

**ОЦЕНКА ЗНАЧИМОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
КАК ИНСТРУМЕНТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Марадудина
Виктория
Федоровна**

аспирант кафедры менеджмента, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: vikylechka_ya@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются формы и методы оценки значимости и транспарентности проектов государственно-частного партнерства, доказываемая, что в контексте разработки политики государственно-частного партнёрства публичное управление трансформируется в публичное проектирование.

Ключевые слова: *публичное управление, государственно-частное партнерство, оценка значимости, транспарентность, проектный менеджмент, концессия, общественная экспертиза.*

Совершенствование системы публичного управления, повышение эффективности функционирования её составляющих: субъектов, объектов и процессов взаимодействия между ними – выступают объективным фактором, формирующим социально-экономическую стабильность страны. В контексте федеративного устройства России особое значение приобретает построение качественной системы публичного управления на региональном и местном уровнях как наиболее приближенных к областям жизнеобеспечения общества. При этом качество публичного управления отражает развитость механизма взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса, а желание диалога и активность гражданского общества во взаимоотношениях с представителями власти – степень его зрелости.

Определение функциональных возможностей субъектов триады государство – гражданское общество – бизнес тесно коррелирует с эффективностью принятия управленческих решений публичной властью. В этой связи важной научной и прикладной задачей выступает разработка методологии публичного управления проектами государственно-частного партнёрства (далее ГЧП) как одного из важнейших инструментов модернизации взаимоотношений между его участниками (государства, частного инвестора и общества как потребителя результатов ГЧП-проекта), а также формирования и поддержания сбалансированного экономического роста.

Концепция реформирования системы управления должна гарантировать экономическую безопасность страны в случае изменения внутренних и внешних факторов. К числу последних относятся: инфраструктура, удовлетворение социальных потребностей населения, обновление производственных фондов. Таким образом, проблематика разработки и реализации экономической политики в области государственно-частного партнерства сосредоточена на поиске актуальных эффективных управленческих механизмов (в том числе используемых бизнес-структурами), обеспечивающих баланс между имеющимися возможностями и желаемыми результатами, и последующей интеграции их в систему публичного управления с акцентом на участие и учет мнения общественного сектора.

Валентность социально-экономической эффективности взаимодействия публичной и частной сторон дает синергетический эффект для расширения области применения партнерства. Одним из направлений взаимодействия публичного и частного секторов выступает развитие жилищного строительства – сегмента национальной экономики, характеризующегося дефицитом и потенциальной заинтересованностью. Согласно результатам опроса

пятисот иностранных инвесторов, проведенного Ernst&Young, 88% зарубежных компаний называют российский рынок привлекательным для инвестиций в недвижимость. 72% респондентов определяют сектор жилой недвижимости как наиболее перспективное направление (в 2013 г. доля аналогичных ответов была в три раза меньше.) Однако фактически доминирующая часть иностранных вложений приходится на торговую, складскую и офисную недвижимость (88,4% от объёма инвестиций во все секторы недвижимости, по данным компании Jones Lang LaSalle), и лишь 0,7% – на инвестирование жилищного строительства [7].

Между тем, последнее весьма актуально не только в виде собственности, но и в качестве объекта аренды. Не секрет, что рынок аренды жилья в России теневого. Большая часть сконцентрирована у частных лиц, официально не отражающих полученные доходы и, соответственно, не уплачивающих налоги в бюджет. Руководством страны предпринимаются попытки легитимизировать данный рынок, но пока нельзя сказать, что они успешны. Одним из вариантов выступает строительство «доходных домов» – жилых зданий, квартиры в которых сдаются в аренду без права их последующего выкупа арендатором, то есть зданий, генерирующих рентный доход. В рамках одного такого дома могут быть предоставлены квартиры эконом и премиум классов, при этом стоимость аренды экономжилья будет ниже рыночной, а управлять домом будет гораздо проще и дешевле.

Развитие данного сегмента бизнеса (точнее его возрождения, поскольку до революции в России было много доходных домов) скорректировал мировой финансовый кризис 2008 года: реализованы в основном пилотные проекты. Так, в 2003 году в Москве был построен доходный дом в Большом Николоворобинском переулке. В доме 47 квартир: несколько двух-, трёх-, четырёхкомнатных и даже одна семикомнатная. Однако в дальнейшем бурного строительства доходных домов не произошло.

В зарубежных странах строительство зданий данного класса и последующее генерирование рентного дохода развито гораздо лучше, имеется рынок доходных домов (таблица). К продаже также предлагаются целые комплексы, как, например, находящийся на территории университета в городе Тампа (штат Флорида, США), состоящий из 12 зданий и 102 апартаментов.

