

DOI: 10.12731/2070-7568-2024-13-4-262

УДК 338



Научная статья | Государственное и муниципальное управление

РОЛЬ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

А.Н. Мелюхин

Механизм государственно-частного партнерства объединяет в процессе реализации проектов разные организации, изначальные цели которых могут не совпадать, что снижает возможность достижения максимальной ценности проекта. В этой связи стратегический контекст согласования единой цели партнерства между государственным и частным секторами имеет основополагающее значение для его жизнеспособности. В статье авторами рассмотрен процесс целеполагания проектов государственно-частного партнерства, их разнообразие и представлена модель согласованной постановки целей. Авторы считают, что согласованность единой цели должна осуществляться в процессе переговоров между участниками, учитывая интересы каждой стороны и обеспечивая сочетание частных и общественных интересов для повышения эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства.

Цель. *Определить оптимальный механизм согласования интересов сторон-участников проектов государственно-частного партнерства в процессе постановки общей цели проекта.*

Материалы и методы. *Теоретической и методологической базой исследования выступают результаты анализа трудов отечественных ученых, специалистов в области разработки и реализации проектов государственно-частного партнерства. В процессе проведения исследования были использованы как общие, так и специальные методы научного познания, включающие системный подход, группировку и классификацию.*

Результаты. *В статье представлен общий механизм и принципы целеполагания при разработке проектов государственно-частного партнерства, применение которых способствует достижению ключевых показателей проекта и реализации интересов всех вовлеченных в него сторон. Описанные в работе независимые переменные, влияющие на постановку целей и перегово-*

ры в проектах ГЧП, обеспечивают основу для принятия решений о финансировании проектов ГЧП.

Область применения результатов. Основные результаты проведенного исследования могут быть интересны как ученым-теоретикам, так и практикам, занимающимся разработкой и реализацией проектов государственно-частного партнерства, а также оценкой их эффективности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; целеполагание; интересы государственного сектора; интересы частного сектора; эффективность

Для цитирования. Мелюхин А.Н. Роль целеполагания проектов государственно-частного партнерства в эффективности управления // Наука Красноярья: экономический журнал. 2024. Т. 13, №4. С. 55-69. DOI: 10.12731/2070-7568-2024-13-4-262

Original article | State and Municipal Administration

FEATURES OF GOAL-SETTING OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

A.N. Melyukhin

The public-private partnership mechanism brings together different organizations in the process of project implementation, the initial goals of which may not coincide, which reduces the possibility of achieving the maximum value of the project. Therefore, the strategic context of agreeing on the common goal of the partnership between the public and private sectors is fundamental to its viability. In this article, the authors describe the process of goal-setting for PPP projects and present a model for setting goals and negotiations in PPP projects. Authors consider that the agreement on a common goal should be achieved in the process of negotiations between the participants, taking into account the interests of each party and ensuring the necessary combination of private and public interests to justify the performance indicators of PPP.

Purpose. Determine the optimal mechanism for coordinating the interests of the parties participating in public-private partnership projects in the process of setting a common goal for the project.

Materials and methods. The results of the analysis of the works of both domestic and foreign scientists, specialists in the field of development and implementation of public-private partnership projects are used as the theoretical and methodological basis of the study. In the process of conducting the study, general and special

methods of scientific knowledge were used, including a systems approach, grouping and classification.

Results. *The article presents a general mechanism and principles of goal-setting in the development of public-private partnership projects, the use of which contributes to the achievement of key project indicators and the implementation of the interests of all parties involved in it. The independent variables described in the work, influencing goal setting and negotiations in PPP projects, provide the basis for making decisions on financing PPP projects.*

Practical implications. *The main results of the study may be of interest to both theoretical scientists and practitioners involved in the development and implementation of public-private partnership projects, as well as assessing their effectiveness.*

Keywords: *public-private partnership; goal setting; interests of the public sector; interests of the private sector; social efficiency*

For citation. *Melyukhin A.N. Features of Goal-Setting of Public-Private Partnership Projects. Krasnoyarsk Science: Economic Journal, 2024, vol. 13, no. 4, pp. 55-69. DOI: 10.12731/2070-7568-2024-13-4-262*

