УДК 338.2

Шкель Ф.Е.

Современные технологии управления как условие активизации отношений государственно-частного партнерства в России

В статье государственно-частное партнерство характеризуется как важная организационная форма совершенствования государственного и муниципального управления в сфере экономики.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, стратегическое управление, командные технологии».

Повышение эффективности управления государственной и муниципальной собственностью связано с развитием государственно-частного партнерства, поскольку расширяется ресурсная база и мобилизуются ранее неиспользованные резервы как для развития макроэкономики, так и субъектов микросистемы.

Объектом исследования данной статьи являются мировой и российский опыт развития отношений партнерства государства и частного бизнеса и использования в государственном и муниципальном управлении современных корпоративных технологий.

Предметом исследования выступают экономические отношения государства и бизнеса в процессе формирования государственно-частного партнерства (ГЧП).

Цель данной статьи – раскрыть содержание процесса ГЧП и обосновать роль современных технологий в совершенствовании управления экономическими процессами на государственном и муниципальном уровнях.

Задачи исследования состоят в следующем:

- обосновать факторы, объективно обусловившие формирование ГЧП;
- раскрыть ключевые признаки ГЧП;
- выявить проблемы, препятствующие развитию партнерства бизнеса и власти в России;
- обосновать важность использования современных технологий управления (SWOT – анализа, ситуационно-аналитического планирования, стратегического партнерства, «командных технологий» и др.) в системе ГЧП.

Методологической основой раскрытия содержания и роли партнерства государства и частного бизнеса является изучение данных процессов в мировой практике и в России.

Западные ученые Армстронг М., Гибсон Дж., Гроув Э., Друкер П., Ламбен Р. исследуют проблему ГЧП с позиции совершенствования управления не только корпораций в целом, но и человеческими ресурсами; с внедрением менеджмента, ориентированного на рынок; с совершенствованием организационной структуры управления и с активизацией инвестиций в реализацию государственных проектов [1].

Данная проблема изучается российскими учеными: Алпатовым А.А., Варнавским В.Г., Дыниным Е.А., Джапаридзе Р.М., Пушкиным А.В. и др. [2, с. 111].

Они связывают процессы формирования ГЧП с взаимовыгодным сотрудничеством государства и частного бизнеса в реализации социально значимых проектов. Например, Варнавский В.Г. дает такое определение: «ГЧП – это стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг [3, с. 33].

Однако в большинстве публикаций российских ученых не определено, кто инициирует данный альянс; кто несет ответственность за финансовые риски, возникающие в ходе реализации контрактов в системе ГЧП; в каких приоритетных отраслях и сферах первостепенно необходимо объединять ресурсы и опыт государства и коммерческих структур. Анализируя подходы зарубежных и российских ученых можно дать такое определение: «Государственно-частное партнерство – это привлечение частного сектора органами власти на контрактной основе для реализации социально значимых проектов и более эффективного исполнения управленческих функций на базе компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенций». Следовательно, ГЧП является формой экономического сотрудничества государства и частного бизнеса.

В теоретическом аспекте важно подчеркнуть, что партнерские отношения государства и предпринимательских структур формируются именно в целях совместного удовлетворения потребностей общества. При этом они должны и создаваться, и развиваться на долгосрочной законодательной базе, объединяя на взаимовыгодной основе материальные и нематериальные ресурсы. Также важно отметить значимость не только разделения полномочий субъектов ГЧП, но и ответственности и рисков.

В результате исследования данной проблемы можно сформировать ряд ключевых признаков государственно-частного партнерства:

- ГЧП должно основываться на официальных отношениях или договорах между государством и бизнесом, которые фиксируются в нормативно-правовых актах, контрактах, т.е. образуют особые правовые институты.

- Органы государственного и муниципального управления выступают в проектах ГЧП на равных правах с частными инвестором, а не реализуют в отношении него свои властные полномочия.

- Проекты ГЧП выступают в приоритетном плане для реализации публичных интересов и деятельность партнеров координируется и согласуется именно на базе общегосударственных полезных целей.

- ГЧП присущ совместный характер действий, когда государство и частный инвестор привлекают, и совместно инвестируют ресурсы, вместе принимают решения в процессе финансирования проекта и управления им.

