

*На правах рукописи*



**КОЛОСОВ АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО:  
СОДЕРЖАНИЕ, ОРГАНИЗАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:  
менеджмент

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Курск 2011

Диссертационная работа выполнена на кафедре региональной экономики и территориального управления в ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки РФ,  
доктор экономических наук, профессор  
Рисин Игорь Ефимович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
Сибирская Елена Викторовна

кандидат экономических наук, доцент  
Мяснянкина Ольга Викторовна

Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный  
национальный исследовательский университет»

Защита диссертации состоится «14» декабря 2011 г. в 11 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.105.07 при Юго-Западном государственном университете по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Юго-Западного государственного университета.

Автореферат разослан «11» ноября 2011 года

Ученый секретарь  
совета по защите  
докторских и  
кандидатских диссертаций  
ДМ 212.105.07

Е.В. Харченко

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Начиная с последней трети XX в. в мире происходят коренные изменения в методах, используемых обществом для решения социально-экономических проблем граждан, удовлетворения их растущих потребностей. Частный бизнес и государство все активнее вступают в сотрудничество в поисках экономически эффективных путей решения задач развития общества. Одной из форм взаимодействия власти и бизнеса, положительно зарекомендовавших себя на практике, стало государственно-частное партнерство (далее – ГЧП).

Несмотря на признание этой формы сотрудничества одним из важнейших институтов повышения национальной и региональной конкурентоспособности, его внедрение в российскую практику идет крайне медленно. Нерешенность целого ряда теоретических и методологических вопросов перехода к партнерским отношениям государства и бизнеса, неразвитость законодательной и нормативной базы на всех уровнях, бюрократические препоны сдерживают внедрение государственно-частного партнерства в России.

Соответственно, это делает актуальным проведение исследований, направленных на поиск эффективных форм реализации проектов ГЧП. Кроме того, необходимость преодоления последствий мирового финансового кризиса, вывода экономики России на траекторию устойчивого роста также актуализирует проблему поиска эффективного механизма взаимодействия государства и бизнеса, балансирующего и реализующего их интересы.

Вышеуказанное определило выбор темы исследования как актуальной для экономики России.

**Степень научной разработанности проблемы.** Анализ роли государства в современной экономике посвящено множество работ, среди которых следует выделить фундаментальные труды западных ученых – Э. Аткинсона, Д. Стиглица, Г. Таллока, И. Шихаты, а также доклады Всемирного банка. Различные аспекты сущности ГЧП, а также процессы его формирования и функционирования глубоко изучаются зарубежными исследователями, среди которых выделяются работы Т. Барнекова, Р. Бойла, Л. Джезируски, М. Джеррарда, С. Китадзима, Ф. Кука, Д. Рича.

Изучению различных аспектов взаимодействия государства и бизнеса посвящены исследования современных российских ученых – М.Н. Афанасьева, В.П. Бочарова, Ю.В. Вертаковой, С.Ю. Глазьева, Г.В. Горланова, Г.А. Дробота, С.С. Евтюхова, А.Ю. Зудина, А.Д. Некипелова, И.М. Осадчей, Б.Г. Преображенского, И.Е. Рисина, Д.А. Розенкова, Е.В. Сибирской, Ю.И. Трещевского, Я.Ш. Паппэ, С.П. Перегудова, Ф.И. Шамхалова, Ю. Шишкова, Е. Ясина и др. Экономико-организационный потенциал и особенности государственно-частного партнерства рассматриваются в работах О.С. Белокрыловой, В.Г. Варнавского, Л.И. Ефимовой, О.А. Ломовцевой, В.А. Михеева, Т. Санниковой, Б. Столярова и А. Шмарова. Важные политико-правовые аспекты государственно-частного партнерства в России нашли свое освещение в работах М.В. Вилисова, С.С. Сулакшина, Е.А. Хрустальной, В.И. Якунина.

Несмотря на растущий интерес ученых к названной предметной области, многие принципиальные вопросы пока только обозначены, но не решены, в том числе, связанные с формированием системных представлений о сущности, функциональном и процессуальном содержании государственно-частного партнерства, принципах и механизме его организации, перспективах развития.

Актуальность названных проблем, возрастающая потребность их практического решения определили выбор темы, объекта и предмета исследования, обусловили постановку цели и задач диссертационной работы. Диссертационное исследование проведено в рамках основного научного направления Воронежского государственного университета «Система управления экономикой: формирование и развитие».

**Объектом исследования** является государственно-частное партнерство, как форма совместного участия бизнеса, государства, органов местного самоуправления и других субъектов в решении задач общественного развития.

**Предметом исследования** являются управленческие отношения, опосредующие организацию, функционирование и развитие государственно-частного партнерства.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в обосновании теоретических положений, раскрывающих содержание и механизм организации государственно-частного партнерства, разработке научно-методических рекомендаций по совершенствованию управления его развитием.

Необходимость достижения цели потребовала решения следующих задач:

- уточнить сущность государственно-частного партнерства;
- раскрыть содержание государственно-частного партнерства;
- обосновать структуру механизма организации государственно-частного партнерства;
- обобщить и систематизировать современный зарубежный и российский опыт организации государственно-частного партнерства;
- разработать концепцию развития государственно-частного партнерства.

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в соответствии с паспортом научной специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (10. Менеджмент): п. 10.5. Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом.

**Теоретическую и методологическую основу диссертации** составили научные труды отечественных и зарубежных специалистов по проблемам взаимодействия государства и бизнеса, результаты фундаментальных и прикладных исследований в области формирования, организации и развития государственно-частного партнерства, программные документы органов государственной власти, федеральные и региональные нормативно-правовые акты, официальные статистические данные и материалы периодической печати.

В процессе исследования были использованы диалектический метод, предопределяющий изучение явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи. В

работе применялись также методы ситуационного, структурно-функционального, экономико-статистического, компаративного анализа, табличная и графическая интерпретация эмпирико-фактологической информации.

**Информационную основу исследования** составили программные и отчетные материалы Минрегиона России, Минэконома России, Минфина России, доклады и материалы круглых столов и конференций по проблемам ГЧП, законодательные и нормативно-правовые акты РФ и субъектов РФ, материалы периодической печати, ресурсы сети Интернет.

**Научная новизна результатов исследования** состоит в развитии теоретических положений и разработке научно-практических мер, определяющих векторы и содержание необходимых изменений в организации государственно-частного партнерства, управлении его развитием, учитывающих специфику экономических и институциональных условий России.