Введение

Государственно-частное партнерство как форма ведения предпринимательской деятельности в виде соглашения, заключенного между публичным партнером (государством) и частным партнером (коммерческой организацией) для создания и эксплуатации общественно значимых объектов [3; 5] обладает большим инновационным потенциалом и активно используется как эффективный инструмент обеспечения устойчивого развития любой территории [8; 13]. Такая предпринимательская деятельность дает возможность формировать больший объем ресурсов, собрать который частному сектору либо государству по отдельности не представляется возможным. При этом государственно-частное партнерство (далее ГЧП) предполагает партнерство между организациями с совершенно разными характеристиками и специфичными сильными или слабыми сторонами. ГЧП в проектном финансировании организует совместную деятельность сторон с разными целями, что требует от них усилий по достижению общей целевой договоренности для максимальной эффективности и успешного завершения проектов. Объединение интересов двух разнородных сторон в процессе реализации проек-

тов возможно на основе схожести ценностных ориентиров, а также совместимости (например, территориальной) и взаимной связи целей участников, поскольку общей задачей ГЧП является достижение максимального значения ценности проекта (продукта), которая, в свою очередь, будет зависеть от соотношения стоимости реализации проекта, его качества и экономической эффективности [4]. Анализ такого соотношения является основополагающим при принятии решения о целесообразности проекта. При этом в российской практике оно редко рассматривается как ключевой показатель стратегических целей государственно-частного партнерства.

Цель исследования: определить оптимальный механизм согласования интересов сторон-участников проектов государственно-частного партнерства в процессе постановки общей цели проекта.

Материалы и методы

Методология исследования, которая была использована для написания данной статьи, представляет собой аналитический обзор литературных и методических источников, посвященных процессам целеполагания реализации разных форм государственно-частного партнерства в современных условиях. В процессе проведения исследования были использованы как общие, так и специальные методы научного познания, включающие систематизацию данных, группировку и типологию.

Результаты исследования

Целевые установки различных субъектов меняются под воздействием различных факторов. Это очень мобильная составляющая. К целям сторон, участвующих в реализации проектов государственно-частного партнерства, в большинстве случаев относятся:

- получение максимально возможной прибыли, либо добавочного дохода на капитал, который был вложен в дело;
- увеличение доходности;
- экономическое развитие территории, в границах которой реализуется проект государственно-частного партнерства;

- повышение качества предоставления государственных услуг;
- рост поступлений средств в бюджет.

В настоящее время отечественные и зарубежные ученые уделяют достаточно много внимания вопросам структурирования проектов государственно-частного партнерства, в том числе этому посвящены работы Б. Эсти [15], Дж. Финнерти [16], О. Иванова [2] и И. Мерзлова [7]. Б. Эсти в своих исследованиях особое внимание уделяет механизмам финансирования проектов государственно-частного партнерства и инструментам принятия частным сектором стратегических решений относительно реализации таких проектов. Дж. Финнерти, изучая проектное финансирование, отмечал такой недостаток механизма финансирования ГЧП как сложность структурирования платежей ввиду наличия большого числа контрактов, заключаемых на разных этапах реализации проекта. О. Иванов, в свою очередь, анализирует международный опыт долгосрочного государственного планирования развития инфраструктуры и использования механизмов государственно-частного партнёрства, предлагая рациональные элементы зарубежного опыта реализовывать в России при условии успешной адаптации к современным реалиям. И. Мерзлов систематизирует подходы к структурированию проектов ГЧП в зависимости от доминирующего фактора. Тем не менее, вопросы постановки целей и предшествующих этому переговоров участников для определения общих задач и интересов, до сих пор остаются нераскрытыми.

Ряд ученых считают, что для успешной реализации проекта достаточно найти подходящего концессионного подрядчика и определить разумный срок концессии [9], тогда цель будет сведена к определению размера финансовых затрат и периода строительства. В зарубежной литературе в большинстве случаев процесс согласования целей ГЧП исследователи сводят к использованию теории агентских соглашений [14]. Однако, как утверждают Э. Солхейм-Киль и А. Уайлд, это в неполной мере учитывает интересы всех сторон проекта. Эти ученые считают, что в процессе целеполагания при разработке проектов ГЧП необходимо дополнять принципы теории

агентских соглашений положениями теории социального капитала и теорией самодетерминации [17].

Целеполагание является критически важным аспектом проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), поскольку оно определяет цели и задачи проекта, и направляет принятие решений на протяжении всего его жизненного цикла. Стратегические цели проекта, в первую очередь, формируют основы оценки его результативности [12]. Чтобы обеспечить соответствующий уровень интереса участников в достижении поставленных показателей эффективности проекта, ключевые цели ГЧП должны стать частью стратегических задач всех сторон [6].

Общий механизм целеполагания при реализации проектов ГЧП представлен на рисунке 1.



