

УДК 334
ББК 65.290.2

Mansurov Ajrat Mansurovich,
post-graduate student of the department of economics
of the Volga region institute of management
named after P. Stolypin,
the branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
Saratov,
e-mail: kafeconom@piuis.ru

Мансуров Айрат Мансурович,
аспирант кафедры экономики
Поволжского института управления
им. П. А. Столыпина –
филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
г. Саратов,
e-mail: kafeconom@piuis.ru

УПРАВЛЕНИЕ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПАРТНЕРСТВОМ КАК ЕДИНСТВО ПРОЦЕССНОГО И ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

MANAGEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE UNITY OF THE PROCESS AND PROJECT MANAGEMENT

В статье рассматривается феномен частно-государственного партнерства, использование его форм и принципов в процессе реализации инфраструктурных проектов. Автор обращает внимание на проблемы организации частно-государственного партнерства в разных формах, используя различные методы его организации. Анализ практики использования частно-государственного партнерства указывает на необходимость использования процессного и проектного менеджмента в единстве. Необходимость использования этих методов в единстве объясняется спецификой управления реализацией инфраструктурных проектов. Автор доказывает необходимость управления самим процессом частно-государственного партнерства. Он обращает внимание на необходимость ведения диалога между членами частно-государственного партнерства и региональной и муниципальной властью.

The phenomenon of public-private partnership and the use of its forms and principles in the process of implementation of infrastructure projects are examined in the article. The author pays attention to the problems of arrangement of public-private partnership in different forms, using different methods of its arrangement. The analysis of practical use of public-private partnership pointed out the necessity of using the unity of process management and project of management. The necessity of using these methods together is explained by the specificity of the infrastructure projects implementation management. The author proves the necessity of the public-private partnership management. He pays attention to the need of the dialogue between the members of public-private partnership and the regional and municipal authorities.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, проектный менеджмент, процессный менеджмент, принципы и методы государственно-частного партнерства, типы соглашений государственно-частного партнерства, базовые и специфические функции управления, ключевые фигуры государственно-частного партнерства, инфраструктурные проекты, процесс переговоров, принятие конструктивных решений, стадии переговоров, превращение государственно-частного партнерства в длительное конструктивное сотрудничество.

Keywords: public-private partnership, project management, process management, partnering, principles and methods of public-private partnership, types of agreements of public-private partnership, basic and specific functions of management, key players of public-private partnership, infrastructure pro-

jects, process of negotiations, making constructive decisions, stages of negotiation, transformation of public-private partnership into the long-term fruitful cooperation.

Частно-государственное партнерство как феномен глобального масштаба появился в 1990-е годы и зарекомендовал себя в качестве важнейшего инструмента государственной политики во многих странах мира. Государственная экономическая политика, проводимая с использованием частно-государственного партнерства, демонстрировала высокие результаты при относительно незначительных затратах.

Доказательством этого являлись дивиденды и определенные преимущества, которые получали участники частно-государственного партнерства. Состав участников частно-государственного партнерства складывается, как правило, исходя из стратегической цели и конкретных задач проекта, которые призваны реализовать участники частно-государственного партнерства. Среди них выделяются главные, или ключевые, фигуры, задающие тон и темп функционирования и развития как самого частно-государственного партнерства, так и реализации проекта, по поводу которого частно-государственное партнерство было сформировано. Реализация проектов промышленного назначения и городской инфраструктуры требует привлечения дополнительных финансовых средств на территорию, где осуществляется проект, и формирования высококвалифицированного состава участников партнерства с ключевыми фигурами, представляющими государственные и муниципальные органы власти, а также крупный, средний и мелкий капитал.

Частно-государственное партнерство формируется, преследуя общие цели участников партнерства и соблюдая их взаимовыгодные интересы. Общность целей и интересов базируется на следующих принципах:

1. Принцип конвергенции, предполагающий создание системы управления в рамках частно-государственного партнерства, которая воспроизводится и тиражируется для всех участников партнерства и связана с передачей и обменом управленческих решений и навыков государственных институтов и институтов частного капитала.

2. Принцип взаимовыгодности взаимодействия участников частно-государственного партнерства, реализуемого в получении дополнительного дохода от использования государственных активов и частного капитала.

3. Принцип эффективной организации совместной реализации проекта с распределением дохода и предлагаемых выгод таким образом, чтобы у участников партнерства рождался стимул для успешного завершения проекта.

4. Принцип разделения рисков между участниками частно-государственного партнерства в целях гарантированности минимизации рисков для каждого участника.

