

Ссылка для цитирования этой статьи:

Чумак Д.Н. Цели проектов государственно-частного партнёрства // Human Progress. 2024. Том 10, Вып. 4. С. 12. URL: http://progress-human.com/images/2024/Tom10_4/Chumak.pdf DOI 10.46320/2073-4506-2024-4a-18.

УДК 338.28

ЦЕЛИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Чумак Денис Николаевич

аспирант кафедры Менеджмента в энергетике и промышленности
Инженерно-экономического института (ИнЭИ)
ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский университет «МЭИ»
г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В последние годы в Российской Федерации всё больше внимания уделяется государственно-частному партнёрству. В статье будет рассмотрен один из основных подходов к управлению механизмом государственно-частного партнёрства и описан один из ключевых факторов повышения эффективности реализации проектов государственно-частного партнёрства. Автор рассматривается государственно-частное партнёрство как универсальное сотрудничество государства и частного сектора для реализации крупных проектов, которое способствует существенной экономии бюджетных средств, повышению качества услуг и квалификации трудовых ресурсов. Кроме этого, исследуется тезис, что государственно-частное партнёрство для частного партнёра обеспечивает прибыль и способствует внедрению новых технологий. Автор отмечает, что в Российской Федерации многие объекты теплоэнергетики, электроэнергетики и жилищно-коммунального хозяйства эксплуатируются за пределами срока службы и требуют значительных инвестиций для развития и повышения энергоэффективности, вопросы реконструкции и модернизации промышленных и инфраструктурных объектов предельно актуальны для органов власти и местного самоуправления. По мнению автора, государственно-частное партнёрство требует дальнейшего совершенствования государственного регулирования и нормативно-правовой базы, особое внимание следует уделить целям проекта государственно-частного партнёрства. Автор предлагает разработать требования к целям государственно-частного партнёрства, указываемым в соглашении о ГЧП, и механизмы их достижения, что будет способствовать повышению эффективности государственно-частного партнёрства и национальной экономики в целом.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, проект ГЧП, цель проекта, управление проектом, эффективность.

JEL коды: L32, H43, O22.

Введение

Недостаточное развитие и высокий уровень физического износа промышленных объектов существенно ограничивают прогрессивные изменения в экономике. В Российской Федерации промышленные объекты, в том числе, объекты энергетики, построенные ещё в период индустриализации, требуют значительных вложений, направленных на их развитие и повышение энергетической эффективности. Необходимость в модернизации данных объектов, повышении их энергоэффективности, а также реконструкции постоянно растёт. Множество объектов теплоэнергетики, электроэнергетики и жилищно-коммунального хозяйства эксплуатируется за пределами срока службы (назначенного ресурса).

Проблеме содержания и развития объектов промышленной и жилищно-коммунальной инфраструктуры со стороны органов государственной власти уделяется много внимания, однако бюджетные ограничения регионов и муниципальных образований становятся барьером для создания современной инфраструктуры и развития промышленности. Одним из механизмов привлечения инвестиций в государственный (муниципальный) сектор является государственно-частное партнёрство (далее также – ГЧП).

Целью исследования является определение наиболее общего подхода к управлению механизмом государственно-частного партнёрства, выявление актуальных направлений развития ГЧП как инструмента повышения эффективности промышленных объектов.

Методы и Материалы

Классически к государственно-частному партнёрству относятся различного рода соглашения о создании, эксплуатации и содержании объектов, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, а также оказании услуг, относящихся к сфере деятельности государственных (муниципальных) образований, либо производстве товаров с использованием имущества, находящегося в собственности государства. Создание объектов, оказание услуг, производство товаров в случае государственно-частного партнёрства осуществляется путем объединения средств (имущества, трудовых и интеллектуальных ресурсов) и усилий государственных институтов и частного сектора. Такое сотрудничество объединяет государство и бизнес общей идеей, которая выражается в стремлении создать общественно полезный продукт (товар или услугу), от реализации и применения которого будет достигнут положительный экономический эффект. При этом,

каждая из сторон государственно-частного партнёрства стремится достичь своей заранее определённой цели.

Выгода от сотрудничества в форме ГПЧ в большинстве случаев является обоюдной.

Для государственных структур и органов власти это:

- сокращение расходования средств федерального или местного бюджета;
- повышение качества оказываемых услуг;
- привлечение новых технологий и высококвалифицированного персонала.

Для бизнес-структур (частных партнёров) это:

— получение прибыли как за счёт инвестирования частного капитала, так и вследствие эффективного управления государственными активами;

- разделение усилий за счёт привлечения административного ресурса;
- внедрение новшеств, отработка новаторских идей и передовых технологий;
- продвижение продукта или услуги, в том числе путем формирования привлекательного имиджа компании.