Именно в рамках таких ключевых признаков система партнерских отношений рассматривается, как совокупность субъектов, объектов и средств партнерских отношений, взаимодействующих как единое целое в процессе достижения намеченных результатов и исполнения принятых обязательств. Такое авторское понимание системы партнерских отношений государства и бизнеса должно стать системообразующей базой для развития ГЧП в России и ее регионах, поскольку мировая практика опирается именно на приведенные выше признаки.

Наиболее стабильно партнерские отношения государства и национального бизнеса формируются в странах ЕС.

Программы и проекты партнерства государства и частного бизнеса могут осуществляться в различных отраслях экономики, но в странах ЕС они, как правило, реализуются в сфере дорожного строительства, общественного транспорта, энергетики, вывоза и переработки мусора, в образовании и здравоохранении, в Канаде и Австралии процесс ГЧП включен в правительственные программы [4, с. 14].

Важно отметить, что независимо от отраслевой направленности ГЧП обладает конкурентными преимуществами, так как достижение лучших результатов происходит именно там, где заметна неэффективность государственного или муниципального управления, например, в дорожном строительстве, ЖКХ и т.д.

В России проекты государства и частного бизнеса до последнего времени отсутствовали. Первые из них сформировались при реализации Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002 – 2006 гг.». Главной целью было привлечение инвесторов и бизнеса к участию в данной ФЦП на долгосрочной основе.

Автором выделены основные проблемы, препятствующие развитию государственно-частного процесса в России.

Во-первых, слабость законодательной базы, до сих пор не принят федеральный закон о частно-государственном партнерстве.

Во-вторых, конкурсные процедуры доступа предпринимателей к механизмам ГЧП недостаточно прозрачны.

В-третьих, нет полной информации о мировом опыте развития ГЧП.

В-четвертых, недостаточное использование в системах государственной и муниципальной служб современных управленческих технологий – стратегического, финансового, инновационного менеджмента, маркетинга, ситуационно-аналитического планирования и прогнозирования.

На наш взгляд, важно использовать мировой опыт стратегического планирования, прогнозирования в отношениях ГЧП в совершенствовании государственного и муниципального управления.

Стратегическое управление традиционно рассматривается в рамках коммерческих организаций. В то же время основные закономерности стратегического управления проявляются и в управлении государственными организациями. В них так же происходит постановка целей, определяются приоритеты, составляются долгосрочные планы и программы действий, формируется новая организационная структура, адекватная рыночной экономике.

Вместе с тем государственное и муниципальное управление имеет ряд особенностей, которые проявляются, прежде всего, в конкретных целях, методах оценки результатов, отчетности, механизмах контроля, особой ответственности и системах стимулирования труда. Реализация каждой функции управления в государственной и муниципальной службах имеет свою специфику:

- планирование и прогнозирование обычно осуществляется исходя из целей, формируемыми вышестоящими органами, при этом слабо учитываются особенности спроса на услуги государства и муниципалитетов;

- организация государственной и муниципальной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру, в которой управление, как правило, осуществляется методом «сверху – вниз», т.е. централизованно.

- мотивация персонала в данных структурах нацелена в меньшей степени на денежное вознаграждение и в большей мере на стимулы нематериального характера: престиж, стабильность, выполнение важной работы, возможность карьерного роста и пр. При слабости таких стимулов и неадекватного денежного поощрения, возникает коррупция;

- контроль и оценка результатов в рамках государственной и муниципальной службах осуществляется вышестоящими структурными подразделениями и не всегда объективно, что снижает результативность работы чиновников.

Однако в процессе становления рыночной экономики в России происходят значительные изменения в системах государственного и муниципального управления. Осуществляется информатизация всех управленческих процессов с помощью использования электронно-вычислительной техники, формируется в России и регионах электронное правительство, ускоряются процесс принятия и реализации управ-

ленческих решений, развиваются технологии, основанные на знаниях. В процессы управления все более активно проникают методы, оправдавшие себя в частном секторе. И в этой связи весомую роль играет именно развитие отношений ГЧП, что позволяет быстрее и эффективнее использовать опыт корпоративного управления.

В первую очередь это относится к стратегическому менеджменту. Под влиянием методов стратегического менеджмента появляются такие относительно новые управленческие процессы, как четкое формирование долгосрочных стратегических целей и миссии, использование SWOT – анализа, стратегических альянсов, многоуровневого контроля результатов и пр.

