

ТЕКТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

С ростом уровня жизни население стало предъявлять более повышенные требования к инфраструктуре, удовлетворение которых натолкнулись на бюджетные ограничения государства. Внешние займы и приватизация объектов государственной собственности, используемые Украиной, начали терять свою эффективность в силу объективных причин – сокращения количества субъектов, готовых занимать, и объектов, которые можно приватизировать. В Украине назрела ситуация, когда необходимо задействовать новые экономические механизмы, способные дать более качественный социальный эффект в виде обеспечения достойного уровня жизни населения без ущерба для потребностей будущих поколений. Внедрение новых экономических подходов должно позволить не быть бедным и получить хорошую работу, обеспечить доступ к качественной воде, продовольствию, транспортным, медицинским, образовательным и другим услугам. Институт государственно-частного партнерства, активно используемый за рубежом, а в последнее время и в Украине, может быть одним из основных элементов решения данных задач.

Целью данной статьи является анализ зарубежного и отечественного опыта в организации государственно-частного партнерства (ГЧП) и разработка основных элементов отечественного организационного механизма развития этого вида партнерства.

В начале 80-х годов правительство Маргарет Тетчер проводило масштабную приватизацию государственных предприятий. Были проданы предприятия сталелитейной и автомобильной промышленности, активно шла приватизация секторов общественных услуг в сфере телекоммуникаций, энергетики, железных дорог. В 1992 г. правительство консерваторов под руководством

Премьер-министра Джона Мейджора изменило концепцию управления государственной собственностью. Приватизационные процессы были приостановлены. Продолжение активной продажи государственной собственности могло обернуться значительными рисками для национальной безопасности в социальной, экономической и политической сферах. Однако потребности населения в получении качественных услуг, вмененных в функции государства, оставались высокими и без поддержки частного сектора их удовлетворение было под угрозой. Поэтому был принят закон о «частной финансовой инициативе» (Private Finance Initiative), который позволил частным структурам более легкое вхождение в сектор государственной социальной и производственной инфраструктуры. Начиная с момента введения PFI в Великобритании было реализовано национальных проектов на сумму, превышающую 50 млрд фунтов стерлингов (около 87 млрд дол.), которые обеспечили существенный прирост активов общественного сектора [1]. Сферами реализации этих проектов стали дорожное хозяйство, транспортная инфраструктура, здравоохранение, охрана порядка и оборона. Стоимость большей части проектов была до 30 млн евро, а проектов – стоимостью более 150 млн евро было всего около 7% [2].

В последнее время в Великобритании стал меняться подход к определению места и объектов частной финансовой инициативы. Частная финансовая инициатива начинает рассматриваться как один из механизмов государственно-частного партнерства. Так, в правительственном докладе [3, с. 8] отмечается, что государственно-частное партнерство охватывает широкий спектр различных видов партнерства, в том числе с помощью частной финансовой инициативы. В дальнейшем правительство анонсирует переход

от крупных проектов к менее масштабным, в большинстве своем реализуемым на региональном уровне. Впервые это вошло в практику в сфере здравоохранения в 2006 г., когда правительство отказалось от проекта реконструкции Barts Hospital в Лондоне, сметной стоимостью 1,2 млрд фунтов стерлингов в пользу менее затратных проектов [1].

Происшедшие изменения во взаимоотношениях госаппарата и частного бизнеса были направлены не столько на решение проблем управления государственными обязательствами, сколько на получение дополнительной стоимости от проектов ГЧП. В рамках этих отношений государство выступало в роли заказчика услуг частного сектора и разработчика правил и норм поведения по распределению этих услуг. Частные компании в обмен на финансирование объектов социальной инфраструктуры получили право на частичную их приватизацию, эксплуатацию и обслуживание. Эти изменения ознаменовали рождение новой парадигмы понимания роли государства. Старое понимание ее роли как главного ответственного за создание и развитие инфраструктуры, особенно в сфере транспорта, водоснабжения, телекоммуникациях и энергетике, стало меняться. Государство стало восприниматься не только как структура, которая самостоятельно производит и предоставляет общественные услуги, но и как гарант их предоставления частным сектором путем активного взаимодействия с ним.