Учитывая высокую социальную значимость проектов, в ходе реализации которых осуществляется передача прав в отношении государственного имущества, или софинансирование которых осуществляется из средств бюджета Российской Федерации или региональных (муниципальных) бюджетов, следует говорить о том, что основные аспекты подготовки и реализации таких проектов подлежат государственному регулированию, такая деятельность должна быть обеспечена необходимой нормативно-правовой документацией. Важно отметить, что внедрение механизма ГЧП в промышленности требует создания специальных механизмов управления, учитывающих специфику особой формы сотрудничества (партнёрства) бизнеса и государства.

В настоящее время в Российской Федерации нормативно-правовому регулированию отношений, возникающих в рамках государственно-частного партнёрства, отведена важная роль, однако юридически оформленный институт ГЧП существует с недавнего времени – до 2015 года в стране отсутствовала правовая (законодательная) регламентация государственно-частного партнёрства. До этого времени многие учёные, исследователи изучали понятие и сущность ГЧП. В 2009 году Варнавским В.Г. ГЧП было определено как «юридически оформленная система отношений», сторонами которой являются государственные (муниципальные) структуры и частные лица или организации. Такая система отношений, по мнению Варнавского В.Г., оформляется на конкретный срок и предполагает совместное финансирование и разделение рисков, в качестве предмета такой системы отношений Варнавский В.Г. определяет объекты, находящиеся в собственности государства

(муниципального образования) или услуги, предоставляемые соответствующими государственными (муниципальными) органами или организациями [8].

Позднее годом, при написании практических рекомендаций для органов государственной власти и местного самоуправления, старший специалист Всемирного банка, занимавшийся вопросами участия частных структур в инфраструктуре, Джеффри Делмон рассматривал ГЧП как юридические, в том числе контрактные (кроме контрактов по государственному заказу), взаимоотношения между государственными и частными структурами, оформленные в целях развития оказываемых инфраструктурных услуг [9].

Немного иное толкование даёт доктор экономических наук Кабашкин В.А., который в 2011 году отмечал наличие различных терминов одновременно с «государственно-частным партнёрством», он описал ГЧП как партнёрские отношения органов государственной власти и бизнес-структур, которые создаются для удовлетворения потребностей общества. Кабашкин В.А. отмечал долговременный и взаимовыгодный характер таких отношений, основой которых является объединение ресурсов, при этом обеспечивается разделение рисков и ответственности [10].

Белицкая А.В., проводя исследование государственно-частного партнёрства как вида инвестиционной деятельности, говорила об отсутствии в законодательстве и в научной литературе «единого мнения относительно концепции данного сотрудничества» [6]. Кочеткова С.А. также отмечала отсутствие единой трактовки понятия «государственно-частное партнёрство» как в теоретическом, так и в практическом аспектах [11].

До законодательного закрепления понятия «государственно-частное партнёрство» нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с передачей прав в отношении объектов, находящихся в государственной собственности, частному лицу или организации для ведения определённого вида деятельности, осуществлялось в соответствии с законом Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Данные соглашения, как правило, направлены на привлечение финансовых средств для содержания, модернизации и реконструкции объектов, находящихся в собственности государства, при этом частные структуры приобретают возможность использования таких объектов, в том числе для извлечения прибыли на вложенный капитал.

Как уже было отмечено ранее, законодательно закреплённый термин «государственно-частное партнёрство» появился только в 2015 году и был введён Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ (далее – Закон о ГЧП), который определяет «государственно-частное партнёрство» как юридически оформленное сотрудничество, которое осуществляется в течение определённого времени и основано на объединении ресурсов и распределении рисков

между частным и публичным партнёрами [1]. Такая формулировка во многом соответствует рассмотренным ранее определениям, данным Варнавским В.Г. и Кабашкиным В.А., при этом обязательным становится наличие соответствующего соглашения частного и публичного партнёров и указываются цели его заключения. Согласно Закону о ГЧП, деятельность в рамках государственно-частного партнёрства осуществляется на основании соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнёрстве, а целями такого партнёрства является привлечение инвестиций (средств частных лиц), а также повышение качества и доступности товаров, работ и услуг, которые обеспечиваются публичным партнёром. Следует отметить, что все основные аспекты реализации проектов ГЧП определяются Законом о ГЧП и соглашением о государственно-частном партнёрстве, в частности, Законом о ГЧП определены объекты и элементы соглашения о государственно-частном партнёрстве, а также понятие «проект государственно-частного партнёрства».

Чтобы сформировать более точное понимание сущности и значения «проекта» следует проанализировать существующие определения данного термина.

Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 определяет проект как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений» [2], аналогичная формулировка приведена в ГОСТ Р 54869-2011, который устанавливает требования к деятельности по управлению проектом на всех этапах, в частности определяет, что по результатам этапа инициации формируются цели и продукты проекта [3]. Немного иную формулировку содержит ГОСТ Р ИСО 10006-2019, который определяет термин «проект» как «уникальный процесс», который осуществляется для достижения определённой цели [4].

