

Концептуальная схема формирования портфельно-проектного подхода к управлению государственно-частным партнерством

Public-private partnership management scheme based on portfolio-project approach

УДК 332.1

Е. П. Есева, Министерство экономики Республики Коми (Сыктывкар, Россия)

E. P. Eseva, the Ministry of economy of the Komi Republic (Syktyvkar, Russia)

Портфельно-проектный подход к управлению государственно-частным партнерством позволяет повысить эффективность данного инструмента при реализации государственных проектов. Для обоснования этого подхода проведен анализ особенностей государственно-частного партнерства, его участников и объекта. Предложенный подход позволяет сформировать качественное управление государственно-частным партнерством. Выстраивание управления на его основе позволит получить дополнительный синергетический эффект от реализации проектов ГЧП региона.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, управление, портфель, проект, регион, подход.

The article purpose is to find out the approach to the public-private partnership management, which allows increasing the tool effectiveness for government projects. The main features of public-private partnership, its participants and the object were analyzed. A portfolio-project approach was proposed, that allows increasing the quality of public-private partnership management. Applying of the approach will provide additional synergies from the implementation of regional public-private partnership projects.

Keywords: private-public partnership, management, portfolio, project, region, approach.

Введение

В ситуации дефицита финансовых ресурсов и возрастания финансовых потребностей большинства регионов России перед государством стоит задача поиска и внедрения новых инструментов управления социально-экономическим развитием.

Одним из таких инструментов является го-

сударственно-частное партнерство (ГЧП), интерес к которому со стороны бизнеса и государства значительно возрос. Это подтверждается многими научными исследованиями (например, [2, 7]), а также проводимыми обследованиями регионов России в области ГЧП [5].

При этом максимально использовать все преимущества данного инструмента возможно при выстраивании эффективной системы государственного управления.

Особенности ГЧП, влияющие на управление данным инструментом

ГЧП отличается от традиционно используемых государством инструментов реализации своих функций. Оно предполагает выстраивание партнерских отношений с бизнесом, что определяет особенности управления данным инструментом.

Управление ГЧП является подсистемой сложносоставной системы государственного управления. При этом системность государственного управления предполагает направленность всех элементов данной системы на достижение установленной глобальной цели. В качестве таковой с позиции государства может выступить достижение сбалансированного экономического развития, достижения ускоренного развития одной из отраслей производства, выступающей в качестве специализации региона и т. п. Таким образом, управление ГЧП как одной из составляющих общей системы государственного управления также должно быть подчинено указанной цели.

Вместе с тем ГЧП имеет свои особенности по сравнению с иными инструментами, используемыми государством для развития инфраструктуры, в том числе:

— наличие с точки зрения государственной природы административно-контрольных функций, функций основного регулятора, и от-

сутствие хозяйственных функций [3]. В рамках проекта ГЧП государство выступает как партнер. Одновременно, реализуя свои функции, оно определяет правовые условия, реализует присущие ему властные полномочия (в том числе устанавливая «правила игры»), имеет определенное влияние на инвестиционную составляющую, формирование экономической политики, то есть в целом на создание среды реализации проектов. Это может иметь как положительный, так и отрицательный эффект на результативность отдельных проектов ГЧП;

— сосредоточенность государственных интересов на обеспечении комфортных условий и качества жизни для населения и ведении деятельности для экономических агентов. Соответственно, от реализации проектов ГЧП должен выиграть потребитель [3]. Таким образом, этот конечный потребитель выступает в качестве одной из «заинтересованных сторон» в реализации проекта. Он не участвует в реализации проекта, но оказывает косвенное влияние (государство выражает интересы общества) и может оказать прямое влияние (например, митинги против реализации проекта вообще или в предложенном формате, на определенной территории и прочее). Соответственно, при управлении ГЧП должны учитываться интересы указанной «скрытой» стороны проекта, гарантом соблюдения интересов которой выступает государство.

