

УДК 334.021.1

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

М. Р. Орлов,
генеральный директор
ООО «Стилэкс»

Рассмотрены проблемы институализации проектов государственно-частного партнерства в части формализации процессов принятия решения и управления такими проектами. Проанализировано состояние отечественной законодательной базы, связанной с реализацией государственно-частного партнерства. Показано, что наиболее эффективным инструментом согласования интересов и управления проектами государственно-частного партнерства служит система сбалансированных показателей.

Ключевые слова — проектное управление, государственно-частное партнерство, система сбалансированных показателей.

В последнее время во всем мире происходят важные институциональные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и управлении: энергетике, коммунальном хозяйстве, на транспорте, в портах и т. п. Правительства передают во временное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью. Это связано с тем, что, с одной стороны, предприятия инфраструктурных отраслей (главным образом их сетевые, монопольные объекты) не могут быть приватизированы ввиду своей стратегической, экономической и социально-политической значимости, а, с другой стороны, бюджет не имеет достаточного количества средств для их воспроизводства. За рубежом это противоречие нашло свое разрешение путем использования концепции государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership — PPP), представляющего собой альтернативу приватизации важных объектов государственной собственности. Такое партнерство имеет вид организационного альянса между государством и бизнесом для реализации общественно значимых проектов разного масштаба в широком спектре сфер деятельности. Как любой проект, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

Ограниченные ресурсы отечественного бюджета заставляют обратить пристальное внима-

ние на эту форму привлечения средств бизнеса для решения задач, связанных с совершенствованием инфраструктуры, а также других актуальных социальных задач. Однако на этом пути общество и государственные институты столкнулись с существенными трудностями. Для того чтобы понять их суть и предложить пути преодоления возникающих проблем, рассмотрим цели и задачи, решаемые участниками ГЧП, сложившуюся на сегодняшний день в РФ законодательную базу, а также возможные риски сторон при реализации проектов ГЧП.

Очевидно, что в отношении ГЧП государственный сектор преследует как внутренние, так и внешние цели. Внутренние цели администраций всех уровней состоят в извлечении выгоды из знания рынка и использовании деловых компетенций частных партнеров, что позволяет, выполняя задачи в форме ГЧП, сокращать численность аппарата и одновременно повышать качество его работы. Внешний результат ГЧП, ради которого, по сути, и реализуются соответствующие проекты, направлен на повышение экономического потенциала региона, создание рабочих мест, решение социальных и иных задач, определенных на политическом и административном уровнях.

Целью частных партнеров в рамках структуры ГЧП служит увеличение или поддержка (по крайней мере, в долгосрочной перспективе) уровня прибыли. Помимо этого у них появляется возможность, опираясь на государственную под-

держку, снизить уровень своих рисков и увеличить долю рынка, занимаемую бизнесом. Наконец, связи с государственной администрацией и участие в проектах местного развития существенно способствуют улучшению их имиджа [1].

Юридическая (договорно-правовая) институализация взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП на основе консолидации отечественных и зарубежных моделей такого партнерства принципиально может принять одну из следующих форм.

1. Сервисные контракты:

— контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг; по поставке продукции для государственных нужд в виде прямой покупки государством конкретной продукции, услуг или имущества у частных производителей;

— контракты технической помощи в виде использования частных компаний для решения конкретных задач, в которых у государства возникают проблемы, например из-за недостатка конкретного ресурса (ликвидация последствий стихийных бедствий).

2. Управляющие контракты:

— контракты на обслуживание, когда администрация заключает контракт с частным сектором на обслуживание того или иного объекта;

— контракты на управление объектом, связанным с заключением контракта между администрацией и частным сектором на управление объектом;

— контракты «под ключ», в соответствии с которыми администрация финансирует, а частный сектор проектирует, строит и управляет объектом.