Сегодня в Великобритании почти каждый пятый инвестиционный проект реализуется на принципах ГЧП. Самым известным крупным инфраструктурным проектом, реализованным в Великобритании в рамках ГЧП, является развитие и обслуживание лондонского метро. В странах Европейского Союза, по некоторым данным, реализуется более 1400 проектов общей стоимостью около 260 млрд евро. Активно развиваются проекты ГЧП в Канаде, Австралии и странах Юго-Восточной Азии. Наибольшее развитие проекты ГЧП получили в транспортной (авто- и железные дороги, аэропорты, морские и речные порты), социальной (образование, здравоохранение, туризм, культура, спорт) и телекоммуникационной инфраструктуре, жилищно-коммунальном хозяйстве, сфере социальных услуг.

В Канаде правительство провинции Британская Колумбия с 2002 г. предоставляет возможность местным образовательным учреждениям создавать корпорации для участия в коммерческой деятельности с целью продажи своего продукта как на территории округа, так и за рубежом. В провинции Новая Шотландия механизмы ГЧП используют при строительстве школ. На проекты строительства 33 школ было выделено 350 млн дол. США. По окончании строительства частный партнер берет школу в лизинг. Противники ГЧП отмечают, что фактические затраты были не ниже, чем при традиционном государственном строительстве, и к тому же теперь частный партнер имеет равные права собственности с правительством на построенные школы. Однако, несмотря на противодействия, механизмы ГЧП расширяются. Правительство провинции активизировало работу по стимулированию школ к созданию корпоративных коллегий и предпринимательству в сфере консалтинговых и маркетинговых услуг [4].

В июне 2010 г. в Соединенном Королевстве произошел новый виток реформирования системы государственного регулирования проектов ГЧП. Действовавшая с июля 1997 г. компания Партнерство Великобритании была распущена. Вместо нее при Казначействе было создано отдельное подразделение Инфраструктура Великобритании (IUK), которая призвана работать с частным сектором при реализации крупных инфраструктурных проектов. Для реализации инфраструктурных проектов в энергетике, транспорте, утилизации и переработке отходов, борьбе с наводнениями, развитии науки, обеспечении качественной водой и телекоммуникационными услугами планируется в ближайшие пять лет привлечь инвестиций на сумму 200 млрд дол. США, большая часть из которых должна исходить из частного сектора [5]. В течение 2011 г. часть активов, обязанностей и сотрудников ранее существовавшей компании Партнерство Великобритании были переданы в Местные партнерства, которые являются совместными предприятиями Казначейства (Министерством финансов) и Ассоциацией местного правительства.

В США в 1985 г. для проведения общегосударственной стратегии и координации в

сфере ГЧП создан Национальный совет по государственно-частному партнерству, который является некоммерческой, беспартийной организацией [6]. Подготовкой и реализацией конкретных проектов ГЧП занимаются местные органы власти. Нормативно-правовое регулирование и управление проектами ГЧП осуществляется законодательством и органами власти отдельных штатов. В среднем городские власти США в трети базовых видах муниципальной деятельности (водопровод, канализация, уборка мусора, школьное образование, эксплуатация парков, уличное освещение, строительство городских дорог и т.д.) используют механизмы ГЧП.

Финансово-экономический кризис стал катализатором усиления потребности в госинвестициях для поступательного развития стран Европейского Союза. В конце 2008 г. по инициативе Европейского инвестиционного банка совместно с высшим органом исполнительной власти Евросоюза (Еврокомиссией) был создан Европейский центр экспертизы в сфере ГЧП, которому для реализации инфраструктурных проектов в рамках ГЧП в 2009 г. было дополнительно выделено 30 млрд евро [7]. Выделенные средства позволили не остановить действующие и начать новые проекты ГЧП, что обеспечило сохранение существующих и создание новых рабочих мест, стимулировать развитие новых технологий.

Интересен опыт России в обеспечении финансирования проектов ГЧП со стороны государства. В 2005 г. был создан инвестиционный фонд Российской Федерации (Инвестфонд РФ). Инвестфонд РФ предназначен для предоставления государственной поддержки общегосударственных, региональных и межрегиональных инвестиционных и концессионных проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации и ее субъектов в части создания и (или) развития объектов транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры государственной собственности и (или) муниципальной собственности, а также для реализации инновационных проектов. Функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации возложены на

Министерство регионального развития Российской Федерации.