Анализ опыта создания, функционирования и развития партнерских взаимоотношений в рамках частно-государственного партнерства свидетельствует о том, что частно-государственное партнерство может быть юридически институционализировано преимущественно в двух формах: в форме создания смешанной компании путем присоединения к определенной компании, выбранной в качестве некоей базовой компании, других партнеров из государственного сектора или государственных структур и из частного сектора. Такого рода присоединения строятся на привлечении и объединении государственных и частных финансовых средств; частно-государственное партнерство может складываться и в форме заключения договора для реализации комплементарных целей на основе договорной системы, обеспечивающей сочетание и координацию интересов всех участников, и партнерства. Договорная система включает различные виды договоров с учетом организационных деталей сотрудничества, временного периода сотрудничества, использования финансовых посредников и методов привлечения инвестиций, особенно если это касается строительства крупных объектов. К этим договорам следует отнести договор о концессии, который заключается между органами государственной и муниципальной власти и частными компаниями либо смешанными компаниями; лизинговый договор о реализации; договор об управлении компанией и договор о сотрудничестве. Договор о концессии и договор о сотрудничестве – наиболее широко используемые договоры в хозяйственной практике зарубежных стран, в России в том числе.

Договор о сотрудничестве привлекает партнеров тем, что они остаются самостоятельными и обособленными друг от друга при совместной реализации инфраструктурных проектов.

Типы договоров и форм частно-государственного партнерства нужны для определения источников финансирования, налоговых льгот, субсидий.

Договор о сотрудничестве может использоваться для строительства объектов производственной и социальной инфраструктуры. В зарубежной практике наиболее часто используются договоры о сотрудничестве при строительстве инфраструктурных объектов, включающих разделение обязанностей, ответственности, финансирования и эксплуатации построенных объектов.

К этим договорам следует отнести: строительство – владение – управление.

При использовании схемы партнерского взаимодействия «строительство – владение – управление» при строительстве инфраструктурных объектов ключевой фигурой партнерства выступает представитель частного капитала, финансирующий строительство объекта, получающий право собственности и эксплуатации на него. В случае когда партнерство опирается на схему «строительство – владение – передача», роль ключевой фигуры выполняют государственные органы, поскольку им принадлежит право собственности на объект, который передается после истечения срока контракта.

В процессе строительства инфраструктурных объектов на условиях частно-государственного партнерства услож-

няется процесс управления их реализацией. Это обусловлено тем, что процесс управления выполняет две стратегические цели одновременно: управление непосредственно строительством инфраструктурного объекта и управление непосредственно частно-государственным партнерством в целях достижения конечного результата. Строительство инфраструктурного объекта следует, на наш взгляд, рассматривать как реализацию конкретного проекта, а управление реализацией проекта требует управления намеченным комплексом строительных работ, их своевременным выполнением в намеченные сроки, соблюдения количественных и качественных параметров строительства объекта. Это требует выполнения основополагающих, базовых функций управления: планирования, организации, стимулирования, координации, контроля. Однако в процессе реализации проекта возникают ситуации, требующие принятия оперативных управленческих решений. Последние, в свою очередь, предполагают проведение анализа, предшествующего принятию управленческих решений, сопровождение и корректировку бюджета проекта, осуществление процессов сдачи-приемки заданий по объему и качеству выполненных работ, проведение экспертизы и мониторинга. Из вышесказанного следует, что управление реализацией проекта требует, чтобы базовые универсальные функции управления были дополнены специфическими управленческими функциями, которые способствуют эффективному выполнению базовых функций управления стратегического характера и, по сути, дополнительных регулятивных функций оперативно-тактического характера. Таким образом, формируется система управленческих и регулятивных функций, воздействующих на реализацию проекта как систему, поскольку, как любая система, проект состоит из элементов (работников, технических средств); которые организованы определенным способом и представлены единым целым [1, с. 95]. В то же время проект – это заранее вложенные материальные, финансовые, интеллектуальные и человеческие ресурсы в целях достижения заранее определенного результата и в конкретные сроки [2, с. 113].

В ходе выполнения инфраструктурных объектов на определенной территории на базе частно-государственного партнерства предполагается включение участников, ответственных материально и финансово за достижение конечного результата, а это, в свою очередь, дает основание полагать, что участники частно-государственного партнерства как совместные владельцы привлеченных средств ответственны за бизнес-процессы, которые можно разделить по ходу реализации проекта. Из этого следует, что частно-государственное партнерство призвано управлять бизнес-процессами, которые складываются под определенный инфраструктурный проект, а структура управления бизнес-процессами формируется под них. Структуры управления бизнес-процессами, выделенные в рамках соответствующего проекта, могут различаться. В этой связи бизнес-процессы выступают объектами управления. Эффективность управления и степень управляемости во многом обусловлена уровнем организационной культуры, сложностью выделенных бизнес-процессов как объектов управления, наличием базовых и профессиональных компетенций управленцев и работников, выполняющих проект и принимающих управленческие решения [3, с. 73–74]. Владельцы или руководители бизнес-процессами по соответствующему проекту принимают на себя обязанность за организацию работ в рамках бизнес-проекта, за намеченные операции и технологию их проведения, влияние изменений и корректировку

определенных действий по ходу выполнения проекта. В их ведение входит контроль за использованием выделенных для соответствующих бизнес-процессов ресурсов. Осуществление бизнес-процессов и их увязка с ресурсообеспечением, анализ и контроль за их исполнением требуют обеспечения высокого уровня информированности как руководителей бизнес-процессами, так и всех участников частно-государственного сообщества.