3. Договоры аренды и временной передачи прав:

— лизинговые контракты, близкие по содержанию к арендным, при которых арендатор, не участвуя в строительстве, получает объект от государства с налагаемыми обязанностями: обслуживание, взимание платы, платежи государству за пользование;

— соглашения о разделе продукции (СРП) на условиях передачи частным производителем части выпускаемой продукции государству в качестве оплаты права реализации конкретного проекта;

— инвестиционные контракты, когда государство отказывается на указанный в контракте срок от получения фискальных доходов, позволяя частному предприятию завершить инвестиционный проект, реализация которого имеет большой социально-экономический эффект, с использованием этих средств.

4. Концессионные соглашения разных типов:

— BOOT (Build — Own — Operate — Transfer) — «Строительство — Владение — Эксплуатация/

управление — Передача», тип классической концессии, в соответствии с которой частный партнер получает правомочие не только на строительство и пользование, но и владение объектом в течение срока соглашения, по истечении которого он передается исполнительной власти;

— DBOOT (Design — Build — Own — Operate — Transfer) — «Проектирование — Строительство — Владение — Эксплуатация/управление — Передача», отличающийся от первого тем, что на частного партнера возлагается ответственность не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование;

— ROOT (Reconstruct — Own — Operate — Transfer) — «Реконструкция — Владение — Эксплуатация/управление — Передача», связанный с тем, что частный партнер вместо строительства получает инфраструктурный объект на реконструкцию с последующим владением, использованием и передачей исполнительной власти;

— ROO (Reconstruct — Own — Operate) — «Реконструкция — Владение — Эксплуатация/управление», не предполагающий возврат объекта после восстановления и эксплуатации в собственность государства;

— MFO (Maintain — Finance — Operate) — «Обслуживание — Финансирование — Эксплуатация/управление», направленный на предоставление частным партнером товаров, работ или услуг потребителям с использованием предоставляемого для этой цели объекта соглашения.

5. Акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия).

В этом случае участие государства распространяется до степени получения блокирующего меньшинства. Тем самым государство приобретает достаточное влияние в компании. В случае многочисленных смешанных компаний SEM во Франции, например, закон предписывает, что государственный сектор должен обладать большей частью активов [2].

Основные классификационные признаки перечисленных выше форм ГЧП приведены в табл. 1.

В силу своей комплексности общие вопросы ГЧП могут регулироваться гражданским законодательством и, кроме того, нормами бюджетного, налогового и иных отраслей права, Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и т. д. Поэтому активно дискутируемая в настоящее время необходимость

■ Таблица 1

Виды ГЧП	Продолжительность	Компенсация для исполнителя	Функции исполнителя
Сервисные контракты	Короткий срок (1–3 года)	Вознаграждение от заказчика за выполнение услуг	Определенный, всегда связанный с техникой вид услуг
Управляющие контракты	Средний срок (3–8 лет)	Вознаграждение от правительства за оказание услуг	Управление деятельностью, переданной государством
Аренда и временная передача прав	Длительный срок (8–15 лет)	Все доходы, вознаграждения и сборы от потребителя за оказанные услуги; поставщик услуг выплачивает государству ренту за объект	Управление, ремонт и техническое обслуживание (возможно, инвестирование) муниципальным имуществом, которое оказывает услуги по специфическим стандартам
Концессионное соглашение	Длительный срок (15–30 лет)	Все доходы от потребителя за оказанные услуги; поставщик услуг выплачивает государству установленные договором выплаты и может брать на себя выплату существующей задолженности	Управление, ремонт, техническое обслуживание и инвестирование в государственную/муниципальную инфраструктуру по заданным параметрам
Участие в капитале	Неограниченный срок	Доходы компании с участием государственного и частного капитала распределяются пропорционально участию	В соответствии с ГК РФ

принятия федерального закона о ГЧП не является абсолютно очевидной, а предполагаемое его содержание вызывает множество споров [3]. Следует ожидать, что в основу такого закона будет положено легальное определение самого ГЧП, общие принципы его реализации, а также модернизация существующей (формировавшейся с начала 90-х гг.) нормативной базы в сфере инвестиционной деятельности.