Научная новизна подтверждается следующими полученными в ходе исследования научными выводами и результатами, выносимыми на защиту:

1. Раскрыта сущность государственно-частного партнерства, трактовка которой отличается единством трех взаимосвязанных аспектов: экономического, институционального, управленческого.

2. Уточнено содержание государственно-частного партнерства путем дополнения его в социально-экономическом аспекте функциональными императивами, в институциональном и организационно-экономическом аспектах — принципами организации.

3. Обоснована структура механизма организации государственно-частного партнерства, отличающаяся элементным составом, включающим субъектов, объекты, формы, связи и инструменты взаимодействия, фиксацией векторов действия форм, объединенных в группы по признаку трансформации собственности.

4. Предложен методический подход к совершенствованию организации государственно-частного партнерства, отличающийся селективным использованием достижений современной зарубежной и отечественной практики, ориентацией на системное преодоление недостатков, присущих управленческой деятельности субъектов, совместно реализующих проекты ГЧП в России.

5. Разработана концепция развития государственно-частного партнерства, отличающаяся обоснованием стратегических целей и направлений этого процесса, вводом новых принципов организации ГЧП, определением состава перспективных для российских условий инструментов управления и их содержательных характеристик, избирательных для государства, бизнеса, институтов гражданского общества.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в развитии концептуальных положений, раскрывающих сущность, содержание и механизм организации государственно-частного партнерства, направления совершенствования управления его развитием, что дополняет ряд разделов современной теории менеджмента.

**Практическая значимость диссертации** определяется тем, что содержащиеся в работе выводы и рекомендации, адресованные органам государственной власти и менеджменту хозяйствующих субъектов, могут быть использова-

ны при разработке национальных, региональных и муниципальных программ развития ГЧП, реализации его конкретных проектов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования были доложены на международных научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы развития территорий и систем регионального и муниципального управления» (Курск, 2010, 2011 гг.), «Механизмы развития социально-экономических систем региона» (Воронеж, 2011 г.), «Управление изменениями в социально-экономических системах» (Воронеж, 2011 г.).

Результаты исследования, связанные с обоснованием механизма организации общественно-частного партнерства приняты к использованию администрацией городского округа город Воронеж, рядом коммерческих организаций Воронежской области (подтверждено документами). Положения, раскрывающие сущность и экономическое содержание государственно-частного партнерства, механизм его организации внедрены в учебный процесс Воронежского государственного университета (подтверждено документом).

**Публикации.** Основные результаты исследования опубликованы в 12 научных работах, в том числе в 4 работах в изданиях, включенных ВАК РФ в Перечень ведущих рецензируемых журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук, общим объемом 3,5 п.л., авторских – 3,2 п.л.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников, насчитывающего 227 наименований. Работа изложена на 177 страницах, содержит 9 таблиц, 9 рисунков.

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, степень ее разработанности, сформулированы цель и задачи, предмет и объект исследования, показаны научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы и ее апробация.

**В первой главе** «Теоретические основы организации государственно-частного партнерства» уточнена сущность государственно-частного партнерства, раскрыто его функциональное и процессное содержание, обоснована структура механизма организации.

**Во второй главе** «Компаративный анализ современной практики организации государственно-частного партнерства» даны результаты сравнительного анализа опыта организации государственно-частного партнерства в зарубежных странах, оценка современной российской практики его организации.

**В третьей главе** «Концепция развития государственно-частного партнерства в России» обоснованы стратегические цели и направления развития государственно-частного партнерства, предложено дополнение принципов его организации, позиционированы перспективные инструменты управления проектами ГЧП.

**В заключении** сформулированы основные результаты и выводы исследования.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

### **1. Раскрыта сущность государственно-частного партнерства.**

Суть авторской позиции, раскрывающей сущность государственно-частного партнерства, состоит в выделении трех аспектов альянса его участников: экономического, институционального и организационного. Все три принципиально необходимы для реализации общественно значимых проектов.

Экономический аспект государственно-частного партнерства, как особой формы социально-экономических отношений, связан со структурой общественных потребностей. Вопреки распространенному мнению, что товары и услуги, оказываемые в проектах ГЧП, являются наиболее важными для общества, в работе обосновано, что партнерство возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность. В их числе: объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т.п.); так называемые публичные службы (ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство); образование; здравоохранение; оборона.

Таким образом, определено, что приоритеты реализации ГЧП определяются в первую очередь не общественными интересами, представляющими собой абстракцию высокого уровня, а составом и иерархией социально-экономических функций государства.

В современных условиях сформировался взаимный интерес государства и бизнес-структур к сотрудничеству. С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затруднило выполнение государством постоянно нарастающего объема общественных функций. С другой стороны, для функционирования бизнеса стали принципиально важными новые объекты для приложения капитала. Возникла дилемма – сохранить статус-кво в институциональной подсистеме общества или трансформировать ее под выполнение расширенной сферы производства общественных товаров и услуг.

Указанная экономическая особенность ГЧП требует особых институциональных и управленческих отношений. Развитые общества пошли по пути частичного изменения институтов на базе партнерства, обеспечивающего, с одной стороны, сохранение базового института, лежащего в основе производства общественных товаров и услуг – государственной собственности, с другой – декомпозицию отношений собственности и их динамическое ситуационное перераспределение между участниками ГЧП.

Потребность в привлечении бизнес-структур в сферу функционирования государственной собственности связана с тем, что государство не может ни эффективно эксплуатировать ее объекты в полном объеме, ни передать их в частные руки, поскольку это может привести к непредсказуемым последствиям. Эти последствия не обязательно окажутся неблагоприятными для общества, важно, что их трудно прогнозировать, особенно в средне- и долгосрочной перспективе. С институциональных позиций важно сохранение титула собственности государства на объекты отношений или приобретение собственности.

Данную особенность ГЧП следует рассматривать как его важную институциональную характеристику – взаимодействие осуществляется на базе государственной (или муниципальной) собственности. На практике частным компаниям, реализующим совместные с государством проекты, передаются широкие полномочия по владению, эксплуатации, строительству, финансированию имущественных комплексов. Принципиально важным при этом является именно сохранение титула собственности на объекты у государства.

С точки зрения управления важно, что при государственно-частном партнерстве реализуется инициативность частного сектора в рамках фиксированных отношений государственной собственности. Возникают специфические организационные отношения между государством и бизнесом.