Также ряд особенностей ГЧП исходят из структуры взаимоотношений в рамках проектов на основе данного инструмента. Среди таких особенностей можно выделить следующие:

— противоречивая природа объекта ГЧП: государственные объекты обычно являются низкодоходными (ввиду социального характера услуг, тарифицируемости деятельности); при этом основная цель коммерческой компании — максимизация прибыли. Это определяет необходимость поиска баланса между сохранением социальной природы объекта, вовлекаемого в оборот, и формированием экономической привлекательности проекта ГЧП;

— для объектов, создание и функционирование которых необходимо для исполнения государственных функций, не любая модель проекта будет эффективна ввиду специфики, присущей им как управляемым объектам. В частности, управляемые объекты рационально и эффективно функционируют лишь в адекват-

ных им организационных формах; напрямую воспринимают естественно-природные и общественно-исторические условия и закономерности и в соответствии с ними выстраивают технологии своей деятельности [1, с. 91—92]. Соответственно, необходима четкая система подбора наиболее подходящего механизма для реализации проекта с такими объектами, которая подтверждает результативность инструментов ГЧП в случае создания/реконструкции и эксплуатации каждого конкретного объекта.

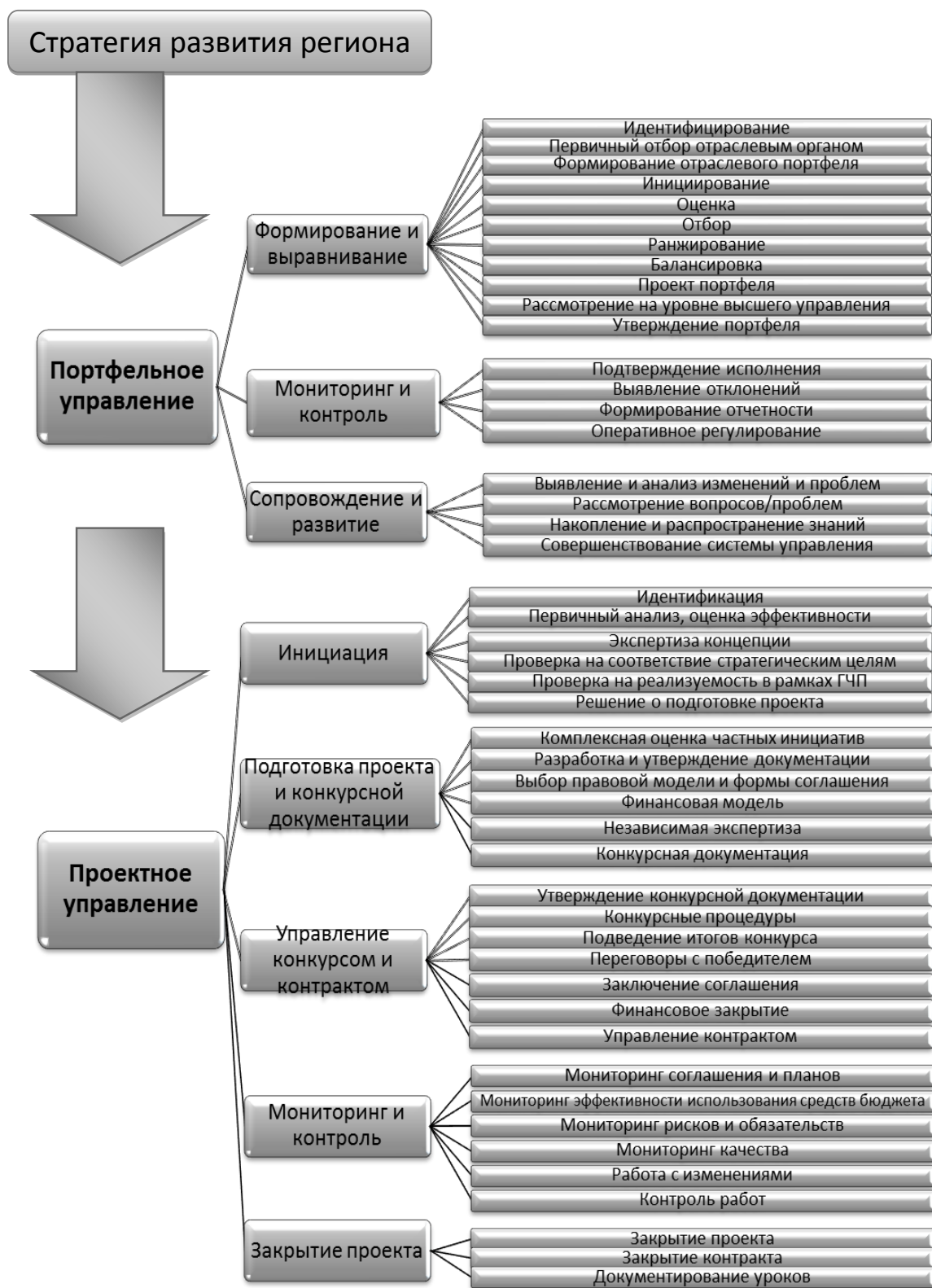
Таким образом, при выстраивании управления ГЧП как одного из элементов общей системы государственного управления необходимо структурировать и учесть специфику и функционально определенные организационные цели указанного инструмента.

