государственно-частное партнерство: этап становления

проектный подход к управлению государственно-частным партнерством

Необходимым условием нормального функционирования рыночной экономики является конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти. Формы этого взаимодействия, характер и методы могут существенно различаться в зависимости от развитости и национальных особенностей рыночных отношений. В последние десятилетия в экономике ряда развивающихся стран складывается совершенно новая для них, но традиционно используемая в развитых странах форма взаимодействия бизнеса и власти государственно-частное партнерство (ГЧП) [4].

Жилина О.А.
аспирантка Московского городского университета управления, главный специалист Департамента внешнеэкономических и международных связей г. Москвы

Основа успешности реализации концепции ГЧП состоит в том, что каждая из сторон сотрудничества (как государственный, так и частный сектор) обладает определенными специализациями и преимуществами, при кооперации которых формируется и создается синергетический эффект. Так, опыт и профессионализм частного сектора, передовые методы управления и новаторские формы проектного финансирования применяются к управлению объектами, находящимися в эксклюзивном ведении государственного сектора [1].

Задачи на этапе создания института государственно-частного партнерства

В России с ее высоким уровнем национализации экономики в условиях необходимости обновления инфраструктуры, ГЧП становится

приемлемой формой консолидации усилий государства и частного инвестора по развитию социально значимых объектов, эффективного управления ими, снижению нагрузки на бюджет. По оценке экспертов, потребность российской инфраструктуры в инвестиционных ресурсах на период до 2010 г. составляет $240-300 млрд [7]. Существенным преимуществом ГЧП является возможность сохранения стратегического контроля со стороны государства за предоставлением социально значимых услуг населению.

Несмотря на то, что Россия находится только в самом начале сложного процесса создания института государственно-частного партнерства, в последние несколько лет правительство прилагает существенные усилия по его развитию. Определены как механизмы участия государства в проектах создания Инвестиционного фонда, особых экономических зон, венчурных фондов, так и приоритетные направления сотрудничества – развитие транспортной инфраструктуры, ЖКХ, объектов энергетики [3].

Дальнейшее становление ГЧП в России и увеличение числа проектов требуют:

– существенных усилий государства в направлении развития благоприятной среды ГЧП;

– использования и внедрения лучших решений и моделей ГЧП, известных в мировой практике;

– предотвращения повторения ряда известных ошибок, допускаемых в соответствующей практике, и «болезней роста».

Проблемы управления проектами ГЧП

ГЧП – сложные структуры, предполагающие участие различных сторон, несущих риски и ответственность за разные части проекта, ведение долгих и трудных переговоров и относительно высокие операционные затраты. Вследствие этого в ходе реализации проектов государственно-частного партнерства правительство сталкивается с трудной задачей управления проектами (УП) ГЧП [2].

необходимым условием нормального функционирования рыночной экономики является конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти

потребность российской инфраструктуры в инвестиционных ресурсах на период до 2010 г. составляет $240-300 млрд

Мировая практика показывает, что важнейшим фактором успешного развития проектов государственно-частного партнерства является релевантное управление проектом [6]. Это предполагает построение такой системы, которая обеспечит эффективную интеграцию всех элементов и подсистем проекта и комплексность его развития.

Отсутствие в мировой практике общепризнанного определения ГЧП, эталонной модели и схемы УП ГЧП усложняет задачу управления проектами ГЧП. Все это порождает сложность взаимодействия между экспертами в области реализации проектов, каждый из которых неповторим в своем роде.

Потребность в непрерывном выполнении множества бизнес-процессов в рамках проекта ГЧП, в особенности тех, что носят уникальный характер, является отправной точкой для применения современных концепций управления и проектно-ориентированного подхода. Последний предполагает рассмотрение отдельно взятых заданий, решаемых в рамках реализации проекта, как отдельных подпроектов, к которым применяются принципы и методы УП. Применение такого подхода в ГЧП может стать основой для стандартизации управления проектами.

Модель проекта управления проектом ГЧП

При использовании проектно-ориентированного подхода в государственно-частном партнерстве предлагается внедрить современную управленческую технологию концепцию проектного менеджмента, под которой будем понимать управление проектом ГЧП, рассматриваемое как отдельный подпроект или часть проекта [5]. Ориентирование на проектный менеджмент может дать положительный синергетический эффект и стать залогом обеспечения максимальной эффективности УП ГЧП в целом, а также повысить внимание к управлению проектом ГЧП как одному из самых важных его частей.

