

Государственно-частное партнерство признано в мировой практике одним из механизмов повышения транспарентности и эффективности расходования бюджетных средств. В то же время в российском обществе возрастает ориентированность на повышение качества государственных услуг в сфере образования, здравоохранения, ЖКХ, транспорта и науки. В связи с чрезвычайной актуальностью модернизации социально значимых сфер возникает необходимость формирования инструментов совершенствования отраслевых закупок, имеющих стратегическое значение.

В настоящее время утвердилось понимание необходимости внедрения и развития проектов государственно-частного партнерства в стратегически важных отраслях. Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривается «содействие повышению конкурентоспособно-

сти ведущих отраслей экономики путем использования механизмов государственно-частного партнерства».

Новой формой ГЧП, уже доказавшей свою эффективность в зарубежных странах, для России стали контракты жизненного цикла (КЖЦ). Главная особенность схемы – подрядчик выполняет условия контракта за собственные средства, а государство начинает платить ему только с момента ввода объекта в эксплуатацию, но зато в течение всей «жизни» объекта. Это способствует развитию стратегических взаимоотношений между госзаказчиком и бизнесом, что ведет к существенному снижению издержек для обеих сторон.

Необходимость применения КЖЦ для привлечения частных инвестиций в экономику регионов была закреплена в бюджетном послании Президента России Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2011-2013 годах», где контракт жизненного цикла рассматривается как новый подход к реализации инфраструктурных проектов.

В первую очередь контракт жизненного цикла имеет потенциал применения в сферах, в которых отнесение затрат на создание и содержание объекта на конечного потребителя невозможно или нецелесообразно, а именно при возведении железных дорог и автомагистралей. Ежегодный спрос на инвестиции в транспортную инфраструктуру составляет около 5 трлн рублей. На этом фоне ежегодные объемы бюджетных инвестиций в дорожное строительство - около 700 млрд рублей – ничтожно малы. В Европе затраты на дорожную инфраструктуру в структуре ВВП - около 3%, в Китае - около 6%, в России - 1% [6].

Модель КЖЦ в сфере транспортной инфраструктуры эффективно применяется в зарубежных странах. Так, самым значимым проектом в железнодорожной отрасли Великобритании является проект создания высокоскоростного соединения между Лондоном и туннелем под проливом Ла-Манш. Согласно условиям проектного соглашения частный партнер осуществлял проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание железнодорожной магистрали. Министерство транспорта Великобритании приняло на себя обязательство по финансированию проекта посредством предоставления денежных грантов, а также необходимых прав в отношении земельных участков.

Португалия также активно участвует в создании общеевропейской сети высокоскоростных железнодорожных магистралей. На данный момент приоритетными проектами в этой сфере являются железнодорожные линии Лиссабон – Порто, Лиссабон – Мадрид, Порто – Виго, проектирование, строительство и эксплуатацию которых предполагается осуществить на основе КЖЦ сроком на 40 лет [6].

Во Франции такие контракты называются «партнерскими контрактами». Это связано с тем, что КЖЦ изменяет характер реализации публичных функций, традиционно финансируемых за счет государства. Суть схемы проекта заключается в финансовой ответственности подрядной организации за эксплуатацию построенной ею дороги в течение всего нормативного срока эксплуатации.

Контракт жизненного цикла определяется как контрактная форма ГЧП, в соответствии с которой государство на конкурсной основе заключает с частным партнером соглашение на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на срок жизненного цикла объекта и осуществляет оплату по проекту равными долями после ввода объекта в эксплуатацию при условии поддержания частным партнером объекта в соответствии с заданными функциональными требованиями [7]. Обязательное применение конкурсной процедуры отбора поставщика направлено на разви-

тие добросовестной конкуренции и повышение транспарентности взаимоотношений представителей государства и бизнес-структур.

Контракты жизненного цикла предполагают, что подрядчик самостоятельно выбирает, каким образом достичь выполнения функциональных требований. По условиям контракта жизненного цикла (КЖЦ) частный партнер обязуется спроектировать и построить объект соглашения, передать его в собственность государственного партнера и в течение определенного контрактом времени поддерживать его эксплуатационные и потребительские характеристики. А государственный партнер в рамках КЖЦ обязуется при условии соответствия объекта установленным требованиям предоставлять частному партнеру периодические «выплаты за качество». Государственное финансирование осуществляется только тогда, когда объект начинает функционировать. При этом оплата идет ежегодно равными долями при соответствии услуги тем функциональным требованиям, которые были утверждены заранее. Денежные средства, которые должен привлечь подрядчик, стимулируют его на качественное выполнение работы в минимально короткие сроки. Если частный партнер исполняет условия КЖЦ надлежащим образом, стоимость строительства и эксплуатации объекта должна окупаться за счет платежей государственного партнера.