На региональном уровне в настоящее время законы о ГЧП приняты лишь в нескольких субъектах РФ (Республиках Алтай, Дагестан, Калмыкия, Томской области, г. Санкт-Петербурге), при этом большая их часть имеет ряд существенных недостатков [4]. Эти законы:

- не учитывают опыта уже предпринятых попыток реализации федеральных проектов ГЧП и сложностей, возникших в ходе применения существующей нормативной базы;
- не охватывают значительного количества инструментов, которые действительно интересны региональным и национальным инвесторам;
- имеют невысокий уровень юридической техники, что приводит к коллизиям с нормами федерального законодательства;
- основаны на неверном представлении о реальном содержании различных инструментов ГЧП и носят поэтому откровенно декларативный характер.

Наглядное представление о законодательном закреплении различных видов хозяйственного взаимодействия в региональных законах о ГЧП можно получить из табл. 2.

■ Таблица 2

Субъект Федерации	Виды хозяйственного взаимодействия				
	BOOT	DBOOT	ROOT	ROO	MFO
Республика Дагестан	+	+	+	+	+
Республика Алтай	Не определены				
Республика Калмыкия	Не определены				
Город Санкт-Петербург	+	+	+	+	+
Томская область	Не определены				

В целом следует отметить, что в настоящее время указанная выше законодательная база с привлечением таких нормативных документов, как Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 01.03.2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Российской Федерации» и др. составляет достаточную основу для реализации всего спектра форм ГЧП.

Несравненно более важным обстоятельством, стоящим на пути реализации проектов ГЧП, является анализ и распределение рисков в процессе формирования и осуществления проектов, а также тяжелый груз взаимного недоверия властных

структур и бизнеса, накопившийся за период перехода к рыночной экономике. Эти обстоятельства, помноженные на отсутствие коммуникативных навыков между представителями различных общественных институтов и дополненные недостаточно проработанным механизмом организации экономического взаимодействия сторон в рамках ГЧП [5], привели к торможению использования этой эффективной формы взаимодействия общества и бизнеса. Выход из положения может быть найден на пути преодоления взаимного недоверия и формирования таких процедур управления проектами сотрудничества, которые обеспечат максимальную их прозрачность.

Рассмотрим сначала потенциальные риски сторон при осуществлении ГЧП. К ним относятся:

для государственного сектора:

— *асимметричные информационные потоки*, связанные с тем, что частные партнеры обладают лучшим знанием рынка и выгодных инвестиционных возможностей, нежели государственный сектор, не говоря уже о более высокой компетенции частных партнеров в части выполнения проектов — дефицит всего этого составляет большое неудобство для государственного сектора;

— *возможные нечестные намерения частного партнера*, поскольку нельзя гарантировать, что частные партнеры будут действовать строго в соответствии с условиями договора, особенно когда государственный сектор отдает существенную часть управления партнерством в руки частного партнера; поэтому если государственный сектор уже связан схемой сотрудничества, он уязвим для любых возможных нечестных намерений со стороны частного партнера, который захочет воспользоваться возможностями государственного сектора;

— *опасность передачи рисков государственному сектору*, обусловленная тем, что ГЧП может привести к краткосрочному сокращению финансового давления на государственные бюджеты, однако опасность, что проектный риск будет передан обратно, остается высокой, причем это довольно большой риск, поскольку государственный сектор несет определенную ответственность за проект. При неудаче проекта государственный сектор не сможет легко оставить финансовые последствия частным партнерам, если это приведет к провалу проекта со всеми отрицательными политическими последствиями. В этом случае государственный сектор практически вынужден действовать, т. е. переносить часть бремени финансирования проекта с пользователей инфраструктуры или услуг на налогоплательщиков;

для коммерческих организаций:

— *политический и юридический риски*, связанные с возможными изменениями в правитель-