Различные учёные также приводят определение проекта, например, Фил Бэбьюли описывает проект как «последовательность взаимосвязанных событий, направленных на достижение определённого результата с согласованием конкретного срока» [7], а Новиков Д.А. говорит о том, что проект – это «целенаправленное изменение действий для получения конкретного результата, определённое сроками, ресурсами и требованиями» [12].

Из вышеперечисленных определений можно выделить наиболее общие особенности и характерные черты, свойственные проектам, которыми являются:

- ограниченность ресурсов;
- ярко выраженная целевая направленность;
- уникальность результата.

Проект планируется и осуществляется для достижения конкретной, чётко сформулированной цели, получения результата, соответствующего заранее определенным

требованиям. Согласно теории управления проектами, формирование цели (целей) - это начальный, исходный этап проекта, вместе с тем достижение цели означает завершение проекта.

Министерством экономического развития Российской Федерации разработаны практические рекомендации по реализации проектов ГЧП, в которых отмечено, что в рамках существующей нормативной правовой базы в Российской Федерации возможна реализация некоторых из известных форм государственно-частного партнёрства, которые предусматривают проектирование, строительство и реконструкцию объекта ГЧП частной стороной с последующей его эксплуатацией и передачей в собственность государства на различных условиях, а также без эксплуатации в случае передачи объекта в государственную собственность за вознаграждение [13]. В данных рекомендациях отмечена важность оценки рисков по проектам ГЧП и их распределения между сторонами проекта ГЧП.

Основные принципы, которыми следует руководствоваться при управлении рисками определены международным стандартом ISO 31000 [5], согласно которому цели деятельности организации учитываются при управлении рисками. В Руководстве к Своду знаний по управлению проектами [14] приведено определение совокупного риска проекта, который оказывает комплексное воздействие на проект, управление таким риском направлено на максимальное повышение вероятности достижения целей проекта в целом.

Результаты и обсуждение

К настоящему времени стал очевидным тот факт, что для устойчивого функционирования экономики необходимо сформировать прочные и эффективные механизмы совместной деятельности государства и бизнеса. Государство в определённой форме может передать часть полномочий и права на некоторые ресурсы и объекты бизнес-структурам, при этом, безусловно, сохранив необходимый объем контроля и управления объектами, представляющими государственный интерес.

Государственно-частное партнёрство как одна из форм взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора (бизнеса) может обеспечить успешную реализацию крупных проектов в промышленности. Механизм государственно-частного партнёрства позволяет обеспечить сотрудничество государства и частного сектора на определённый срок с учётом интересов каждой из сторон, которые выражаются в целях проекта ГЧП.

В случае реализации проектов ГЧП в промышленности, учитывая существенные различия интересов государства и частного сектора, следует говорить о различных целях сторон государственно-частного партнёрства. Таких целей обычно несколько, по меньшей

мере, по одной для каждой стороны такого партнёрства. Цели проекта являются основой при формировании плана проекта, а также при выборе подходов к управлению проектом. Эти цели должны быть конкретными и достижимыми, так как абстрактно сформулированная цель может привести к риску невыполнения проекта, кроме того, справедливо полагать, что при достижении одной из поставленных целей проекта должны быть предусмотрены гарантии исполнения обязательств сторон по дальнейшей реализации проекта ГЧП до достижения всех поставленных целей.

Цель является одним из ключевых параметров проекта ГЧП. Цели и задачи реализации проекта ГЧП определяются на этапе формирования предложения о реализации ГЧП и утверждаются решением о реализации проекта государственно-частного партнёрства. Таким образом, чем точнее будут сформулированы цели проекта для каждой из сторон ГЧП, тем качественнее будет подготовлено соглашение о государственно-частном партнёрстве, определены задачи проекта ГЧП и ресурсы, необходимые для его реализации.

Заключение

По итогам анализа нормативно-правовой документации в области ГЧП и изучения теории управления проектами установлено, что проектный менеджмент является наиболее общим подходом к управлению в сфере государственно-частного партнёрства, в том числе в промышленности.

В целях соблюдения интересов сторон ГЧП при подготовке проектов государственно-частного партнёрства необходимо точно сформулировать цели такого партнёрства и провести оценку рисков, а при управлении рисками в ходе реализации проектов ГЧП учитывать все цели таких проектов, однако нормативная база, устанавливающая требования, предъявляемые к целям проекта, отсутствует.

Для развития института государственно-частного партнёрства необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы. В целях повышения привлекательности государственно-частного партнёрства и стимулирования его применения, в том числе в отношении промышленных объектов, предлагается разработать требования, предъявляемые к целям такого партнёрства, и механизмы их достижения, которые будут обеспечены соглашением о государственно-частном партнёрстве.

