

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

¹Коженко Я.В.

¹ ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)» «Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный экономический университет», Ростов-на-Дону, Россия (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69) yana kozhenko@yandex.ru

Автор приходит к выводу о том, что развитие государственно-частного партнерства как формы сервисного государства в современной России переживает процесс модернизации. В статье выявляются проблемы развития государственно-частного партнерства обусловленные особенностями правовой системы Российской Федерации. В работе рассматриваются преимущества форм государственно-частного партнерства в процессе оказания публичных услуг, исследуются объекты государственно-частного партнерства, анализируются критерии оценки качества государственных услуг оказываемых посредством государственно-частного партнерства, определяются проблемы оказания услуг посредством государственно-частного партнерства, рассматриваются приоритетные направления развития государственно-частного партнерства в условиях естественных монополий, характеризуются механизмы профилактики злоупотреблениям власти. Автор обращает внимание на проблему национальной безопасности в свете развития института государственно-частного партнерства и использования его механизмов в сфере оказания государственных услуг.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публичные услуги, государственные услуги, сервисное государство, публичный субъект, частный субъект, модернизация, государственное управление, государственная функция, национальная безопасность, злоупотребление властью.

ROLE AND IMPORTANCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF INCREASING QUALITY PROVISION OF PUBLIC SERVICES

¹Kozhenko Y.V

¹FGBOU IN "RGEU (RINH)" "Federal State Educational Institution of Higher Education"

The author concludes that the development of public-private partnership as a form of service of the state in modern Russia is undergoing a process of modernization. The article reveals the problem of the development of public-private partnerships due to the peculiarities of the legal system of the Russian Federation. The paper discusses the benefits of public-private partnerships in the delivery of public services, examines the objects of public-private partnerships, analyzes the criteria for assessing the quality of public services provided through public-private partnerships, defined the problem of providing services through public-private partnerships, are considered priorities for the development of public PRIVATE PARTNERSHIPS in conditions of natural monopolies are characterized by mechanisms of prevention of the abuse of power. The author draws attention to the issue of national security in the light of the development of the institute of public-private partnerships and use of its mechanisms in the provision of public services.

Key words: public-private partnerships, public services, public services, government service, public entity, private entity, modernization, public administration, public function, national security, abuse of power.

Введение. Одной из актуальных задач современного этапа государственного строительства Российской Федерации является разработка и совершенствование форм и методов государственного управления, повышение качества оказания государственных услуг, обеспечения политической, экономической стабильности и национальной безопасности [4]. Развитие государственно-частного партнерства (далее ГЧП) как формы правового сервиса в систему государственного управления по предварительным оценкам, позволит сократить затраты нерационального расходования бюджетных средств, повысить качество оказания публичных услуг населению, автоматизировать организационные и управленческие процессы и добиться повышения уровня инвестиционной привлекательности РФ. Таким образом, необходимо констатировать, использование форм ГЧП для достижения задач государственного управления обусловлено не только геополитическими вызовами, связанными с попыткой экономической изоляции, но и прежде всего внутрисистемными потребностями государственного аппарата (как элемент модернизации системы государственного управления, альтернатива действующим естественным монополиям в сфере оказания государственных услуг, надежда на стремительное развитие экономических отношений). Развития сервисных управленческих инноваций, в контексте использования института ГЧП обосновывается в некоторых базовых нормативно-правовых и концептуальных документах в отрасли государственного строительства Российской Федерации: федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О

государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; федеральный закон от 21 июля 2005г № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"; федеральный закон от 21.12.2001г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (с изменениями и дополнениями от 6 апреля 2015г.); федеральный закон от 21 июля 2014г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и др.

Цель и методология исследования. Цель статьи заключается в исследовании роли и значения государственно-частного партнерства в контексте повышения качества оказания государственных услуг на территории РФ. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы изучения государственно-частного партнерства. Диалектический метод позволяет исследовать сущность правовых отношений возникающих в сфере государственно-частного партнерства, выявить особенности и правовые последствия объектов ГЧП, проанализировать перспективы развития сфер по оказанию государственных услуг с использованием механизмов ГЧП.