**Наиболее интересные предложения на рынке доходных домов по версии
Международного агентства недвижимости Gordon Rock***

Место нахождения	Количество квартир	Заполненность арендаторами, %	Рентабельность, %
Великобритания/ Лондон	14	100	8,50
Великобритания/ Лондон	44	100	9,50
Германия/ Берлин	24	100	14,10
Германия/ Берлин	35	100	13,50
Германия/ Саксония	59	100	14,90
Германия/ Северный Рейн-Вестфалия	44	100	17,60
США/ Майами	26		до 11,5
США/ Нью-Йорк	24		4,90
США/ Нью-Йорк	6		6,50

Помимо основного преимущества (решение жилищного вопроса) можно выделить и другие достоинства строительства доходных домов: формирование рынка арендного жилья, увеличение налоговых поступлений в бюджет, появление нового сегмента в строительстве и эксплуатации жилья, рост эффективности деятельности жилищно-коммунальных служб, что также является положительной тенденцией развития национальной экономики.

Несмотря на перечень значимых преимуществ доходных домов в России данный сегмент развивается крайне медленно. Ключевым фактором является финансирование. Так,

* Составлено автором по данным Международного агентства недвижимости Gordon Rock. – URL: <http://gordonrock.ru/catalog/52/> (дата обращения: 13.04.2014)

в России предлагается строить доходные дома либо за счет государственных средств, либо в доле с бизнесом, то есть посредством государственно-частного партнерства. Здесь публичное управление сталкивается с проблемой, относящейся ко всей области взаимоотношений партнерства власти и бизнеса, а именно проблемой мотивации. Ввиду неопределенности, возникшей в связи с замедлением экономического развития, пересмотра показателей роста ВВП, иных геополитических факторов предприниматели с осторожностью относятся к выбору объектов инвестирования, стараясь диверсифицировать все возможные риски.

Отсюда следует ещё один важный фактор – выбор модели государственно-частного партнерства. Несмотря на полемику о необходимости использования более широкого спектра форм партнёрства преобладающей является концессия. Данная ситуация, в принципе устраивает государство, ожидающее от реализации ГЧП-проектов масштабных инвестиций частного сектора, но формирует очередное препятствие на пути развития государственно-частного партнёрства, обусловленное трансформацией системы публичного управления.

В то же время следует отметить, что «доработанность» нормативной базы, регулирующей концессионные соглашения, по сравнению с иными формами реализации проектов государственно-частного партнерства обуславливает ее активное использование. Так, конкретизировано и предложено для общественной дискуссии в рамках публичного управления проектами содержательное наполнение концессии путем выделения отдельного термина «концессионный проект». Под концессионным проектом понимается «создание и (или) реконструкция и последующее использование (эксплуатация) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных концессионных соглашений» [9].

По данным официального сайта РФ, для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru) в 2014 году в стране было заключено 170 концессионных соглашений, большая часть которых относится к коммунальной сфере (системы водоснабжения и водоотведения, теплоснабжение). Обобщение практики реализации концессионных соглашений как преобладающей формы реализации ГЧП-проектов позволяет сделать вывод о том, что наибольшая их часть реализуется на муниципальном уровне (75%) и четверть – на региональном (21%), федеральном (2,6%) и межмуниципальном (1,4%) [10].

Общественная значимость как отличительная черта проектов государственно-частного партнерства требует разработки и реализации государственной политики, включающей механизмы оценки и контроля действий всех лиц, участвующих в осуществлении проекта. Это обеспечивает прозрачность публичного управления, повышает доверие бизнеса и общества к такому виду взаимодействия как государственно-частное партнёрство.

Необходимость и значимость прозрачности деятельности органов государственной власти и привлечения общества к принятию решений по проблемам первостепенной важности подтверждается выводами, основывающимися на результатах социологического опроса 400 экспертов, проведенного сотрудниками ЮРИФ РАНХ и ГС в 2011 г. в Ростовской области. Наиболее распространенными ответами на вопрос о путях повышения эффективности взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса были следующие: общественная экспертиза проектов (30,63%), повышение прозрачности текущей деятельности органов власти (30,38%), обеспечение оперативности и полноты решений по принимаемым вопросам (18,99%), участие в работе ведомственных комиссий внешних экспертов (9,87%) [2].

Здесь важно обозначить, прозрачность действий каких субъектов мы хотим повысить. Так, в статье 1 закона Республики Молдова от 28 декабря 2006 года № 436-XVI «О местном публичном управлении» речь идет о «совокупности местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы». Документ ООН 1997 года «Реконцептуальное управление» аналогично определяет публичное управление, указывая на возможность его осуществления методами, обычно используемыми обществом в целях распре-

деления властных полномочий и управления государственными ресурсами [10, с. 9]. И.В. Понкин, обозначая анализируемую категорию как вид государственно-властной деятельности, указывает на необходимость рассмотрения её в трёх аспектах:

- как механизм и процесс деятельности всей государственной системы;
- как механизм и процесс функционирования административной деятельности системы органов исполнительной власти и отдельных её сегментов;
- на уровне, характеризуемом понятием «человеческий фактор» [8, с. 10-11].