Контракты жизненного цикла отличаются от действовавших до сих пор концессионных соглашений прежде всего своей долговременностью. Концессионные соглашения заключаются только на период строительства, тогда как КЖЦ подразумевают, что все этапы жизни объекта (например, проектирование, строительство дороги и ее эксплуатация в течение 10-30 лет) осуществляет концессионер. Государство выступает в качестве гаранта возврата инвестиций частному инвестору, включая оговоренную в соглашении норму прибыли.

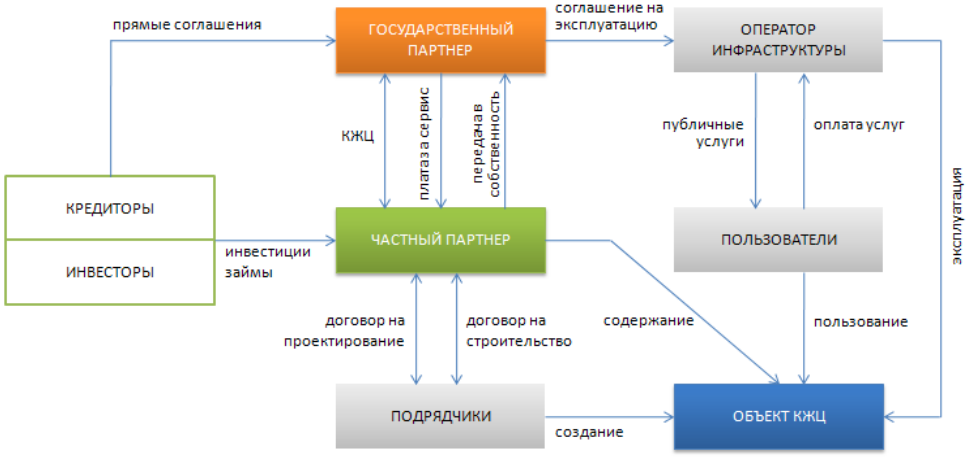


Схема взаимодействия государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства [7].

Данная схема взаимодействия государства и бизнеса создаст условия для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты в рамках реализации государственной закупочной политики, а также будет стимулировать строительных подрядчиков к ответственному исполнению взятых на себя обязательств.

Исходя из сущности контракта жизненного цикла, можно выделить его ключевые аспекты:

- данный контракт охватывает все три этапа жизни объекта – проектирование, строительство, эксплуатацию;
- частный партнер по КЖЦ самостоятельно принимает все проектные и технические решения, необходимые для выполнения проекта, и несет все технические риски и риски
- изначально привлечение финансирования в проект осуществляется частным партнером в лице специальной проектной компании;
- государственный партнер осуществляет платежи по проекту только с момента начала эксплуатации объекта;
- оплата по проекту представляет собой ежегодную (или ежеквартальную) «плату за сервис» и зависит только от выполнения функциональных требований по контракту. В случае их невыполнения специальная проектная компания подвергается штрафным санкциям, оговоренным в контракте;
- КЖЦ не включает в себя вопросы оперирования, т. е. сбора платы за пользование инфраструктурным объектом. Платежи за сервис, которые осуществляет государство, привязаны только к качеству объекта;
- платежи за сервис от государственного партнера должны быть гарантированы на весь период контракта [7].

Наличие государства в качестве стороны контракта обусловливает необходимость применения специальной процедуры его заключения. Если контракт предусматривает управление расходованием средствами бюджета и заключается в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, необходимо применение процедуры, предусмотренной Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». По общему правилу договоры, по условиям которых заказчик принимает на себя имущественные права и обязанности, заключаются на основе торгов – конкурсов или аукционов.

В настоящее время закон о размещении заказов 94-ФЗ хорошо приспособлен для заключения простых государственных и муниципальных контрактов с несложной финансовой моделью. Но он не позволяет, в частности, совместить в рамках одного государственного контракта проектирование, строительство и содержание объекта, поставить размер вознаграждения частного партнера в зависимость от характеристик объекта контракта в определенный промежуток времени.

Вступающий в силу с 01.01.2014 г. Закон 44-ФЗ регламентирует возможность заключения контракта жизненного цикла, однако порядок заключения контракта в настоящее время не определен. В контрактах должна быть прописана не только цена КЖЦ, но и график выплат, порядок индексации стоимости работ и услуг по содержанию объекта, сроки оплаты выполненных работ. Также необходимо определить систему удержаний за несоответствие качеству эксплуатации, гарантийные сроки и прочие подробности. Таким образом, инвесторам и строителям предлагается транспарентный механизм реализации проектов, гарантированные бюджетные платежи на долгосрочный период в течение жизненного цикла эксплуатации объекта. В случае несоответствия качества объекта заданному в КЖЦ концессионеру придется потерять часть прибыли. Предполагается, что использование этих инструментов позволит существенно сократить расходы по строительству или реконструкции автомобильных дорог при повышении качества и сокращении сроков ввода их в эксплуатацию.