Результаты исследования. Принятие федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; ознаменовало возможность использования институтов ГЧП и МЧП (муниципально-частном партнерстве) для оказания государственных и муниципальных услуг. Сама формулировка статьи 1 вышеуказанного закона возлагает на институт ГЧП большие надежды не только в расширении возможных сфер оказания государственных услуг, но и в повышении их качества. В целом, отечественный законодатель связывает с развитием ГЧП создание новых правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления. В настоящее время остается актуальной задача по разработке критериев оценки эффективности (основания эффективности и неэффективности) проектов ГЧП в сфере оказания услуг, в связи с этим особое значение отводится проведению мониторинга по использованию наиболее результативных форм ГЧП проектов в регионах. Анализируя многообразие экспертных суждений по данному вопросу можно констатировать выделение двух подходов. Так, первый подход основан на количественном показателе заключенных проектов и общей стоимости проектов. В рамках данного подхода развитие ГЧП В России можно представить как рейтинг

определяющий место региона в развитии форм и видов ГЧП. По состоянию на 2015 год первое место занимает Сибирский федеральный округ в котором реализуется 19 проектов ГЧП на общую сумму 211 964 068 т.р. частных инвестиций; на втором месте Северо-Западный федеральный округ в котором реализуется 15 проектов на общую сумму 136 025 603,8 т.р. частных инвестиций; третье место – Уральский федеральный округ, в котором реализуется 6 проектов на общую сумму 46 770 159 т.р. частных инвестиций. Второй подход основан на том, что маркеры эффективности развития ГЧП в регионах должны быть основаны на отраслевой специфике (у каждой отрасли имеются свои критерии оценки, у каждой услуги свой административный регламент), в этой связи процесс синхронного сравнения регионов на предмет развития ГЧП должен осуществляться по отраслевому признаку. Безусловно, второй подход (поскольку учитывает микроэкономические и отраслевые показатели эффективности), может дать не только объективную картину развития ГЧП, создать эффективный юридический механизм сотрудничества публичного и частного партнеров, но и способствовать разработке нормативной базы развития ГЧП учитывающих специфику (экономические, географические, климатические факторы, близость к государственной границе и т.д.) отдельных регионов. Недостаток данного подхода заключается лишь в том, что на его реализацию (по европейским меркам) уходит в среднем десять лет. В результате мы наблюдаем попытки нашего высшего государственного руководства форсировать события посредством расширения практики особых экономических зон, предоставления дополнительных налоговых льгот и каникул, создания особых юридических и экономических условий для развития отдельных проектов ГЧП. Анализируя статистические данные сфер развития ГЧП в России представленные Центром развития ГЧП РФ [5], можно сделать вывод о том, что в качестве приоритетных направлений использования технологий ГЧП по оказанию государственных услуг являются такие сферы как образование (в том числе начальное и среднее профессиональное), социальное обслуживание населения, развитие ОЭЗ туристско-рекреационного типа, ЖКХ, жилищное строительство и реконструкция инженерных сетей, транспортная инфраструктура, энергетика, отрасли промышленности (машиностроительная, рыбообрабатывающая, горнодобывающая, металлургическая), агропромышленный комплекс (в частности, формирование аграрно-промышленных кластеров, строительство зерновых терминалов). Однако практика проектов ГЧП практически полностью отсутствует в сфере начального, среднего профессионального и высшего образования, а также в сопутствующих им объектам инфраструктуры: общежития и пр. Тем не менее, обширная практика ГЧП сложилась в сфере дошкольного образования детей. В области социальной защиты отсутствуют проекты в области стационарных учреждений (геронтологические центры,