При традиционных формах мобилизации ресурсов (в основном посредством налогообложения) государство направляет их в последующем на любые цели, независимо от того, что именно интересуется поставщика данных ресурсов в экономической и других сферах. Частный сектор отстранен от использования предоставляемых им ресурсов. В системе государственно-частного партнерства принципиальным моментом является включенность бизнеса в конкретную деятельность. Поэтому имеет место не разделение общественных функций, как при традиционных формах взаимодействия государства и бизнеса, а разделение функций управления конкретными объектами или проектами. Разделение труда переносится с макроуровня на микроуровень.

Институциональной основой такого разделения труда является договор, налагающий обязательства не только на бизнес, но и на государство. Обязательства государства из обезличенных, обращенных к «обществу в целом», превращаются в персонифицированные. В государственно-частном партнерстве возникает новый институт – персонифицированная ответственность государства за выполнение своих функций.

В работе акцентировано внимание на то, что речь идет об институционализации отношений, которые носят инициативный, добровольный характер только на стадии формирования объекта или проекта. После заключения соответствующего договора его участники оказываются связанными жесткими договорными отношениями, что особенно важно для стран с неустоявшимися, слабыми рыночными институтами, в том числе, России.

Привлекательность ГЧП для частного бизнеса обусловлена не только расширением рынка, но и рядом других факторов: прямой государственной поддержкой, возможностями долговременного размещения инвестиций под государственные гарантии и др. В то же время, для государства целесообразность партнерства заключается в решении системных проблем социально-экономического развития (развитие социальной инфраструктуры, энергетики, жилищно-коммунального хозяйства и других проблемных отраслей); сокращении бюджетных расходов за счет привлечения средств частных инвесторов; повышении качества и эффективности работ и услуг; увеличении налоговых поступлений; повышении инвестиционной и инновационной активности.

## **2. Уточнено содержание государственно-частного партнерства.**

Содержание государственно-частного партнерства в самом общем виде представляет собой развертывание его сущностных характеристик в систему



реальных отношений, связанных с производством общественных товаров и услуг. В соответствии с тремя основными компонентами сущности ГЧП его содержание раскрывается в работе с социально-экономической, институциональной и организационно-экономической точек зрения.

Социально-экономический аспект содержания ГЧП раскрывается через функции, выполняемые государством при производстве общественных благ. Ведущей общественной функцией (функциональным императивом), имеющей экономическое, институциональное и управленческое содержание, является обеспечение целостности государства и общества. Она, в известном смысле, предшествует всем остальным функциям, посредством которых государство самореализуется и, в то же время, определяет состояние входящих в него систем. Реализация функции обеспечивается созданием и содержанием социальной инфраструктуры и защитой от агрессивного внешнего воздействия.

Естественной функцией государства является экономическое развитие страны, ее функциональных и территориальных подсистем. В настоящее время происходит смещение ориентиров от наращивания объема товаров и услуг, производимых и потребляемых в стране, к характеру развития. Актуализировано включение государства в инновационные процессы, охватывающие всю социально-экономическую сферу страны, поскольку в современных условиях это – один из важнейших приоритетов экономической динамики. Поэтому вторым функциональным императивом, отражающим содержание ГЧП, необходимо считать инновационное развитие страны.

Рост интереса бизнеса к социальным проектам не исключает «провалов рынка» и требует постоянного участия государства в производстве общественных товаров и услуг. В то же время, в процессе выполнения социальной функции государства имеют место и его «провалы», которые выражаются в низкой эффективности использования средств, связанной с бюрократизацией, низкой активностью чиновников, злоупотреблениями. Можно считать, что главным «провалом государства» в сфере обеспечения населения социальными услугами является отставание их объема, структуры и качества от растущих потребностей. Основанием для такого отставания является низкий уровень заинтересованности и прогностической способности государственных органов в области детализации потребностей в общественных благах, в том числе, имеющих социальный характер. Поэтому третий функциональный императив, образующий содержание ГЧП – создание условий для функционирования эффективных хозяйствующих субъектов, представленных в рыночной экономике, прежде всего бизнес-единицами.

Центральной проблемой процессного плана, возникающей при взаимодействии государства и бизнеса на основе партнерства в сфере удовлетворения общественных потребностей, является необходимость согласования двух различных основ управленческой деятельности – координации и конкуренции. Причем, в данном случае невозможен переход к одной из них – отказ от координации приведет к разрушению целостности социально-экономического пространства в силу удовлетворения интересов бизнеса, непринятие конкуренции не позволит перейти к более полному удовлетворению потребностей населения. Дихотомия «конкуренция + координация», свойственная традиционной органи-

зации производства частным и государственным секторами, при переходе к ГЧП разрушается. Вместо альтернативных управленческих отношений возникает их синтез, базирующийся на совокупности институциональных и организационных принципов.

Состав институциональных принципов ГЧП, обоснованных в диссертации, включает принципы: формирования «коридора» целесообразных действий; расширения сферы конкурентных отношений; фокусирования «пучка прав собственности»; расширения состава участников ГЧП; минимизации институциональных издержек; социализации инвестиционных процессов.

В содержательном плане указанные принципы обеспечивают: блокирование оппортунистического поведения институционально различных субъектов; замену института власти институтом конкуренции в отношениях государства, бизнеса и населения в процессе производства и потребления общественных социальных благ; противодействие стихийному расслоению собственности в процессе конкуренции; включение в систему взаимоотношений государства и бизнеса третьей стороны, не связанной прямо с правами собственности на используемые объекты – институтов гражданского общества и населения; формирование института социального инвестирования, как стабилизатора экономического развития.

Совокупность организационных принципов включает принципы: эффективного сочетания координации и конкуренции в процессе управления производством социальных услуг; долгосрочности контрактных отношений; прозрачности взаимоотношений государства и бизнеса для потребителей социальных общественных услуг; определения и организационного обеспечения приоритетных направлений общественного развития; сквозного участия партнеров во всех стадиях жизненного цикла продукта или проекта; рассредоточения полномочий и эффективной координации деятельности субъектов партнерства; разграничения функций и компетенций государства и частного секторов; приоритета горизонтальных связей перед вертикальными.