Предлагается «Модель проекта управления проектом ГЧП». Эта модель представляет собой портфель подпроектов, выделенных по отдельным направлениям менеджмента проектов: управления предметной областью проекта, управления по временным параметрам, управления стоимостью и финансами, управления качеством, управления рисками, управления персоналом, управления коммуникациями, управления имиджем проекта, управления поставками в проекте, управления изменениями.

Согласно принципам и методам УП, каждый процесс, задача, работы этих подпроектов планируется и контролируется, а также отражаются в модели управления проектом с установлением взаимосвязи между ними, распределением ответственности между менеджерами. Это обеспечивает полное системное понимание всего спектра задач и процессов в проекте в целом или в отдельно рассматриваемой его части, последовательность их выполнения и взаимосвязи с другими задачами. Таким образом, каждый процесс и каждая задача модели УП ГЧП однозначно определяется компонентами определенных уровней этой модели, взаимосвязанных между собой.

Предлагаемая модель УП ГЧП может быть использована в решении задач развития и обновления многих инфраструктурных объектов и других проектов ГЧП. Сочетание проектного подхода с механизмами ГЧП может стать основой для создания эффективной системы управления сложными системами, какими и являются проекты ГЧП.

Государственный орган, ответственный за развитие ГЧП в России

По мнению экспертов [4], отсутствие унифицированной системы управления проектами ГЧП – одна из основных причин, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства в России. Международный опыт показывает, что с учетом сложности

важнейшим фактором успешного развития проектов государственно-частного партнерства является релевантное управление проектом

координаций действий между участниками партнерства, для более эффективного применения ГЧП целесообразно создание единого государственного органа, ответственного за внедрение и развитие механизмов ГЧП. Такой опыт есть в различных странах. Например, в Великобритании в 2000 г. создана компания Partnership UK, отвечающая за развитие проектов ГЧП во всей стране.

Сейчас функция управления и развития ГЧП в России возложена на несколько департаментов Минэкономразвития РФ и частично на Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами. При этом отраслевые министерства, которые отвечают за реализацию прикрепленных проектов ГЧП, пытаются создавать собственные подразделения по ГЧП.

Сосредоточение полномочий различных ведомств в рамках единого органа власти приведет к повышению ответственности за участие в проектах государства, снизит сроки согласования проектов и повысит координацию при работе с бизнес-структурами в рамках ГЧП. Такой орган может стать экспертным центром по вопросам ГЧП. Это обеспечит разработку и внедрение единого подхода к управлению проектами ГЧП предлагаемую концепцию проектного менеджмента государственно-частного партнерства.

Таким образом, в рамках совершенствования и развития механизмов ГЧП в России предлагается внедрение современных управленческих технологий в реализацию проектов государственно-частного партнерства, а именно проектно-ориентированного подхода и концепции проектного менеджмента. Это позволит повысить внимание к управлению проектом ГЧП как одному из самых важных его частей.

Дальнейшее развитие ГЧП, внедрение единого подхода к управлению проектами может обеспечить государственный орган, ответственный за развитие ГЧП в России. Его создание необходимо для восполнения

отсутствующей унифицированной модели управления ГЧП – одной из основных причин, сдерживающих развитие ГЧП в России.

сосредоточение полномочий различных ведомств в рамках единого органа власти приведет к повышению ответственности за участие в проектах государственно-частного партнерства

Литература

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика. // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – №7.
2. Материалы конференции КПМГ «Первые итоги и ближайшие перспективы развития российских проектов государственно-частного партнерства в сфере транспортной инфраструктуры». – М., 2007.
3. Материалы конференции КПМГ «Частно-государственное партнерство в России: финансирование проектов в условиях международной конкуренции». – М., 2006.
4. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация менеджеров, 2007.
5. Управление проектами: Основы профессиональных знаний, Национальные требования к компетенции специалистов. – М.: Кубс Групп – Кооперация, Бизнес-Сервис.
6. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб.: Леонтьевский центр, 2005.
7. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1/

pn