пансионаты для престарелых и инвалидов психоневрологические интернаты и пр.). Так, в сфере развития спорта намечена положительная динамика развития в области плавательных бассейнов и физкультурно-оздоровительных комплексов, однако отсутствуют в проекты по строительству стадионов и плоскостных спортивных сооружений. В свою очередь в сфере здравоохранения развиваются проекты ГЧП в направлении стационарной медицинской помощи, а также специализированной медицинской помощи, в то время как отсутствуют проекты в сфере санаторно-оздоровительная помощи, амбулаторной и медицинской помощь. В сфере дорожно-транспортной инфраструктуры имеются проекты ГЧП по автомобильным дорогам и автомагистралям, скоростным и не скоростным дорогам, однако ГЧП проекты в сфере развития железнодорожных направлений остаются невостребованными. Успешно развиваются ГЧП проекты по транспортным узлам (по строительству аэропортов и аэродромов, морские портов), но отсутствуют в сфере железнодорожных транспортных узлов развития общественного транспорта (метрополитен, трамвай, легко рельсовый транспорт)[2]. В связи с этим, останавливаясь на вопросе качества государственных услуг, отметим ряд необходимых параметров обуславливающих их высокий уровень, который должен учитываться и проектами ГЧП. Среди таких параметров следует выделить систему объективной оценки уровня эффективности функционирования органов государственной власти (публичного субъекта ГЧП). Сама же эффективность деятельности органов государственной власти складывается из экономических издержек управления и качества оказания обществу публичных услуг. Таким образом, оценка эффективности публичного субъекта предполагает наличие общественного контроля, посредством которого легитимируется государственная власть и достигается критическая оценка деятельности государственного аппарата. Законодательные попытки дифференцировать систему оценки качества проектов ГЧП в сфере оказания государственных услуг, предпринимаются и в России. В связи с этим считаем в качестве критериев оценки качества оказания услуг выделить такие как: качество взаимодействия с поставщиком государственной услуги; удовлетворенность процедурой получения государственной услуги граждан; качество параметров инфраструктуры, связанной с получением государственной услуги; качество параметров электронного интерфейса оказания государственной услуги. Считаем необходимым выделить и негативные факторы оказывающие влияние на качество государственных услуг. Во-первых, высокий численный состав государственных служащих (публичного субъекта) на единицу обслуживаемого ими населения является признаком неэффективной организации работы ГЧП в сфере оказания государственных услуг. Во-вторых, коэффициент информационной прозрачности (доступности государственной услуги посредством ГЧП) госучреждений определяет степень их подотчетности обществу, т.е.

конечному потребителю публичных услуг. В-третьих, индекс коррупции публичного субъекта формирует представления о степени вовлеченности кадрового состава госаппарата в теневую деятельность в процессе действия ГЧП проекта. В четвертых, коэффициент привлечения человеческого капитала в систему оказания государственных услуг посредством ГЧП и степень «интернетизации» и автоматизации процесса оказания государственных услуг посредством ГЧП; В пятых, индекс оперативности предоставления государственной услуги посредством ГЧП (возможно в сравнении с аналогичными видами услуг МФЦ), индекс экономической обоснованности платной государственной услуги и индекс обоснованности непредоставления государственной услуги ГЧП проекта. В шестых, коэффициент законности при реализации государственных услуг определяет насколько соблюдается действующее законодательство в процессе предоставления государственных услуг (ГЧП проекта). Процедура определения качества оказания государственных услуг посредством ГЧП также должна быть полностью независима и выведена из системы формальных показателей предоставляемых органами государственной власти [3]. Построение независимой системы индикации качества предоставляемых государственных услуг посредством ГЧП должны учитывать следующие принципы: субъектом оценки качества государственной услуги посредством ГЧП должен выступать конечный потребитель, который не заинтересован в искажении объективных данных; результаты общественной оценки качества государственных услуг должны быть общедоступны, что делает данные оценки эффективной технологией по противодействию коррупции и бюрократизации; индикаторы качества государственных услуг должны определяться административными регламентами; система мониторинга качества государственных услуг посредством ГЧП должна получить статус элемента национальной безопасности; низкая оценка эффективности (публичных и частных субъектов ГЧП в процессе оказания государственных услуг) обществом должно являться безусловным основанием к административным мерам по восстановлению эффективного режима предоставления услуги или расторжению соглашения ГЧП; определение конкретных параметров индикаторов качества оказания государственных услуг посредством ГЧП должно носить научный характер и подлежать общественному обсуждению, подтверждено социологическими данными.