Управление бизнес-процессами на принципах процессного менеджмента предполагает координацию деятельности между владельцами или управленцами бизнес-процессов, их согласованное управление бизнес-процессами в рамках реализуемого проекта. Это предполагает, что усиливается взаимодействие между управленцами бизнес-процессов по горизонтали, однако горизонтальное взаимодействие должно дополняться взаимодействием по вертикали. Это означает, что принятие управленческих решений по бизнес-процессам применяется не только их непосредственным владельцем, но и представителями существующей иерархии в частно-государственном партнерстве, его ключевыми фигурами, а их взаимодействие с владельцами бизнес-процессов тоже подчинено достижению конечных целей.

Процессный менеджмент означает управление не только бизнес-процессами, но и взаимодействием субъектов бизнес-процессов, то есть системой экономических и управленческих взаимоотношений, которые согласованы по форме организации и по времени, а также сложившейся системой взаимоотношений партнеров в рамках частно-государственного партнерства, организованного на соответствующий период времени [1, с. 88–89].

Доверительность в отношениях партнеров и социальная ответственность участников частно-государственного партнерства являются основополагающими принципами, на которых строится частно-государственное партнерство, и они лежат в основе партнерского взаимодействия по вертикали и владельцев бизнес-процессов по горизонтали. Основанное на этих принципах частно-государственное партнерство имеет все шансы перерасти из созданного на определенный период времени и под определенный проект частно-государственного партнерства в длительное и эффективное партнерское сотрудничество.

Для продолжения эффективного партнерского сотрудничества необходимы, на наш взгляд, два условия: осуществление стратегического и оперативно-тактического управления самим частно-государственным партнерством и подбор его участников. Стратегическое управление частно-государственным партнерством следует рассматривать как выбор сектора его дальнейшего развития и определение миссии сложившегося состава участников частно-государственного партнерства для выполнения работ в рамках новых объектов; проведение анализа внешней среды с учетом макроэкономической ситуации на данном этапе и прогнозы ее на будущий период, а также экономической ситуации на региональном и муниципальном уровне; анализ существующего финансового положения участников частно-государственного партнерства и возможность получения доходов от реализации настоящего проекта, осуществляемого на совместной финансовой основе. Исходя из предыдущего анализа возможны принятия решения о приглашении новых участников в существующий состав партнерства, осуществлении полной или частичной замены ключевых фигур партнерства и привлечения дополнительных финансовых средств, материальных и людских ресурсов. Важно при этом определиться с вопросом о возможной пролонга-

ции существующего состава работников и управленцев на будущий проект при условии выпуска идентичной продукции и выполнения идентичного вида услуг; прогнозирования возможных стратегических изменений в организациях участников, реализующих проект, и создание системы мониторинга. Оперативно-тактическое управление частно-государственным партнерством ориентируется на разработку конкретных показателей, характеризующих текущую деятельность по продвижению проекта и позволяющих оценить количественно и качественно согласованную деятельность участников частно-государственного партнерства.

Согласованная деятельность частно-государственного партнерства должна, на наш взгляд, налаживаться поэтапно и стимулировать дальнейшее углубление и расширение партнерского взаимодействия. Углубление партнерского взаимодействия следует рассматривать как постановку и поиск решения на реализацию более сложных проектов, требующих не только исполнения поставленных задач, вытекающих из стратегических целей проекта, но и отличающихся сложностью решения поставленных задач техническим и организационным их выполнением. Наряду с включением в сложившийся базовый состав партнерства новых членов расширение партнерского взаимодействия предполагает и расширение сферы деятельности партнерства путем освоения новых сегментов рынка, строительства, ремонта, модернизации новых инфраструктурных объектов.

Расширение сферы деятельности для участников частно-государственного партнерства является обязательным и необходимым условием его дальнейшего развития, но для этого требуется принятие правильных управленческих решений членами партнерства для выбора соответствующей сферы деятельности и обоснования правильности принятия решений.