Рис. 1. Процесс целеполагания в реализации проектов ГЧП
(составлено авторами)

Несмотря на то, что непосредственно постановка целей осуществляется на первом этапе, механизм целеполагания охватывает и следующие ступени реализации проекта ГЧП, поскольку на втором этапе выбирается партнер, возможности которого должны соответствовать поставленным целям, если такой партнер найден не будет, вероятно, цели необходимо будет пересмотреть, поскольку они окажутся недостижимыми. На третьем этапе выбираются показатели, позволяющие оценить прогресс именно по достижению целей, поставленных на первом этапе. Контроль соответствия результатов поставленным целям на четвертом этапе позволяет оценить степень их достижимости и на пятом этапе предпринять усилия для корректировки в случае необходимости.

Очевидно, что на процесс постановки общей цели ГЧП оказывает влияние ряд переменных, определяющих в итоге степень достижения плановых показателей проекта. Для построения модели введем несколько переменных, учитывающих интересы и определяющих цели каждой из сторон ГЧП и выступающих в качестве независимых экзогенных переменных. Такими *независимыми переменными* в моделях являются (1) стратегические факторы в финансировании проекта, (2) цели государственного сектора в проектах ГЧП и (3) цели частного сектора в проектах ГЧП. Эти независимые переменные влияют на процесс постановки целей и переговоров в ГЧП (зависимая переменная модели) (рисунок 2).

Каждая из независимых переменных учитывает проектные риски. Поскольку соглашения ГЧП позволяют государственному сектору распределять риски финансирования проекта в частном секторе, государственный сектор передаст как можно больше этих рисков частному сектору, если проект более сложный. Частный сектор, принимая эти риски, будет исследовать, как лучше всего ими управлять [1]. Поддержка, предоставляемая государственным сектором в рамках партнерства, которая в ряде случаев после запуска проекта продолжается на этапе эксплуатации, увеличивает вероятность достижения запланированных показателей эффективности проекта.



Рис. 2. Модель постановки общей цели в проектах ГЧП
 (составлено автором)

Цели государственного сектора в проектах ГЧП можно объединить в три группы: повышение эффективности финансирования государственного сектора, управление рисками проектного финансирования и расширение спектра и рост качества услуг, оказываемых населению.

Цели частного сектора в проектах ГЧП можно также разделить на три сферы: обеспечить финансирование по максимально низкой стоимости, чтобы увеличить прибыль, управлять рисками проектного финансирования без ущерба для прибыльности и получать финансовые и нефинансовые выгоды от проектного финансирования. Способность частного сектора привлекать средства через различные финансовые институты, где есть большой источник капитала и долга на денежном рынке, обычно приводит к снижению

затрат. Крупномасштабные инфраструктурные проекты по своей сути обычно используют высокое кредитное плечо, поскольку долг дешевле капитала из-за налоговых вычетов по процентам.

Для достижения успешного рабочего партнерства оба сектора должны сосредоточиться на непротиворечащих друг другу целях и разрешать конфликтующие цели во время постановки целей и переговоров. Эти двойные процессы играют ключевую роль в формировании сделки по финансированию проектов ГЧП, поскольку они пытаются гармонизировать цели спонсоров проекта и решать более широкие вопросы.

Для обеспечения эффективного целеполагания проектов ГЧП важны следующие принципы:

1. **Ясность и конкретность:** цели должны быть четко определены и измеримы, оставляя как можно меньше места для неоднозначной интерпретации.
2. **Согласованность:** цели проекта должны быть согласованы с более широкими стратегическими целями государственного сектора.
3. **Достижимость:** цели должны быть достаточно амбициозными, чтобы стимулировать инновации и производительность, но в то же время реалистичными, учитывая имеющиеся ресурсы и ограничения.
4. **Релевантность:** цели должны быть непосредственно связаны с потребностями государственного сектора и приносить четкую пользу обществу.
5. **Устойчивость:** цели должны быть устойчивыми в долгосрочной перспективе, учитывая меняющиеся потребности и технологии

Эффективный механизм целеполагания в ГЧП позволяет сторонам устанавливать четкие ожидания, оценивать прогресс и вносить корректировки по мере необходимости для обеспечения достижения желаемых результатов проекта.

На основе изложенного выше можно определить разницу в механизмах целеполагания двух основных моделей взаимодействия

государства и частного бизнеса при реализации инвестиционных проектов: концессионной модели, предусматривающая право государственной (муниципальной) собственности на объект соглашения (в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [11]) и модели государственно-частного партнерства при которой объект соглашения будет находиться в частной собственности при условии соблюдения требований, предусмотренных Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ [10].