Предлагаемый подход будет способствовать повышению прозрачности экономических отношений в сфере государственно-частного партнёрства, принятию обоснованных решений при реализации проектов ГЧП в промышленности и стимулированию устойчивого развития национальной экономики в целом.

Список литературы

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».
3. ГОСТ Р 54869-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом.
4. ГОСТ Р ИСО 10006-2019. Менеджмент качества. Руководящие указания по менеджменту качества в проектах.
5. ГОСТ Р ИСО 31000-2019. Менеджмент риска. Принципы и руководство.
6. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнёрства. М.: Статут, 2012.
7. Бэджюли Ф. Управление проектом. Пер. с англ. В. Петрашека. М.: Фаир-Пресс, 2004.
8. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство. М.: ИМЭМО РАН, 2009.
9. Делмон Дж. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Астана: ИЦ «Апельсин», 2010.
10. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнёрство в регионах Российской Федерации. М.: издательство «Дело» РАНХиГС, 2011.
11. Кочеткова С.А. Государственно-частное партнёрство. Учебное пособие. М.: издательский дом Академии Естествознания, 2016.
12. Новиков Д.А. Управление проектами: организационные механизмы. М.: ПМСОФТ, 2007.
13. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнёрства. Министерство экономического развития Российской Федерации: Москва, 2023. Официальный сайт. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf?ysclid=m00s840vd8408898822 (дата обращения: 16.08.2024).
14. Руководство к Своду знаний по управлению проектами. Шестое издание (Руководство РМВОК). Институт управления проектами (Project Management Institute, PMI), 2017. ISBN: 978-1-62825-193-7.

OBJECTIVES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

Chumak Denis Nikolaevich

Postgraduate Student of the Department of Management

in Energy and Industry of the Institute of Engineering and Economics
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
«National Research University «MEI»
Moscow, Russian Federation

Annotation. Recent years, more and more attention has been paid to public-private partnerships at the Russian Federation. The article will consider one of the main approaches to managing public-private partnership mechanism and describe one of the key factors in improving the effectiveness of public-private partnership projects. The author considers public-private partnership as a universal cooperation between the state and the private sector for the implementation of large projects, which contributes to significant budget savings, improving the quality of services and the qualification of labor resources. In addition, the thesis is explored that public-private partnership for a private partner provides profit and promotes the introduction of new technologies. The author notes, that at the Russian Federation, many thermal power, electric power facilities and communal services facilities are operated beyond their service life and require significant investments for the development and improvement of energy efficiency, the issues of reconstruction and modernization of industrial and infrastructure facilities are extremely relevant for authorities and local governments. According to the author, public-private partnership requires further improvement of state regulation and the regulatory framework, special attention should be paid to the goals of the public-private partnership project. The author proposes to develop requirements for the goals of public-private partnership specified in the PPP agreement and mechanisms to achieve them, which will contribute to increasing the effectiveness of public-private partnerships and the national economy as a whole.

Key words: public-private partnership, PPP project, objective or project, project management, effectiveness.

References

1. Federal Law of July 13, 2015 № 224-FZ «On Public-Private Partnership Municipal-Private Partnership of the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation».
2. Order of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 № 1288. «Regulations on the organization of project activities in the Government of the Russian Federation».
3. GOST R 54869-2011. Project management. Requirements for project management.
4. GOST R ISO 10006-2019. Quality management. Guidelines for quality management in projects.
5. GOST R ISO 31000-2019. Risk management. Principles and guidelines
6. Belitskaya A.V. The legal status of participants of public-private partnership (PPP). Moscow: Statut, 2012.
7. Baguley Ph. Project management. Translated from the English by V. Petrashek. Moscow: Fair-Press, 2004.
8. Varnavsky V. Public-Private Partnerships. Moscow: IMEMO RAS, 2009.
9. Delmon J. Public-Private Partnership in Infrastructure. Practical Guide for Governmental Authorities, Astana: IC «Orange», 2010.
10. Kabashkin V.A. Public-private partnerships in regions of the Russian Federation. Moscow: Publishing House «Delo» Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 2012.
11. Kochetkova S.A. Public-private partnership: textbook. Moscow: Publishing house of the Academy of natural Science, 2016.
12. Novikov D.A. Project Management: Organizational Mechanisms. Moscow: PMSOFT, 2007.

13. The Ministry of Economic Development of the Russian Federation: Recommendations for the implementation of public-private partnership projects. Moscow, 2023. Official website https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf?ysclid=m00s840vd8408898822 (date of application 16.08.2024).
14. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Sixth edition. Project Management Institute (PMI), 2017. ISBN: 978-1-62825-193-7.