Рекомендации по применению портфельно-проектного подхода к управлению ГЧП на уровне государства

С учетом описанных особенностей, а также в целях удовлетворения требований системности рассматриваемого явления, предлагается выстраивать государственное управление ГЧП на основе портфельно-проектного подхода. Указанный подход, основанный на последовательной цепочке «управление портфелем — управление проектом», позволит внедрить системное управление ГЧП на уровне государства (см. рисунок).

Так, учитывая, что мероприятия по созданию (реконструкции) и эксплуатации объектов на условиях ГЧП формируются в отдельные проекты и оформляются соответствующими контрактами (соглашениями), в целях их осуществления с заявленной результативностью необходимо выстраивание качественного государственного управления проектами ГЧП. Одновременно для обеспечения соответствия совокупности подобных проектов, реализуемых и планируемых к реализации в территориальном образовании, общему (стратегическому) направлению развития территории целесообразно внедрять систему портфельного управления.

Со своей стороны, каждый из двух описанных этапов состоит из нескольких групп процессов управления, учитывающих особенности государственного управления ГЧП.



Концептуальная схема государственного управления ГЧП на основе портфельно-проектного подхода (разработана автором работы на основании исследований Я. В. Савченко и М. В. Евсеевой по проектному управлению ГЧП [6] и исследований по портфельному управлению ГЧП, проведенных автором [4])

В частности, в целях организации государственного управления проектами ГЧП выделяется 5 групп процессов, охватывающих все стадии реализации проекта от инициирования до закрытия проекта [6]. Каждая из групп процессов включает процессы и элементы, характерные для реализации проектов ГЧП. Выстраивание управления каждым проектом на основании предлагаемой схемы дает возможность на постоянной основе отслеживать ситуацию по проекту, что позволяет оперативно оценить изменения, выявить отклонения и отреагировать на них без потери в сроках или ресурсах проекта или с минимальными их потерями. В целях организации государственного портфельного управления в сфере ГЧП выделяется 3 группы процессов [4], которые позволяют обеспечить как формирование портфеля, так и его сопровождение и своевременное реагирование на изменения в экономической и социальной ситуации, стратегических целях и уточнить набор проектов, входящих в государственный портфель ГЧП, с учетом стадии их реализации, вложенных ресурсов и планируемого результата с целью обеспечения наибольшего соответствия стратегическим целям государственного развития.

Таким образом, повышая эффективность государственного управления ГЧП на основе портфельно-проектного подхода, возможно получить дополнительный синергетический эффект, который позволяет быстро достигнуть

максимального удовлетворения стратегических приоритетов государственного развития.

Соответственно, в целях достижения сбалансированного развития территории необходимо создание эффективной системы управления как отдельными проектами ГЧП, чтобы обеспечить их реализацию в кратчайшие сроки, с наименьшими затратами и наилучшего качества, так и портфелем в целях достижения синергетического эффекта от реализации всей совокупности таких проектов в условиях ограниченности ресурсов.