Нельзя не согласиться с Д.А. Лимаревой, раскрывающей публичное управление как транспарентный процесс активного взаимодействия трёх групп акторов: – государства, представителей гражданского общества и предпринимательства – в ходе принятия и реализации общественно значимых решений, актуальных проблем [3]. Данное определение включает следующие принципиально важные моменты: транспарентность публичного управления, активность взаимодействия публичного и частного секторов и общественную значимость решаемых задач. Дальнейшее исследование позволило выделить следующие признаки публичного управления: инструментарность, властное воздействие, формализация норм, распределение сфер влияния и наделение полномочиями субъектов управления.

В контексте разработки политики государственно-частного партнёрства публичное управление трансформируется в публичное проектирование, поскольку общество участвует во всех его стадиях: согласовании объекта строительства/ реконструкции, осуществлении проекта, мониторинге процесса практической реализации ГЧП-проекта и контрольных мероприятий.

Механизмы оценки и контроля публичного управления можно разделить на формализованные и неформализованные. К первым относятся технико-экономическое обоснование проекта и его анализ, изучение отчетности, формируемой совместно государством и бизнесом в ходе выполнения проекта, оценка эффективности осуществления проекта в рамках государственно-частного партнёрства, производимая совместно и по отдельности государственным и частным секторами.

Однако наличие в «продукте» (результате) проекта государственно-частного партнёрства такого нерыночного актива, как общественная полезность требует использования и неформализованных методов, построенных на постоянном многовариантном диалоге, таких как:

- 1) общественная экспертиза проекта на каждом этапе его реализации, а также общественный контроль качества объекта экономики на этапе его эксплуатации;
- 2) изучение общественного мнения посредством опроса граждан, территориально относящихся к потенциальным пользователям изучаемого объекта;
- 3) мониторинг повышения уровня безопасности жизнедеятельности населения;
- 4) анализ качества и безопасности используемых материальных ресурсов;
- 5) оценка повышения качества предоставляемых публичной властью услуг, установления более высоких стандартов обслуживания;
- 6) мониторинг наличия коммуникаций в рамках триады «государство – бизнес – общество» в прямом и обратном направлениях;
- 7) анализ влияния на экологию места реализации проекта;
- 8) изучение воздействия рисков на возможность эксплуатации объекта;
- 9) поэтапное исследование ГЧП-проекта по завершению каждой стадии и самого проекта в целом;
- 10) определение соответствия и актуальности достигнутых результатов запланированным целям социально-экономического развития субъекта, на территории которого осуществляется проект;
- 11) анализ косвенных эффектов (рост уровня занятости населения, сокращение разрыва социальных статусов, поддержка отрасли и т.д.) [6].

Именно общественная значимость проектов, реализуемых с помощью механизмов государственно-частного партнёрства, выступает императивом, определяющим применение и формализованных, и неформализованных методов оценки, и, что не менее важно, равнозначный учет их результатов. Данный аспект взаимосвязан с необходимостью юридического закрепления сбалансированного распределения рисков и учета интересов всех сторон партнерства, являющегося одним из признаков, характеризующим ГЧП с позиций проектного менеджмента, наряду с такими, как: наличие контрактной основы; специфическая правовая база, позволяющая использовать различные формы сотрудничества органов публичного управления, предпринимательства и гражданского общества; длительность реализации и окупаемости проекта; обязательное комплементарное взаимодействие публичного и частного партнеров; использование административных, финансовых, материальных, инновационных ресурсов с привлечением необходимых компетенций со всех сторон партнерства, что обусловлено общественно значимой целью реализации проекта.

Применение инструментария проектного менеджмента в совокупности с увеличением объема участия гражданского общества позволяет обеспечить транспарентность публичного управления, а также сформировать новую модель взаимодействия государства, частного предпринимательства и общества – публичное проектирование, направленное на совершенствование коммуникационных процессов между указанными выше субъектами, в прямой зависимости с которым находятся эффективность публичного управления, скорость и качество решения общественно значимых задач.