ственной политике, неблагоприятными или непостоянными рыночными условиями, неспособностью или отказом государственного сектора выполнить условия договора, а также с изменениями в налоговом законодательстве или принятием на государственном уровне мер, имеющих неблагоприятные последствия для частных партнеров;

— *технические риски*, касающиеся выполнения строительства и использования инфраструктуры и охватывающие различные компоненты: неожиданные технические проблемы при реализации проектов, неопределенно сформулированные экологические требования, отклонения от планового графика выполнения проекта, превышение бюджета затрат, прерывания сервисного обслуживания и т. д.;

— *экономический и финансовый риски*, обусловленные, прежде всего, степенью инфляции и изменением курсов обмена валют (валютные займы и валюта, связанная с доходами пользователей); в эту категорию включают также факторы, отражающие состояние и прогноз развития экономики;

— *коммерческие риски*, учитывающие факторы как взаимоотношений организации с клиентами, так и ценообразование на товары и услуги, являющиеся предметом ГЧП, поэтому коммерческие риски надо рассматривать в общем контексте экономики и общества, поскольку покупательская способность потенциальных пользователей и привлекательность для них продукции ГЧП имеют определяющее значение в экономической успешности проекта;

— *риски форс-мажора*, которые не требуют дополнительных комментариев и связаны с естественными бедствиями, социальными беспорядками и войнами, к которым в нашем веке добавилась угроза терроризма.

Необходимость уменьшения указанных рисков путем ранней диагностики угроз и их парирования наряду с преодолением взаимного недоверия сторон партнерства друг к другу требует формирования таких процедур управления проектами сотрудничества, которые обеспечат максимальную их прозрачность. К сожалению, сегодня отсутствуют как подзаконные акты, так и рекомендованные методики организации управления проектами ГЧП, поэтому приходится обращаться к разработанным в последнее время инструментам управления проектами, среди которых, в первую очередь, следует упомянуть систему сбалансированных показателей (Balanced Scorecard — BSC), получившую заслуженную популярность благодаря успешному ее применению в различных сферах деятельности [6].

Как известно, система BSC содержит четыре основные перспективы, определяющие содержа-

ние хозяйственной деятельности субъекта и совокупность показателей, отражающих ее эффективность (рисунок). Такая система служит моделью бизнеса и связывает между собой ресурсы, бизнес-процессы, рыночные показатели и финансовые результаты.

Исходя из самой сути ГЧП, направленной на повышение эффективности использования принадлежащих обществу ресурсов, эти ресурсы передаются в пользование коммерческой организации, а получаемая рента распределяется согласно условиям договора. Таким образом, в рассматриваемом случае общая структура BSC остается неизменной с добавлением в ресурсную составляющую инвестиционных вкладов со стороны государства и учета в финансовой составляющей соответствующего оттока ренты. В том случае, когда договором предусматривается использование сложных финансовых схем (например, при организации софинансирования для осуществления программ льготного жилищного строительства), возможно разделение финансовой составляющей с выделением верхнего уровня, отражающего реализацию этих схем.

Помимо наглядного описания функционирования проекта, система BSC позволяет обеспечить соответствие и непротиворечивость целей всех стейкхолдеров, управляя противоречиями и конфликтами [7]. Основной их источник — это разное видение способов увеличения успешности бизнеса, разный жизненный опыт, уровень образования, глубина мышления и многое другое, отличающее стейкхолдеров как личностей между собой. В табл. 3 приведены основные типы противоречий, могущих возникнуть между собственниками и менеджментом организации и способы использования BSC для их преодоления.