Выводы

Портфельно-проектный подход позволит организовать работу государственных органов как по отдельным структурным элементам ГЧП-проектам, решая через них отдельные (отраслевые) задачи и проблемы, так и в отношении их совокупности — портфеля, влияющего на достижение стратегической цели развития. Такой подход позволяет упорядочить все элементы деятельности государства в сфере ГЧП.

На его основе возможно определить и проанализировать составляющие компоненты, последовательно сочетать их друг с другом, выделить и установить взаимосвязи, взаимовлияние и оперативно реагировать на изменения как на уровне отдельных проектов, так и с позиции эффективности всего набора проектов, составляющих портфель проектов ГЧП.

Список литературы

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М.: ОмегаЛ, 2010. 525 с.
2. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития: монография / Ю. В. Рагулина, Ю. И. Петрова, М. В. Елесина, А. А. Плахотников. М.: Научная библиотека, 2014. 176 с.
3. Дерябина М. А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства // Доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики». URL: <http://inecon.org/archiv-dokladov/archiv-dokladov.html> (дата обращения: 15.03.2017).
4. Есева Е. П. Система управления портфелем региональных проектов государственно-частного партнерства // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2016. № 1. С. 113—121.
5. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2014—2015. М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. 28 с.
6. Савченко Я. В., Евсеева М. В. Особенности управления государственно-частным партнерством на региональном уровне с использованием проектного и процессного подходов // Управление. 2014. № 6/52. С. 24—29.
7. Татаркин А. И., Романова О. А., Лаврикова Ю. Г. Теоретические основы государственно-частного партнерства // Бизнес, менеджмент и право: научно-практический экономико-правовой журнал. 2009. № 1 (18). С. 19—24.

References

1. Atamanchuk G. V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: uchebnyy* [Theory of public administration: tutorial]. Moscow, «OmegaL» publ., 2010. 525 p.
2. Ragulina Yu. V., Petrova Yu. I., Elesina M. V., Plahotnikov A. A. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: regionalnyy opyt razvitiya: monografiya* [Public-private partnership: regional experience of development]. Moscow, «Nauchnaya biblioteka» publ., 2014. 176 p.
3. Deryabina M. A. *Teoreticheskie i prakticheskie problemy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Theoretical and practical problems of public private partnership]. Doklad na sektionnom uchenom soвете nauchnogo napravleniya «Teoriya ekonomiki». Available at: <http://inecon.org/arxiv-dokladov/arxiv-dokladov.html> (accessed: 15.03.2017)
4. Eseva E. P. *Sistema upravleniya portfelem regionalnykh proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Private-public partnership project portfolio management system on the regional level]. Korporativnoe upravlenie i innovatsionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta — Corporate governance and innovative economic development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University. 2016. No. 1. pp. 113—121.
5. *Reyting regionov Rossii po urovnyu razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva 2014—2015* [Russian regions rating by public-private partnership development ratio]. Moscow: Public-private development center, 2015. 28 p.
6. Savchenko Ya. V., Evseeva M. V. *Osobennosti upravleniya gosudarstvenno-chastnyim partnerstvom na regionalnom urovne s ispolzovaniem proektnogo i protsessnogo podkhodov* [Features of public-private partnership administration on the regional level using the project and process approaches]. Upravlenets — Manager. 2014. No. 6/52. pp. 24—29.
7. Tatarin A. I., Romanova O. A., Lavrikova Yu. G. *Teoreticheskie osnovy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Public-private partnership theoretical basis]. Nauchno-prakticheskiy ekonomiko-pravovoy zhurnal «Biznes, menedzhment i pravo» — Scientific, practical, economic and legal journal “Business, management and law”. 2009. No. 1 (18). pp. 19—24.

Для цитирования: Есева Е. П. Концептуальная схема формирования портфельно-проектного подхода к управлению государственно-частным партнерством // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2017. № 3. С. 30—34.

For citation: Eseva E. P. Public-private partnership management scheme based on portfolio-project approach // Corporate governance and innovative economic development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University. 2017. № 3. P. 30—34.