Целесообразно исследовать возможности развития ГЧП на основе метода SWOT – анализа, включающего оценку объекта по следующим направлениям: strength – сильные стороны; weakness – слабые стороны; opportunities – возможности; threats – угрозы (табл.).

Таблица

SWOT – анализ потенциала ГЧП в регионах России

Сильные стороны	**Возможности**
- Снижение бюджетной нагрузки за счет привлечения частных финансовых средств. - Повышение качества обслуживания населения. - Сокращение рисков субъектов РФ за счет переложения части рисков на частного партнера при реализации инвестпроектов. - Использование механизмов конкуренции.	- Реализация социально – значимых проектов, которые недостаточно привлекательны для частного финансирования. - Привлечение высококвалифицированных управленческих кадров. - Использование современных управленческих технологий.
Слабые стороны	**Угрозы**
- Высокие трансакционные издержки. - Отсутствие опыта реализации проектов.	- Риски формирования структуры ГЧП.

В рамках SWOT – анализа изучаются ресурсы, тенденции показателей развития региона, возможности использования конкурентных преимуществ и недостатки региона. В итоге формируется стратегия развития территории, оценивается внешняя среда с позиций определения возможностей и угроз, что необходимо и при формировании проектов в рамках ГЧП.

Методы и технологии стратегического менеджмента активно используются в тех областях, где изменения рыночной среды заставляют постоянно решать новые задачи. В связи с этим в практику работы государственных и муниципальных служб проникают технологии создания «команд» – гибких временных творческих групп, нацеленных не только на создание новых услуг, но и на решение неструктурированных проблем.

Суть этих технологий в том, что небольшим коллективам предоставляется значительная самостоятельность, они приобретают права независимых «команд», при этом более активно происходит делегирование прав и ответственности с верхних уровней управления на нижние. Команды становятся важнейшим инструментом достижения инновационности, оперативного решения неструктурированных проблем, развития индивидуальных способностей человека поскольку поощряются эксперименты, новые начинания в СГМУ.

Стратегическое партнерство государственных и коммерческих организаций обуславливает такие новые технологии управления в СГМУ, как ориентация не толь-

ко на должностные инструкции, правила и рутинные процедуры, а на четкое формулирование миссии и долгосрочных целей.

Практика формирования миссии (общего предназначения организации и концентрированных принципов) не только постепенно укрепляется в государственной и муниципальной службах, но и формирует открытость данных структур для граждан. Также из опыта частного предпринимательства в практику государственной службы проникают оценки эффективности (отношения результатов к затратам); результативности (отношения фактического результата к запланированному) и экономии (отношение планируемых затрат к фактическим).

Не менее важно, что в последние годы в СГМУ происходит оценка не затрат бюджетных средств, а результатов их использования. Безусловно, здесь еще многое предстоит реализовать, чтобы в основе и работы Счетной палаты РФ, и других контрольно – надзорных институтов лежал принцип оценки в какой мере достигнуты поставленные стратегические цели и соответствуют ли понесенные затраты бюджета полученным конечным результатам.

Особенно плодотворным является использование опыта частных компаний в формировании стратегии развития региона. В России формируются не только целевые региональные программы, но и паспорта развития территории, где четко отражаются все экономические связи организаций и Администрации региона, межрегиональные отношения, конкурентные преимущества и проблемы данной территории.

В заключении можно отметить, что разнообразные формы современного партнерства бизнеса и власти нацелены на достижение каждым партнером преимуществ и выгод от кооперации. Это достигается посредством оптимизации распределения функций, активного использования конкурентных преимуществ каждого партнера, а также четкого распределения ответственности и рисков при реализации проектов ГЧП.

Партнерство становится устойчивым и долгосрочным только в том случае, если каждый партнер видит и объективно оценивает специфические мотивы и экономические интересы других субъектов кооперации, взаимовыгодность сотрудничества.

Литература

1. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами. М. 2009. Гроув Э. Высокоэффективный менеджмент. М. 1996. Друкер П. Практика менеджмента. – М. ИД «Вильямс», 2002.

2. *Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М.* Государственно – частное партнерство. Механизмы реализации. М.: Альпина Паблишерз. 2010. Дынин Е.А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве // Общество и экономика. 2007. № 5-6. С. 111.

3. *Варнавский В.* Государственно – частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6. С. 33.

4. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Изд. «Дело». 2010. С. 14.