Заключение. В целом, оказание государственных услуг посредством института государственно-частного партнерства основывается на ряде принципов, среди которых следует выделить: открытости и доступности информации о государственно-частном партнерстве; обеспечение конкуренции; отсутствие дискриминации, равноправии сторон соглашения и равенстве их перед законом; добросовестном исполнении сторонами соглашения обязательств по соглашению; справедливом распределении рисков и

обязательств между сторонами соглашения;свободе заключения соглашения.Из указанных выше принципов вытекает ряд выводов. Во-первых, очевидно, наиболее эффективным будет,является общественный контроль за качеством публичных услуг. Такая форма контроля предполагает использование рыночных механизмов конкуренции, благодаря которым стимулирование работы поставщика публичной услуги осуществляется за счет числа обращений к ним граждан. В ситуации отсутствия монополии на публичную услугу, ее потребитель всегда предпочтет наиболее оптимальное соотношение цены/качества. В этих условиях для частного субъекта предоставление некачественных государственных услуг будет означать не ликвидность, а для государственных и муниципальных организаций – падение легитимности, ухудшение статистических показателей, основание для принятия управленческих решений по расторжению контрактов ГЧП. Очевидно, что данная сервисная технология, осуществима только в условиях конкурентной среды, в условиях же естественных монополия, как пишет А.В. Билицкая[1], общественный контроль будет неэффективен. Следовательно, естественная монополия полностью нейтрализует преимущества ГЧП проектов и позволяет искусственно поддерживать индикаторы эффективности, поскольку у граждан отсутствуют альтернативы. Во-вторых,механизм ценообразования на оказание государственных услуг посредством ГЧП должен быть прозрачным. В связи с этим, очевидно, что цены на платные услуги, оказываемые государственными органами не должны быть ниже, чем на оказываемы государственные услуги посредством ГЧП, на той же территории. В-третьих, должен быть осуществлен контроль со стороны государственных органов за соблюдение законодательства о государственно-частном партнерстве (с целью предотвращения возможности расширения перечня допустимых услуг посредством ГЧП, выходящих за рамки определенные законодательством).В целом анализ государственной политики показывает, что в новых геополитических условиях Россия ищет свою оптимальную модель развития ГЧП возлагая на нее надежды не только по решению ряда внутригосударственных задач и функций, но и как возможность стабилизировать свой экономический и политический курс на международной арене, показать инвестиционную привлекательность и обеспечить юридические гарантии стабильности и защиты рисков в государства и бизнеса. Безусловно, построение эффективной системы оценки качества публичных услуг оказываемых посредством ГЧП, обеспечитобъективную оценку деятельности отдельных форм и видов ГЧП, стимулирует развитие системы общественного контроля, позволит совершенствовать систему государственного управления и рационального расходования бюджетных средств. ГЧП.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Российского государственного научного фонда (РГНФ) № 15-33-0121. «Государственно-частное партнерство в России: проблемы институционального развития и противодействия злоупотреблениям властью».

Список литературы

1. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография.- М.: Статут, 2012.-191с.
2. Информационный портал ГЧП[Электронный ресурс] // <http://www.pppi.ru/>
3. Коженко Я.В. Особенности правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в сервисном государстве. // Современные проблемы науки и образования. -2013.- № 1. - С. 464.
4. Пашковский П.В. Политико-правовое обеспечение региональной безопасности России: проблемы и стратегии // Философия права. -2008.- № 6. – С. 118-120.
5. Центр развития государственно-частного партнёрства в России [Электронный ресурс] // <http://pppcenter.ru/>

References

1. Belitskaya A.V. Legal regulation of public-private partnership: Monograph -M .: Statute, 2012.- 191s.
2. Information portal PPP[Electronic resource] // <http://www.pppi.ru/>
3. Kozhenko Y.V. Features of legal regulation of public service in the service state. // Modern problems of science and education. -2013. -№ 1. -P.464.
4. P. Paszkowski Political and legal support of regional security in Russia: Problems and Strategies // Philosophy of Law. -2008. -№ 6. -P.118-120.
5. Development Center of state-private partnership in Russia [electronic resource] // <http://pppcenter.ru/>

Рецензенты:

Небрятенко Геннадий Геннадьевич, доктор юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России», г. Ростов-на-Дону.

Овчинников Алексей Игоревич, доктор юридических наук, профессор начальник кафедры теории и истории государства и права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России», г. Ростов-на-Дону.