Очевидно, что выгоды, получаемые сторонами при реализации проекта ГЧП, могут сильно отличаться друг от друга вследствие разных механизмов сотрудничества государственного и частного секторов (таблица 1).

Таблица 1.

Определение преимуществ сторон-участников в разных моделях взаимодействия государства и бизнеса

	Концессионная модель	Модель ГЧП
Частные компании	возможность расширения своей деятельности	получение гарантированного дохода на длительном промежутке времени
Государство	улучшение соотношения «цена — качество» реализации проекта, что ведет к снижению нагрузки на государственный бюджет и налогоплательщиков (речь идет о бюджетной и социально-экономической эффективности)	повышение качества предоставляемых услуг за счет привлечения инноваций частного сектора

При реализации проектов ГЧП в рамках одной модели используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ.

Выводы

Таким образом, в значительной степени успех ГЧП зависит от постановки целей спонсорами проекта и переговоров для достижения

своих соответствующих целей и получения наилучшего возможного результата проекта.

Постановка целей играет решающую роль в определении эффективности решения по проектному финансированию проектов ГЧП. Тем не менее до сих пор в научных и практических исследованиях не представлено достаточно результатов изучения постановки целей и переговоров в проектах ГЧП и того, как это помогает участникам проектов достигать оптимальных операционных и финансовых структур.

Список литературы

1. Герасименко О.А., Авилова Ж.Н. Зарубежный и Российский опыт развития институтов государственно-частного партнерства // Вестник БГТУ имени В. Г. Шухова. 2017. №1. С. 228-232. <https://doi.org/10.12737/24074>
2. Иванов О.В. Стратегическое целеполагание и долгосрочное планирование развития инфраструктуры как факторы повышения эффективности государственно-частного партнерства (международный опыт) // Государственно-частное партнерство. 2016. №3. С. 173-188. <https://doi.org/10.18334/ppp.3.3.36506>
3. Курбанов А. Х. Государственно-частное партнерство и аутсорсинг: сравнительный анализ структуры и характера отношений / А. Х. Курбанов, В. А. Плотников // В мире научных открытий. 2013. № 4(40). С. 33-47.
4. Кюрджиев С.П., Шкред В.Н. Особенности оценки результативности проектов государственно-частного партнерства: модели и принципы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. №1. С. 97-104. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-97-104>
5. Мажарова Л.А., Зенина Г.Д. Государственно-частное партнерство как инструмент развития национальной экономики // Экономика и предпринимательство. 2018. № 2 (91). С. 459-463
6. Меджидов З.У. Формы государственно-частного партнерства в России: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. №3. С. 73-95. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_3_73_95

7. Мерзлов И.Ю. Подходы к структурированию проектов государственно-частного партнёрства // JER. 2014. №1. С. 77-87.
8. Плотников В. А. Частно-государственное партнерство в организации профессионального образования в интересах российской промышленности / В. А. Плотников, Ю. В. Вертакова // Экономика и управление. 2012. № 11(85). С. 36-40.
9. Солтангазинов А. Р., Исенова Г. К., Кайдарова Л. К. Модели и формы государственно-частного партнерства // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2019. № 5 (78). С. 95–104. <https://doi.org/10.21295/2223-5639-2019-5-95-104>
10. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
11. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 N 115-ФЗ. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
12. Ханнанова Т.Р., Гарифуллина А.Ф. Проблемы оценки эффективности применения механизмов государственно-частного партнерства // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2019. №. 1. С. 26-30.
13. Шагеева Г.Р., Абдуллаева А.С. Институты поддержки и формы государственно-частного партнерства в Российской Федерации: современное состояние // Наука Красноярья. 2023. Т. 12, №1. С. 21-39. <https://doi.org/10.12731/2070-7568-2023-12-1-21-39>
14. Castelblanco G., Guevara J., Mesa H., Hartmann A. Social legitimacy challenges in toll road PPP programs: Analysis of the Colombian and Chilean cases // J. Manage. Eng. 2022. No. 38 (3). P. 1–15. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0001010](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0001010)
15. Esty, B.C. Recent trends in Project Finance: A 5-year Perspective // Project finance International. Special 10th Anniversary issue. 2002. P. 74-82.
16. Finnerty, J. D. Project Financing - Asset Based Financial Engineering. John Wiley & Sons Inc. 2013. 316 p.