### **3. Обоснована структура механизма организации государственно-частного партнерства.**

В структуре механизма организации государственно-частного партнерства выделены: субъекты, типы отношений между ними (конкуренции и координации), объекты, инструменты субъектно-объектного взаимодействия и, как обобщенные категории, логически объединяющие предметную и процессную составляющие механизма – формы. Определение форм организации государственно-частного партнерства - нахождение способов взаимодействия государства, бизнеса и населения, обеспечивающих реализацию функциональных императивов ГЧП и совокупности его институциональных и организационно-экономических принципов.

Определяя необходимый и достаточный состав форм, следует исходить, с одной стороны из экономического содержания государственно-частного партнерства (удовлетворения общественных потребностей на основе совместного использования ресурсов государства и частного сектора), с другой – из глубины институциональных преобразований (сохранения, количественного или качест-

венного изменения государственной и частной собственности). Вся совокупность форм организации ГЧП включает следующие основные позиции.

1. Производство работ и услуг частным предприятием для удовлетворения общественных потребностей. Эта форма реализуется посредством нескольких разновидностей контрактов, рассматриваемых в диссертации в качестве инструментов ГЧП: ЭиТО – эксплуатация и техническое обслуживание (Operations, Maintenance); ЭТОиУ – эксплуатация, техническое обслуживание и управление (Operations, Maintenance, Management).

2. Аренда. Основными видами контрактов являются: АСЭ – аренда, строительство, эксплуатация (Lease-Develop-Operate) и СРЭ строительство, развитие, эксплуатация (Design-Build-Operate).

3. Концессия (К).

4. Соглашения о разделе продукции (СоРП). Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом похожа на концессию, но отличается от нее, прежде всего, разной конфигурацией отношений собственности применительно к выпускаемой продукции. В концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, в соглашениях о разделе продукции – только ее часть.

5. Совместные предприятия (СП), которые являются либо акционерными обществами (АО), либо совместными предприятиями с долевым участием сторон. В качестве акционеров в АО могут выступать государственные органы и частные инвесторы.

6. Софинансирование научно-исследовательских проектов (СфНП). На практике оно применяется в научно-технологической и инновационной сферах на доконкурентной стадии разработки научно-исследовательских проектов.

Основным вектором действия вышеназванных форм является сохранение государственной и частной собственности в неизменном виде (нулевая трансформация). Помимо основной цели может происходить расширение государственной собственности, если контракты (например, концессионные) предполагают создание объектов или улучшение действующих.

7. Лизинг. Основной вектор институциональной трансформации при ее использовании – сокращение государственной собственности в различных сферах экономической деятельности.

8. Аренда + покупка. Данная форма реализуется на основе контрактов, предусматривающих финансирование и строительство нового здания частным партнером с последующей сдачей его в аренду агентству-заказчику. Каждый раз, внося арендные платежи согласно контракту, общественный партнер выкупает долю имущества. Таким образом, к концу срока аренды здание полностью переходит в собственность государства в лице агентства-заказчика. Главный инструмент, реализующий данную форму договоры АП – аренда + покупка (Lease, Purchase).

9. Капитальное строительство по государственному заказу. В данном случае государство выступает заказчиком продукции, которая идет не на удовлетворение потребностей населения в социальных услугах, а на наращивание объемов государственной собственности, которая будет в дальнейшем использоваться на эти цели. Данная форма реализуется посредством нескольких типов

инструментов, включающих в качестве обязательного компонента строительство объектов частными бизнес-структурами (контракты на проектирование, строительство, эксплуатацию (ПСЭ) и проектирование, строительство, финансирование (ПСФ)).

Основной вектор действия данных форм (8, 9) – наращивание государственной и муниципальной собственности.

10. Капитальное строительство и эксплуатация. Инструментом реализации данной формы являются ПСЭ-контракты – покупка, строительство, эксплуатация (Buy-Build-Operate) и СВЭ-контракты – строительство, владение, эксплуатация (Build-Own-Operate).

11. Портфельные инвестиции. Эта форма реализуется преимущественно посредством ФВ-контрактов – финансовые вложения (Developer Finance). Частный партнер делает вклад в уставный капитал и может эксплуатировать объект под надзором правительства с целью получения дохода от платежей потребителей.

12. Возвратный лизинг – ПВЛ (Sale, Leaseback) – продажа, возвратный лизинг. Согласно такого рода соглашениям владелец продает имущество другому лицу с условием, что покупатель впоследствии сдаст это имущество в аренду продавцу. По разным причинам такие соглашения могут быть выгодны как общественным, так и частным субъектам.

Названные формы (10-12) предполагают расширение частной собственности, функционирующей в сфере, традиционной для государства.

Структурно-логическая схема механизма организации государственно-частного партнерства представлена на рис. 1.

#### **4. Методический подход к совершенствованию организации государственно-частного партнерства.**

В основе авторского подхода – бенчмаркинг достижений современной зарубежной практики организации государственно-частного партнерства, фокусировка процесса ее совершенствования в России на их комплексном применении, позволяющем преодолеть ограничения, присущие отечественной модели ГЧП.

В диссертации осуществлен выбор эффективных подходов и решений, апробированных в развитых странах, рекомендуемых к широкомасштабному использованию в России:

1. Диверсифицированная структура проектов ГЧП при обеспечении приоритетных позиций сфер, играющих ключевую роль в становлении и развитии инновационной экономики, ее социализации. Заметим (рис. 2), что доля проектов, реализуемых в образовании и здравоохранении, превысила 50%.

2. Широкий спектр целей, реализуемых в проектах ГЧП: стимулирование инновационной деятельности частного сектора; расширение финансирования на долгосрочной основе фундаментальных исследований и исследований в области создания новых технологий; эффективное использование глобализации инновационной деятельности; интеграция военного и гражданского производства; развитие социальной сферы.