Используя систему BSC для выработки консенсуса, действия по преодолению противоречий можно представить так:



■ Структура показателей BSC

■ Таблица 3

Тип противоречия	Способ преодоления противоречий
Собственник и топ-менеджер в одном лице	BSC — система, ориентированная на определение баланса между инвестициями и потреблением
Собственник в поисках топ-менеджера	BSC — инструмент постановки целей наемному руководителю и контроля достижений
Собственник в конфликте с топ-менеджментом	BSC — инструмент, помогающий развернуть реализацию целевых показателей до уровня исполнения и сделать ее «прозрачной» для собственника
Собственники в конфликте друг с другом	BSC — способ устранения противоречий во взглядах на цели и средства их достижения

— в случае совмещения собственника и топ-менеджера в одном лице BSC помогает соблюсти баланс между инвестициями и потреблением, обеспечивая контроль уровня средств, необходимый для успешного функционирования и развития бизнеса;

— когда собственнику требуется сформировать команду управленцев и он находится в поисках топ-менеджера, BSC служит инструментом постановки целей наемному руководству и контроля достижений. В этом случае у топ-менеджмента появляется четкая программа действий и понятные количественные ориентиры;

— в случае конфликта между собственниками и топ-менеджментом разработанная стратегия реализации проекта, описываемая принятой сторонами системой количественных показателей, становится законом для топ-менеджмента, которому собственник передает все полномочия по управлению бизнесом, оставляя за собой текущий контроль показателей для парирования катастрофических ситуаций;

— при конфликте между собственниками основным руководящим документом для топ-менеджеров также служит утвержденная система показателей, чем исключается влияние отдельных мнений на работу организации.

Нетрудно заметить, что перечисленные варианты охватывают все возможные случаи противоречий, которые могут возникнуть в ходе подготовки и реализации проектов ГЧП.

Еще одним преимуществом использования методики BSC для решения рассматриваемой задачи служит большое количество программных средств для ее реализации. Общеизвестные мировые стандарты качества в области программного обеспечения для BSC определяет компания Balanced Scorecard Collaborative, Inc., созданная авторами концепции Balanced Scorecard. Между-

народным сертификатом **BSCol Certified**, подтверждающим соответствие продукта методологии **Balanced Scorecard**, обладают 23 программных решения со всего мира. Россию и страны СНГ представляет российская разработка «Инталев: Навигатор» [8].

Программные продукты для BSC управления можно разделить на несколько категорий. Во-первых, это отдельные программы для разработки стратегических карт BSC (примеры: **QPR ScoreCard**, **Dialog Strategy**). Во-вторых, это входящие в комплексные системы для управления предприятием (ERP, BPM и др.) модули, например **Geac Performance Management**, **Business Performance Management**, **Cognos Metrics Manager**, **SAP Strategic Enterprise Management**. Первые

сравнительно просты в настройке и использовании, доступны по цене, но упускают из виду такие важные аспекты, как бюджетирование и бизнес-процессы. Вторые выигрывают за счет комплексного подхода, но обладают высокой стоимостью. Удачным компромиссом в таких случаях может выступить третий вариант — система для проектирования бизнеса, включающая в себя модуль BSC. Такое программное обеспечение обладает широкими возможностями для формирования стратегии, системы бюджетирования, структуры организации и бизнес-процессов (а иногда и других подсистем, например, клиентской подсистемы), но не замахивается на их полную автоматизацию, что существенно снижает стоимость продукта и упрощает его интерфейс.

Литература

1. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / ИМЭМО РАН. — М., 2005. — 176 с.
2. Вилисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 28–32.
3. Глумов Е. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования // Корпоративный юрист. 2009. № 5. С. 35–37.
4. Орлов М. Р. Экономический анализ проектов государственно-частного партнерства // Надежность и качество — 2010: Тр. Междунар. симп. Пенза, 2010. С. 305–308.
5. Кашин С. Не в дружбу, а в госслужбу // Секрет Фирмы. 2005. № 30 (117). С. 17–19.
6. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей: Пер. с англ. — М.: Олимп-Бизнес, 2004. — 346 с.
7. Орлов Р. А. Технология создания и управления брендом / ГУАП. — СПб., 2008. — 448 с.
8. Внедрение системы сбалансированных показателей: постановка и автоматизация / КВФ «Инталев». — СПб., 2005. — 262 с.