Изначально предполагалось, что в концессионные проекты будут активно входить крупные западные инвесторы. Однако пока иностранных инвестиций в про-

екты почти не пришло, хотя среди участников есть иностранные компании. Причиной слабой заинтересованности иностранных инвесторов в проектах является нежелание принимать участие в разделении рисков - одном из элементов государственно-частного партнерства. В свою очередь, возможности российских негосударственных компаний в части получения долгосрочных кредитов на приемлемых условиях ограничены.

Однако актуальность заключения данного вида соглашений между бизнесом и государством объясняется выгодами, которые получают обе стороны: поддержке бизнеса, с одной стороны, и повышении качества выполняемых работ, с другой.

Таблица.

Преимущества субъектов в результате участия в контрактах жизненного цикла[1].

Преимущества государства	Преимущества бизнеса
Реализация принципа общественной полезности создаваемого или реконструируемого объекта КЖЦ	Возможность получения от государства крупного контракта на проектирование–строительство–эксплуатацию
Отсутствие необходимости значительных единовременных затрат бюджетных средств, т.к. оплата производится с момента сдачи объекта в эксплуатацию равными частями	Возможность привлечения финансирования на выгодных условиях
Оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами	Гарантии возврата вложенных средств, поскольку контрагентом по договору выступает государство
Бизнес имеет стимул для снижения себестоимости строительства и для сокращения эксплуатационных расходов, что позволяет значительно экономить бюджетные средства	Отсутствие риска спроса на предоставляемую услугу
Отсутствует необходимость экономии на качестве материалов или работ, что приводит к повышению качества выполненной работы	Гарантия получения дохода в течение жизненного цикла объекта
Отсутствие разрыва ответственности частного партнера за проектирование, строительство и эксплуатацию объекта	

Таким образом, у исполнителей контрактов возникают стимулы к применению эффективных решений, которые позволяют обеспечить бесперебойное функционирование объекта, оптимизировать расходы. В свою очередь государство получает возможность осуществлять бюджетные выплаты в течение длительного срока, переложив часть разовых инвестиционных затрат на частных инвесторов.

Аргументы в пользу широкомасштабного перевода производства товаров и услуг из государственного сектора в частный основывается на утверждении о том, что частный сектор способен эффективнее – с большей производительностью и меньшими затратами – реализовать определенную часть функций государства. Подобное положение объясняется тем, что государственно-частное партнерство позволяет избежать, с одной стороны, недостатков прямого регулирования государства, а с другой – несовершенств рынка. Основной аргумент в поддержку ГЧП состоит в том,

[1] Составлено автором по материалам исследования

что и общественный, и частный секторы обладают функциями, синергетический эффект при объединении которых создает возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны провалы рынка или неэффективность государственного управления.

Главной целью внедрения государственно-частного партнерства как инструмента публичного управления государственной закупочной политикой является повышение эффективности управления бюджетными расходами, улучшение качества предоставляемых услуг и увеличение степени удовлетворения потребностей граждан при общем снижении стоимости работ. В условиях нашей страны это может стать определяющим фактором инновационного развития экономики на основе ГЧП как инструмента государственной закупочной политики.

Литература

1. Головко В.М. Некрасов В.Н. Теневые отношения как форма развития основополагающего противоречия управления // Менеджмент в России и за рубежом. 2011. № 5. С. 125.

2. Лимарева Д.А., Некрасов В.Н. Противоречия современного публичного управления: Монография. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012. С. 63-67.

3. Экономическая политика: стратегия и практика. Обзор материалов «круглого стола» на тему «Система государственного управления экономическим развитием: органы управления, функции, способы управления». – [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.uptp.ru/content/ Disp_Art.php?Num=1559

4. Кузин Д. Россия: новая парадигма управления // Проблемы теории и практики управления. 2011. №8. С. 27.

5. Овчаренко Г.В., Ларкина Н.Г. Инновационное управление в современной организации: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2011.

6. Захарова Л. Дорога в рассрочку // Российская газета. Экономика - Дорожное хозяйство. № 5690 (17). С. 27.

7. Владимирова Е. Жизнь для контракта // Business Guide (Дороги России). 2012. № 52 (183).

УДК 330.341.1(477)

Чикаренко И.А.

Подход к оценке результативности управления инновационным развитием муниципального образования

Рассматриваются проблемные аспекты оценивания успешности управления инновационным развитием муниципального образования. Анализируются некоторые подходы и модели оценки качества и результативности управления в организациях. В качестве методологической базы рассматриваются подход к формированию системы индикаторов инновационного развития С. Павловой и система сбалансированных показателей Нортона и Каплана.

Ключевые слова: инновационное развитие, устойчивое развитие, результативность управления, система индикаторов, сбалансированная система показателей.

Сегодня приоритетом государственной политики Украины является обеспечение устойчивого социально-экономического и инновационного развития страны, повышение конкурентоспособности национальной экономики, формирование благоприятной инвестиционной среды и соответствующей инфраструктуры, соблюдение