Рис.1. Структурно-логическая схема механизма организации государственно-частного партнерства

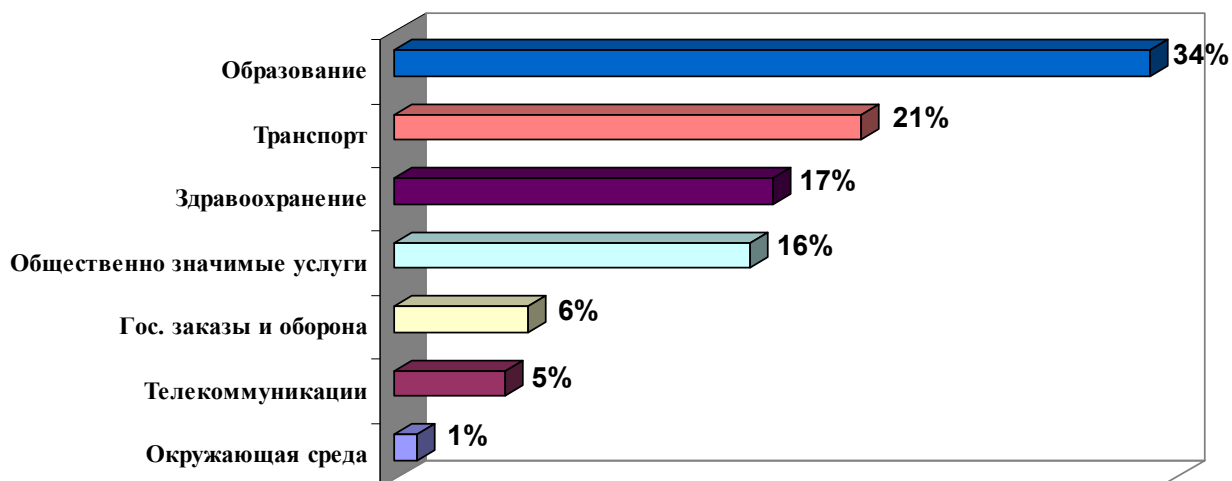


Рис. 2. Распределение проектов ГЧП по сферам экономической деятельности

4. Участие государства в организации и развитии ГЧП, наряду с софинансированием, включает воздействие на параметры его внутренней и внешней среды. В числе первых: кадры и их компетенции, направления сотрудничества участников, состав приоритетных сфер апробации новых технологий, процедуры их передачи и коммерциализации. В числе вторых: правовая база (адаптированная, или вновь созданная), налоговая среда, контрактная система.

5. Состав инструментов, применяемых государством в организации процессов создания и деятельности ГЧП, отличается разнообразием и включает, в том числе: форсайт, гранты, налоговые стимулы, льготное кредитование, субсидии многоцелевого применения, бюджетное финансирование инфраструктурных объектов.

В составе ограничений, присущих современной российской практике организации ГЧП, выделены:

- отсутствие федерального закона, определяющего общие принципы организации и формы государственно-частного партнерства, в большинстве субъектов РФ - региональных законов, устанавливающих условия и алгоритмы решения ключевых задач его организации;
- заметный разрыв между декларируемым составом сфер, рекомендуемых органами государственной власти для становления и развития ГЧП и его устойчивой ориентацией на реализацию проектов в основном в отраслях производственной инфраструктуры;
- низкий уровень разнообразия форм и инструментов государственно-частного партнерства, заметно ограничивающий возможности использования его потенциала;
- явное недоиспользование потенциала перспективных форм и инструментов ГЧП, в т.ч. концессий, кластеров, особых экономических зон, что может быть продемонстрировано на данных ЦФО (рис. 3).

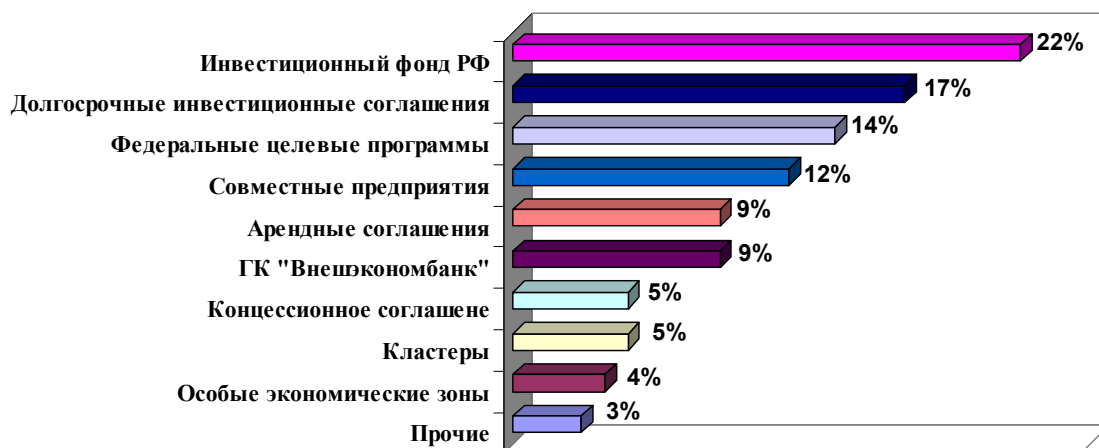


Рис. 3. Формы и инструменты ГЧП, фактически используемые в регионах ЦФО

### 5. Концепция развития государственно-частного партнерства.

Концептуальное обеспечение развития государственно-частного партнерства включает, прежде всего, обоснование стратегических целей и направлений этого процесса.

В решении первой задачи учтен ряд моментов:

- функциональное предназначение ГЧП, отражающее его фактическую и ожидаемую роль в социально-экономической системе России;
- реальный организационно-экономический потенциал ГЧП, подтвержденный эффективной практикой его реализации в зарубежных странах;
- наличие разных уровней организации и функционирования ГЧП (национальный, региональный, местный), отличаемых набором инвариантных и специфических задач его развития;
- разнообразие сфер организации и функционирования ГЧП, имеющих разные стартовые условия и возможности его развития;
- разнообразие субъектов ГЧП, различающихся по институциональной природе и интересам, реализуемым при его создании, функционировании и развитии.

Обоснован вывод о сложной природе целей развития ГЧП, целесообразности их представления в виде иерархического «Дерева стратегических целей и задач» (рис.4).

В решении второй задачи учтено, что развитие ГЧП связано с преобразованиями его внутренней и внешней среды, что предопределяет выделение двух групп направлений этого процесса.

Направления развития ГЧП, связанные с преобразованиями его внутренней среды, призваны обеспечить адекватную реализацию основных принципов его организации. Состав ключевых направлений этой группы включает:

1. Формирование механизма идентификации, согласования и взаимосвязанной реализации на долгосрочной основе интересов участников ГЧП, блокирующего (ограничивающего) возможности их оппортунистических действий. Такой механизм должен обеспечить участие частного бизнеса на стадиях



Рис.4. «Дерево стратегических целей и задач развития ГЧП»



разработки и реализации проектов ГЧП, доступность информационных ресурсов о целях государства, объеме и структуре выделяемых им ресурсов (финансовые, имущество, находящееся в его собственности), видах и инструментах оказываемой поддержки, действие мониторинга результатов ГЧП с оценкой эффектов, достигаемых его сторонами.