В углублении и расширении партнерских отношений и привлечении частного капитала для развития инфраструктуры должны быть заинтересованы прежде всего региональные органы власти и органы местного самоуправления. Именно они должны создавать правовое поле для деятельности частно-государственного партнерства и оказывать содействие переходу частно-государственного партнерства в долговременное сотрудничество. Государственные и муниципальные структуры могут выступать гарантами дальнейшего наращивания его потенциала, расширения и расширения области применения в связи с масштабным благоустройством территории городов и необходимостью повышения качества и доступности услуг городского хозяйства.

Анализ рейтинга отдельных регионов России по уровню развития частно-государственного партнерства на 2013 год, свидетельствующий о том, что первое место занимает Санкт-Петербург, обогнав значительно Москву, оставив ее на 13-м месте. В первую очередь в пятерку регионов по уровню развития частно-государственного партнерства вошли наряду с Татарстаном Воронежская, Ярославская, Тульская области, оставив позади более развитые в социально-экономическом плане области и с большим накоплением капитала и материальными активами предприятия. К таким областям следует отнести Красноярский край (14-е место), Краснодарский край (15-е место), Ленинградская и Московская области, занимающие 18-е и 21-е места соответственно и др. [4, с. 1–2].

Как представляется, в формировании частно-государственного партнерства и дальнейшем его продвижении важную роль играет не только и не столько наличие капитала

в частном секторе и его концентрации в отдельных регионах, сколько организационная и информационная поддержка частно-государственного партнерства со стороны региональных и муниципальных властей, его позиционирование и продвижение по территории области. Региональным и муниципальным властям следует научиться использовать наряду с правовыми методами воздействия налоговые и финансовые инструменты в организации партнерского взаимодействия, научиться вести диалог с представителями частного капитала в условиях открытости, прозрачности и доверительности.

Особо значение приобретает на современном этапе умение власти вести диалог с бизнесом. Зарубежная практика использования частно-государственного партнерства свидетельствует о значении умения власти договариваться с частным сектором о проведении переговоров с учетом прохождения отдельных стадий:

- определение целей партнерства;
- уточнение и продвижение целей для всех членов партнерства;
- правовое оформление партнерского взаимодействия;
- распределение обязанностей и ответственности между членами партнерства;
- документально-правовое оформление деятельности частно-государственного партнерства;
- разработка программы действия партнеров.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что управление реализацией инфраструктурных проектов требует управления как самими проектами с выделением в них бизнес-процессов и управления бизнес-процессами, так и управления частно-государственным партнерством как длительным процессом с учетом подбора партнеров и согласования их деятельности. Это свидетельствует о необходимости использования проектного и процессного менеджмента.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Герасимова В. В., Майборodin В. А. Управление развитием частно-государственного партнерства на современном этапе / ПАГС. Саратов, 2009. 125 с.
2. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами. М.: Омега-Л, 2006. 664 с.
3. Елиферов В. Г., Репин В. В. Бизнес-процессы. Регламентация и управление. М., 2008. С. 73–74.
4. Гагарин П. Частно-государственное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов. Аналитическое исследование. 14 марта 2013 года [Электронный ресурс]. URL: www.gradient-alpha.com (дата обращения: 17.10.2013).
5. Курченков В. В., Дейнега В. Г. Об основных подходах к формированию наукоемкой экономики в современной России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 2 (23). С. 40–46.
6. Морозова Н. И. Инновационно-инвестиционная политика как ключевой элемент экономического роста и повышения качества жизни населения России // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 1 (22). С. 186–191.
7. Мансуров А. М. Общие и специфические закономерности развития государственно-частного партнерства на современном этапе // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 3 (24). С. 173–176.
8. Морозова Н. И. Роль государственно-частного партнерства в формировании и реализации промышленной политики // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 3 (24). С. 150–155.

REFERENCES

1. Gerasimova V. V., Maiborodin V. A. Managing the development of public-private partnership at the current stage / PAGS. Saratov, 2009. 125 p.
2. Mazur I. I., Shapiro V. D., Olderogge W. G. Managing projects. M.: Omega-L, 2006. 664 p.
3. Eliferov V. G., Repin V. V. Business-process. Regulation and management. M., 2008.
4. Gagarin P. Public-private partnership as an instrument of implementation of the global projects. Analytical investigation. March 14, 2013 [Electronic recourse]. URL: www.gradient-alpha.com (date of viewing: 16.10.2013).
5. Kurchenkov V. V., Deynega V. G. On the main approaches to establishing the scientific economics in modern Russia // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. # 2 (23). P. 40–46.
6. Morozova N. I. Innovation-investment policy as the key component of growth and increase of the Russian population life quality // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. # 1 (22). P. 186–191.
7. Mansurov A. M. General and specific appropriatenesses of the public-private partnership development at the modern stage // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. # 3 (24). P. 173–176.
8. Morozova N. I. The role of the public-private partnership in the establishing and implementation of industrial policy // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. # 3 (24). P. 150–155.