17. Solheim-Kile E., Wald A. Extending the transactional view on public-private partnership projects: Role of relational and motivational aspects in goal alignment // J. Constr. Eng. Manage. 2019. Vol. 145 (5), 04019030. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0001643](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001643)

References

1. Gerasimenko O.A., Avilova Zh.N. Foreign and Russian experience in the development of public-private partnership institutions. *Vestnik BGTU imeni V. G. SHuhova* [Bulletin of BSTU named after V. G. Shukhov], 2017, no. 1, pp. 228-232. <https://doi.org/10.12737/24074>
2. Ivanov O.V. Strategic goal setting and long-term development planning are used as factors for increasing the efficiency of public-private partnerships (international experience). *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo* [Public-private partnership], 2016, no. 3, pp. 173-188. <https://doi.org/10.18334/ppp.3.3.36506>
3. Kurbanov, A. Kh. Public-private partnership and outsourcing: a comparative analysis of the structure and nature of relations. *V mire nauchnykh otkrytiy* [In the world of scientific discoveries], 2013, no. 4(40), pp. 33-47.
4. Kurdzhiev S.P., Shkred V.N. Features of assessing the effectiveness of public-private partnership projects: models and principles. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski* [State and municipal management. Scientific notes], 2023, no. 1, pp. 97-104. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-97-104>
5. Mazharova L.A., Zenina G.D. Public-private partnership as a tool for the development of the national economy. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economics and Entrepreneurship], 2018, no. 2 (91), pp. 459-463
6. Medzhidov Z.U. Forms of public-private partnership in Russia: comparative analysis. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Science], 2022, no. 3, pp. 73-95. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_3_73_95
7. Merzlov I.Yu. Approaches to structuring public-private partnership projects. *JER*, 2014, no. 1, pp. 77-87.

8. Plotnikov V. A. Private-public partnership in the organization of vocational education in the interests of Russian industry. *Ekonomika i upravleniye* [Economics and Management], 2012, no. 11(85), pp. 36-40.
9. Soltangazinov A.R., Isenova G.K., Kaidarova L.K. Models and forms of public-private partnership. *Vestnik Belgorodskogo universiteta kooperacii, ekonomiki i prava* [Bulletin of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law], 2019, no. 5 (78), pp. 95–104. <https://doi.org/10.21295/2223-5639-2019-5-95-104>
10. Federal Law “On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation” dated July 13, 2015 N 224-FZ. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
11. Federal Law “On Concession Agreements” dated July 21, 2005 N 115-FZ. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/
12. Khannanova T. R., Garifullina A. F. Problems of assessing the effectiveness of the application of public-private partnership mechanisms. *Instituty podderzhki i formy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossijskoj Federacii: sovremennoe sostoyanie* [Economics and management: scientific and practical journal], 2019, no. 1, pp. 26–30.
13. Shageeva G.R., Abdullaeva A.S. Institutions of support and forms of public-private partnership in the Russian Federation: current state. *Nauka Krasnoyar'ya* [Krasnoyarsk Science], 2023, vol. 12, no. 1, pp. 21-39. <https://doi.org/10.12731/2070-7568-2023-12-1-21-39>
14. Castelblanco, G., Guevara J., Mesa H., Hartmann A. Social legitimacy challenges in toll road PPP programs: Analysis of the Colombian and Chilean cases. *J. Manage. Eng.*, 2022, no. 38 (3), pp. 1–15. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0001010](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0001010)
15. Esty B.C. Recent trends in Project Finance: A 5-year Perspective. *Project finance International. Special 10th Anniversary issue*, 2002, pp. 74-82.
16. Finnerty J. D. *Project Financing - Asset Based Financial Engineering*. John Wiley & Sons Inc, 2013, 316 p.
17. Solheim-Kile E., Wald A. Extending the transactional view on public-private partnership projects: Role of relational and motivational aspects in goal alignment. *J. Constr. Eng. Manage.*, 2019, vol. 145 (5), 04019030. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0001643](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001643)

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Мелюхин Антон Николаевич, аспирант кафедры государственное
управление и истории
*Пермский национальный исследовательский политехнический
университет
пр. Комсомольский, 29, г. Пермь, 614990, Российская Федерация
istor@pstu.ru*

DATA ABOUT THE AUTHOR

Anton N. Melyukhin, Postgraduate Student of the Department of Public
Administration and History
*Perm National Research Polytechnic University
29, Komsomolsky pr., Perm, 614990, Russian Federation
istor@pstu.ru*

Поступила 12.11.2024

После рецензирования 02.12.2024

Принята 13.12.2024

Received 12.11.2024

Revised 02.12.2024

Accepted 13.12.2024