2. Расширение сферы действия конкуренции в отношениях государства, бизнеса и населения, охватывающей процессы производства и потребления общественных социальных благ, обеспечение ее эффективного сочетания с механизмом координации, реализуемым государством.

3. Обеспечение приоритетного развития горизонтальных связей между участниками ГЧП, ограничивающих сферу действия вертикальных связей, основанных на использовании института власти.

4. Активизация институтов гражданского общества, как участников организации ГЧП и населения, как конечных потребителей результатов его деятельности. В составе этих институтов заметную роль призваны играть некоммерческие организации и торгово-промышленные палаты, способные реализовывать широкий спектр задач организации ГЧП.

5. Расширение масштабов и повышение эффективности инвестиций в развитие человеческого капитала, осуществляемых в рамках ГЧП. В рамках этого направления востребованы: интеграция вузов, научных учреждений с крупными перспективными хозяйственными организациями реального сектора экономики для развития их инновационного и кадрового потенциалов; разработка стратегий, ориентирующих ведущие организации социальной сферы региона на формирование конкурентного потенциала, обеспечивающего экспансию на новые географические рынки услуг, включая зарубежные.

Направления развития ГЧП, связанные с преобразованиями его внешней среды определены следующим образом.

1. Разработка и принятие на национальном и региональном уровнях законодательной базы, регулирующей организацию ГЧП. В составе основных разделов закона о государственно-частном партнерстве следует выделить: цели и социально-экономические эффекты ГЧП; ключевые сферы и объекты соглашений; принципы организации ГЧП; формы ГЧП; виды государственной поддержки экономически и социально значимых проектов; показатели оценки эффективности ГЧП.

2. Расширение спектра отраслей реального сектора экономики и социальной сферы, привлекательных для ГЧП, на основе применения современных институциональных форм организации социально-экономического пространства (особых экономических зон, экономических кластеров, интегрированных структур и др.). В рамках этого направления востребованной является разработка государством (на федеральном и региональном уровнях) совместно с бизнесом концепции долгосрочного развития ГЧП, в которой будут определены наиболее значимые проекты, реализация которых находится в створе стратегических интересов партнеров.

3. Повышение уровня разнообразия форм и инструментов ГЧП на основе адаптивного использования достижений современной зарубежной практики.

Обеспечение эффективности такого процесса сопряжено с детальной проработкой условий и алгоритмов применения в российской практике нового инструментального обеспечения ГЧП.

В соответствии с институциональной, экономической и управленческой основами ГЧП необходимо применение совокупности принципов, обеспечивающих эффективное сочетание механизмов координации и конкуренции. Состав данных принципов специфичен для социальных партнерств и включает:

1) В системе связей координационного типа: участие всех заинтересованных сторон в поиске подходов к решению проблем; децентрализация решений; добровольная самопомощь на местном уровне вместо патернализма государственных программ; учет интересов всех заинтересованных сторон; селективность; стратегическое целеполагание.

2) В системе связей конкурентного типа: сотрудничество потенциальных противников или оппонентов; равноправие участников; максимизация совокупного эффекта.

Для формирования полноценной системы ГЧП в России необходимо включение в состав его участников институтов гражданского общества, представляющих интересы конечных потребителей общественных благ.

При формировании блока из трех участников партнерства за частным сектором закрепляется функция непосредственного производства на микроуровне. Государство принимает на себя функции планирования, организации, контроля и регулирования на макро- и мезоуровнях, что в большей степени соответствует его общественной роли. Конкретные производственные проблемы во всем их объеме передаются частному сектору, более приспособленному к их решению. Принципиальным моментом в организации взаимодействия органов государственной власти с бизнесом является согласование обязательств и ответственности сторон, которое целесообразно осуществлять по схеме, представленной на рис. 5.

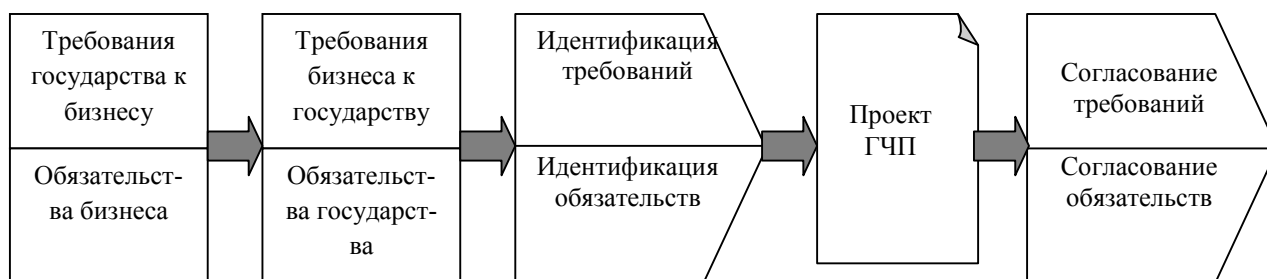


Рис. 5. Согласование требований государства и бизнеса в процессе согласования проектов ГЧП

В соответствии с общественными ролями государства и бизнес-структур, необходимо применять свойственный им инструментарий реализации основных функций управления: планирования, организации, контроля и регулирования. В работе обоснован состав инструментов управления (табл.1), избирательных для каждого участника, дана их содержательная характеристика.