Литература

1. *Игнатова Т.В., Гончарова О.Ю., Лозовова Л.А.* Публичное управление инновациями в предпринимательстве и образовании // *European journal of Social Sciences*. 2014. № 8 (1). С. 440 – 448.
2. *Игнатов В.Г., Игнатова Т.В.* Взаимодействие государства и бизнеса на Юге России: экспертные оценки и посткризисное регулирование // *Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН*. 2013. № 1 (51). – С. 118 – 121.
3. *Лимарева Д.А.* Публичное управление развитием государственно-частного партнерства: дис. ... канд. экон. наук: Ростов н/Д, 2013. 201 с.
4. *Максимов В.В.* Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 178 с.
5. *Марадудина В.Ф.* Государственно-частное партнерство – механизм трансформации взаимоотношений власти и бизнеса. – Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ АПСН, 2013. – 124 с.
6. *Марадудина В.Ф.* Инструментарий публичного управления проектами государственно-частного партнерства. // *Электронный вестник Ростовского социально-экономического института*. 2014. № 1.
7. *Николаев А.* Объект в складчину. – URL: <http://www.rg.ru/2014/03/18/nedvizimost.html>
8. *Понкин И.В.* Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2013. – 196 с.
9. *Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в РФ* / Под ред. Селезнева Л.П. – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2015. – 66 с.
10. *Reconceptualizing Governance [Реконцептуализованное управление], Discussion Paper 2 / The United Nations*. – New York: United Nations Development Programme, 1997. – 93 p.

Maradudina Victoria Fedorovna, postgraduate student of the department of management, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: vikylechka_ya@mail.ru

ASSESSMENT OF INFLUENCE AND TRANSPARENCY OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

The article discusses forms and methods of assessment of influence and transparency of projects, argues that in the context of public-private partnership policy elaboration public management is transforming into public projecting.

Keywords: public management, public-private partnership, assessment of influence, transparency, project management, concession, public expertise.

References

1. Ignatova T.V., Goncharova O.Ju., Lozovova L.A. Publichnoe upravlenie innovacijami v predprinimatel'stve i obrazovanii // European journal of Social Sciences. 2014. № 8 (1). S. 440 – 448.
2. Ignatov V.G., Ignatova T.V. Vzaimodejstvie gosudarstva i biznesa na Juge Rossii: jekspertnye ocenki i postkrisisnoe regulirovanie // Izvestija Kabardino-Balkarskogo nauchnogo centra RAN. 2013. № 1 (51). – S. 118 – 121.
3. Limareva D.A. Publichnoe upravlenie razvitiem gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: dis... kand. jekon. nauk: Rostov n/D, 2013. 201 s.
4. Maksimov V.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v transportnoj infrastrukture: kriterii ocenki koncessionnyh konkursov. – M.: Al'pina Pablishez, 2010. – 178 s.
5. Maradudina V.F. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo – mehanizm transformacii vzaimootnoshenij vlasti i biznesa. – Rostov n/D: Izd-vo SKNC VSh JuFU APSN, 2013. – 124 s.
6. Maradudina V.F. Instrumentarij publichnogo upravlenija proektami gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. // Jelektronnyj vestnik Rostovskogo social'no-jekonomicheskogo instituta. 2014. № 1.
7. Nikolaev A. Ob#ekt v skladchinu. – URL: <http://www.rg.ru/2014/03/18/nedvizimost.html>
8. Ponkin I.V. Obshhaja teorija publichnogo upravlenija: Izbrannye lekicii / Mezhdunarodnyj institut gosudarstvennoj sluzhby i upravlenija Rossijskoj akademii narodnogo hozjajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federacii. – M., 2013. – 196 s.
9. Praktika primenenija koncessionnyh soglashenij dlja razvitija regional'noj infrastruktury v RF / Pod red. Selezneva L.P. – M.: Centr razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva, 2015. – 66 s.
10. Reconceptualizing Governance [Rekonceptualizovannoe upravlenie], Discussion Paper 2 / The United Nations. – New York: United Nations Development Programme, 1997. – 93 p.

УДК 327

ИНФОРМАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ГИБРИДНЫХ ВОЙН СОВРЕМЕННОСТИ

Романова Виктория Адамовна аспирант кафедры политологии и этнополитики, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: ikulia3@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена информационным войнам – одной из составляющих гибридных войн в современном мире. Рассматриваются разные способы ведения информационных войн: и через поражение информационных технических систем, и через манипуляцию сознанием масс, и через дезинформацию противника. Подчеркивается, что средства информационных войн также используются в технологиях «цветных революций».

Ключевые слова: гибридная война, информационная война, фейковая война, манипуляция сознанием

В военно-политическом дискурсе появился новый термин – «гибридные» войны, которые считаются войнами нового типа. Под гибридной войной (от лат. hybrida, hybrida – помесь) понимают современный способ ведения военных действий, представляющий собой сочетание классических методов военных операций с партизанской войной, терроризмом, информационной войной (кибервойной), биологической и т.д.