Таблица 1

## Основные инструменты управления проектами ГЧП

Функции управления	Участники и инструментарий управления проектами ГЧП	
	Государство	Бизнес
1	2	3
Планирование	Предплановый мониторинг, позволяющий выявить необходимость производства общественных благ по наиболее общим параметрам, отражающим их объем и структуру; стратегии, определяющие общие принципы взаимодействия государства с бизнесом и институтами гражданского общества; предпроектная документация, характеризующая основные параметры производства общественных товаров и услуг в рамках ГЧП; переговоры с институтами гражданского общества, отражающими интересы потребителей общественных благ о реализации проектов ГЧП; трехсторонние переговоры представителей органов власти и управления, институтов гражданского общества и бизнес-структур, реализующих предлагаемые государством проекты; проекты ГЧП по производству общественных товаров и услуг; план производства общественных благ и конкретных проектов ГЧП в долго- и среднесрочной перспективе	Стратегия участия в ГЧП, содержащая общее видение проблемы и участия бизнеса в ее решении, прежде всего – определение системы ценностей общества и миссию бизнес-структуры; SWOT-анализ, PEST-анализ, экспертиза динамики потребностей в общественных товарах и услугах; экспертиза перспектив участия бизнес-структуры в реализации проектов ГЧП; карта стейкхолдеров, позволяющая провести анализ возможностей оппортунистического поведения партнеров; экспертная оценка рисков
Организация	Документарная база, содержащая сводный перечень распределения объектов и проектов ГЧП по профильным министерствам, ведомствам, административно-территориальным образованиям; уполномоченные органы, специально создаваемые для реализации проектов ГЧП в тех случаях, когда существующие не располагают необходимыми полномочиями и состав их полномочий нецелесообразно расширять; документарная база, определяющая распределение системы ответственности и рисков участников проектов ГЧП; договоры с частными партнерами, реализующими производственную часть проектов с учетом ответственности и рисков; договоры, соглашения государственных органов власти и управления с институтами гражданского общества о реализации проектов ГЧП	Документарная база, обеспечивающая четкое определение прав, обязанностей и ответственности сторон; документарная база, обеспечивающая разработку системы мотивации партнеров к максимально эффективным действиям; организационная структура партнерства, обеспечивающая быструю реакцию на изменения внешней и внутренней среды; контракты
Контроль	Договоры между органами государственной власти и управления с одной стороны и некоммерческими организациями исследовательского профиля, в рамках которых осуществляется анализ уровня прозрачности отношений и уровня асимметрии информации в сфере ГЧП; трехсторонние соглашения между органами государственной власти и управления, институтами гражданского общества и бизнес-структурами, в рамках которых проводится анализ результатов деятельности партнеров в области реализации проектов ГЧП; законодательно определенные контролирующие органы, обеспечивающие контроль целевого использования бюджетных средств; трехсторонние соглашения между органами государственной власти и управления, институтами гражданского общества и бизнес-структурами, обеспечивающие контроль выполнения планов по достижению запланированных объемов общественных благ и их структуры	Карта интересов сторон, участвующих в производстве и потреблении общественных благ; система индикаторов оценки исполнения планов бизнес-структуры в области удовлетворения потребностей населения, институтов гражданского общества и государства в общественных благах; информационная база, обеспечивающая своевременный расчет индикаторов и отклонений от заданных параметров производства общественных благ и удовлетворения потребностей в них; мониторинг показателей (в том числе – индикаторов), характеризующих изменения в бизнесе, установление границ допустимых изменений под влиянием участия в проектах ГЧП

1	2	3
Регулирование	Законы федерального, регионального и местного уровней, содержащие положения, значимые для управления объектами и проектами ГЧП; ведомственные нормативные акты, обеспечивающие максимально возможные уровни прозрачности отношений и симметричности информационного пространства в области государственно-частного партнерства; документарная база, обеспечивающая корректировку стратегии взаимодействия органов государственной власти и управления с бизнесом и институтами гражданского общества в сфере ГЧП; скорректированный план производства общественных благ и конкретных проектов ГЧП в долго- и среднесрочной перспективе	Оперативные планы корректировки управления в системе ГЧП при отклонении от заданных параметров производства, потребления и удовлетворения потребностей в общественных благах; тактические и оперативные планы корректировки управления бизнесом в соответствии со значениями индикаторов, устанавливающих допустимые границы изменения бизнеса под влиянием проектов ГЧП; план корректировки взаимодействия с участниками партнерства

Участие гражданского общества в организации ГЧП связывается в работе с формированием и развитием институциональной культуры; институциональным воспитанием; институциональным контролем.

Формирование институциональной культуры предполагает выработку правил взаимоотношений между участниками ГЧП в целях производства и предоставления общественных благ. Государство и бизнес-структуры опираются в настоящее время на правила, предусмотренные нормативными документами государства. Однако, как показывает практика, эти правила регулируют отношения в системе стоимостных категорий и мало затрагивают собственно потребительские свойства общественных благ, их объем и структуру. Задачу приближения потребительских свойств общественных благ к потребностям общества может эффективно решать хорошо структурированное гражданское общество. В качестве инструментов, входящих в данный блок управления, следует отметить: консалтинг в сфере производства общественных благ; общественная экспертиза проектов ГЧП; аутсорсинг части функций государства, не относящихся к категории властных; законодательная инициатива в области ГЧП.

В блоке институционального воспитания, направленного на восприятие участниками ГЧП общественно целесообразных норм поведения, необходимо выделить следующие инструменты: PR-компания, проводимые институтами гражданского общества; бойкоты недобросовестных исполнителей государственных контрактов; публичные требования к органам власти и управления; публичные выступления, тиражирующие объективную информацию о ходе реализации проектов ГЧП.

В блоке институционального контроля целесообразно использование следующих инструментов: общественная экспертиза объектов и проектов ГЧП институтами гражданского общества; общественная экспертиза административных барьеров, способствующих распространению коррупции и блокированию конкуренции бизнес-структур; общественная экспертиза выполнения договоров, направленная на выявление признаков оппортунистического поведения государственных органов и бизнес-структур в форме «отлынивания» от выполнения государственного контракта; общественный аудит, направленный на выявление признаков деловой коррупции; общественный аудит, направленный на выявление признаков неформальных требований к бизнес-структурам, участ-

вующим в реализации проектов ГЧП, относящихся не к коррупционным, а к квазифискальным отношениям; общественный аудит, направленный на выявление признаков наличия нефинансируемых мандатов региональных и местных органов власти и управления; общественные меморандумы, содержание которых вытекает из выводов, полученных в результате экспертизы и аудита, направленные на развитие конкурентных отношений между бизнес-структурами в области производства общественных товаров и услуг.

## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ**

Исследование теоретических аспектов государственно-частного партнерства и разработка мер по совершенствованию его организации позволили получить следующие основные результаты:

1. Сущность ГЧП следует раскрывать в трех аспектах:

- в экономическом плане ГЧП выступает как форма отношений между институционально разнородными субъектами (государством, бизнесом, гражданами);
- в институциональном аспекте ГЧП является формой реализации государственной собственности;
- как категория управления государственно-частное партнерство представляет собой способ соединения механизмов конкуренции и координации.

2. Содержание ГЧП раскрывается в социально-экономическом аспекте тремя функциональными императивами; в институциональном и организационно-экономическом аспектах совокупностью принципов. В составе функциональных императивов: обеспечение единства социально-экономического пространства страны посредством предоставления общественных социальных услуг; комплексное инновационное развитие страны и ее административно-территориальных образований; создание благоприятной среды для функционирования хозяйствующих субъектов.

Совокупность институциональных принципов ГЧП включает принципы: формирования «коридора» целесообразных действий; расширения сферы конкурентных отношений; фокусирования «пучка прав собственности»; расширения состава участников ГЧП; минимизации институциональных издержек; социализации инвестиционных процессов.

Состав организационных принципов включает принципы: эффективного сочетания координации и конкуренции в процессе управления производством социальных услуг; долгосрочности контрактных отношений; прозрачности взаимоотношений государства и бизнеса для потребителей социальных общественных услуг; определения и организационного обеспечения приоритетных направлений общественного развития; сквозного участия партнеров во всех стадиях жизненного цикла продукта или проекта; рассредоточения полномочий и эффективной координации деятельности субъектов партнерства; разграничения функций и компетенций государства и частного секторов; приоритета горизонтальных связей перед вертикальными.

3. Механизм организации ГЧП включает в себя субъекты, типы отношений между ними (конкуренции и координации), объекты, инструменты субъектно-

объектного взаимодействия и, как обобщенные категории, логически объединяющие предметную и процессную составляющие механизма – формы организации партнерства. Установлено, что каждой форме свойственен определенный набор реализующих их инструментов, целесообразность применения которых определяется: целями, финансовыми условиями, степенью риска, разработанностью нормативной базы, наличием соответствующих государственных структур и уровнем их подготовленности к совместной работе с частным сектором. Определены четыре направления воздействия форм организации ГЧП на состав собственности: государственная и частная собственность сохраняются в неизменном виде; происходит сокращение государственной собственности; государственная собственность расширяется; расширяется доля частной собственности, действующей в сфере традиционных для государства видов деятельности.

4. Анализ современной зарубежной практики организации ГЧП позволил выделить ряд эффективных подходов и решений, обеспечивающих развитие государственно-частного партнерства, в числе которых: позиционирование роли института государственно-частного партнерства в реализации широкого спектра целей, определяемых в рамках общенациональной и региональной научно-технической, структурной, инвестиционной, социальной политики; создание на общенациональном уровне разнообразных форм государственно-частного партнерства, изначально ориентированных на инновационное обновление экономики, обеспечивающих интеграцию высших учебных заведений, научных организаций государственного и частного секторов, промышленных компаний; распространение практики государственно-частного партнерства с общенационального и регионального уровней на муниципальный, с охватом отраслей производственной и социальной инфраструктуры (коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение); участие государства в организации создания, функционирования и развития ГЧП, наряду с софинансированием, включает его организационное воздействие на параметры внутренней и внешней среды этого института.

5. Разработанное в диссертации концептуальное обеспечение развития государственно-частного партнерства включает обоснование стратегических целей, определение направлений этого процесса, обоснование перспективных форм, инструментов управления развитием ГЧП, их содержания, условий и алгоритмов эффективного использования.

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России**

1. Колосов, А.С. Разработка стратегии и основных направлений поддержки экономики России / А.С. Колосов, О.Б. Макеева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 7. – С. 78-81.

2. Колосов, А.С. Функциональное и процессное содержание государственно-частного партнерства / А.С. Колосов, И.Е. Рисин // Русский провинциальный журнал. Регион: системы, экономика, управление. – 2011. - №1 (12). – С. 25-31.

3. Колосов, А.С. Экономические, институциональные и управленческие аспекты государственно-частного партнерства / А.С. Колосов, И.Е. Рисин // ФЭС: Финансы, экономика, стратегия. – 2011. - №9. – С. 35-38.

4. Колосов, А.С. Перспективные инструменты управления в системе государственно-частного партнерства / А.С. Колосов // Русский провинциальный журнал. Регион: системы, экономика, управление. – 2011. - №3 (14). – С. 86-91.

### **Статьи в научных журналах и сборниках**

5. Колосов, А.С. Кластеризация как инструмент повышения конкурентоспособности региона / А.С. Колосов. – [под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского] // Актуальные проблемы развития территорий и систем регионального и муниципального управления: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. – Воронеж : ВГПУ, 2009. – Вып. 2. – С. 169 – 173.

6. Колосов, А.С. Проблемы развития предпринимательства в России / А.С. Колосов // Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления: сб. науч. тр. – Воронеж : ВГПУ, 2010. – С. 17 – 20.

7. Колосов, А.С. Сущность государственно-частного партнерства / А.С. Колосов // Механизмы развития социально-экономических систем региона: сборник статей 5 международной научно-практической конференции / Под ред. И.Е.Рисина. – Воронеж: ВГПУ, 2011. – С. 52-55.

8. Колосов, А.С. Организация государственно-частного партнерства: опыт США для России / А.С. Колосов // Механизмы развития социально-экономических систем региона: сборник статей 5 международной научно-практической конференции / Под ред. И.Е.Рисина. – Воронеж: ВГПУ, 2011. – С. 55-59.

9. Колосов, А.С. Опыт субъектов РФ в организации государственно-частного партнерства / А.С. Колосов // Механизмы развития социально-экономических систем региона: сборник статей 5 международной научно-практической конференции / Под ред. И.Е.Рисина. – Воронеж: ВГПУ, 2011. – С. 59-63.

10. Колосов, А.С. К вопросу о сущности государственно-частного партнерства / А.С. Колосов // Актуальные проблемы развития территорий и систем регионального и муниципального управления: сборник статей 6 межд. научно-практической конференции. - Воронеж, 2011. - Вып. 1. – С. 144-147.

11. Колосов, А.С. Общее и особенное в зарубежном опыте организации государственно-частного партнерства / А.С. Колосов // Актуальные проблемы развития территорий и систем регионального и муниципального управления: сборник статей 6 межд. научно-практической конференции. - Воронеж, 2011. - Вып. 1. – С. 147-151.

12. Колосов, А.С. Ключевые элементы успеха государственно-частного партнерства / А.С. Колосов, И.Е. Рисин // Управление изменениями в социально-экономических системах: сборник статей десятой междунар. научно-практ. конф. Часть 2. – Воронеж, ВГПУ, 2011. – С. 5-7.