Главная цель использования средств Инвестфонда РФ – поддержка приоритетных для государства и регионов конкретных инвестиционных проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры государственного или муниципального значения, без которой эти проекты не могут быть реализованы. Бюджетные ассигнования формируются за счёт повышения цены отсечения нефти и досрочного погашения внешнего долга (экономия за счёт процентов). Инвестфонд РФ предоставляет господдержку проектам федерального значения с объемом инвестиций свыше 5 млрд руб., регионального и межрегионального значения - стоимостью от 500 млн руб. (до июня 2008 г. фонд участвовал в реализации только национальных проектов стоимостью более 5 млрд руб. и долей частного инвестора не менее 25%). Доля финансового участия в проекте частного партнера должна составлять не менее 50%. С момента основания и по 2009 г. за счет средств фонда представляется государственная поддержка 20 инвестиционными проектами, имеющим общегосударственное значение, в объеме более 320 млрд руб.

Фондом осуществляется тесное взаимодействие с государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Внешэкономбанк выступает в качестве кредитной организации, представляющей заемные средства для реализации региональных инвестиционных проектов (например, проект «Чистый Дон», реализуемый совместно с частным партнером ЗАО «Азово-Балтийская водная компания»), соинвестора по общегосударственному инвестиционному проекту (например, «Комплексное развитие Нижнего Приангарья») и финансового консультанта, готовя заключения на предмет соответствия проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований, количественным критериям эффективности.

Для нормального функционирования ГЧП необходимо четкое нормативно-правовое регулирование и организационное обеспечение взаимодействия участников инвестиционного проекта. Для этого в первую

очередь необходима соответствующая подготовка представителей государственной власти, органов местного самоуправления и частного капитала, которые будут заняты в реализации совместного проекта. В этой связи показательным является опыт США, где к каждому проекту обеспечивается индивидуальный подход, поскольку такого рода проекты не имеют шаблонного характера. В каждом отдельном случае создается консультационный орган, состоящий из представителей государственных структур и частных компаний, а также проводится обучение его участников нормативно-правовым и организационно-административным особенностям реализации проекта ГЧП. Похожие межотраслевые (межведомственные) группы по реализации и контролю над развитием проектов ГЧП созданы в Великобритании, Австралии, Португалии и Ирландии.

Подготовка и реализация новых перспективных проектов в регионах и особенно в монопрофильных городах России, которые остро нуждаются в разработке и внедрении новых программ развития и административного менеджмента, требуются государственные служащие, обладающие специальными компетенциями. Дефицит квалифицированных кадров является одним из основных препятствий для модернизации инфраструктуры и внедрения инноваций. Поэтому в октябре 2010 г. на базе Высшей школы государственного администрирования МГУ им. М.В. Ломоносова состоялось открытие Инновационной образовательной программы повышения квалификации для госслужащих региональных и муниципальных администраций по специальности «Реализация инфраструктурных проектов на основе механизмов государственно-частного партнерства». Также в 2011 г. в Московском государственном институте международных отношений МИД России была организована кафедра «Экономической политики и государственно-частного партнерства», а в феврале 2012 г. начато преподавание курса «Механизмы ГЧП в экономической политике». Программа курса рассчитана на студентов бакалавриата факультета политологии и включает в себя историю, теорию и современную практику ГЧП в России и в мире. Курс состоит из 16 лекционных и такого же количества семинарских

занятий. Лекции будут читать известные в России специалисты в области государственно-частного партнерства (В.Г. Варнавский, П.Л. Селезнев) и эксперты Центра развития ГЧП.

В России активно внедряются механизмы ГЧП при переподготовке инженерных кадров [8]. Для Украины целесообразно не только перенять этот опыт, но и расширить масштабы использования ГЧП, включив в сферу партнерства предоставление студентам баз практики, когда в тандеме подготовки специалиста работают работодатель, готовый принять участие в финансировании части затрат и предоставлении базы для получения практических знаний, и учебное заведение, дающее студенту теоретические знания. Это укрепит связи между бизнесом и образованием, позволив согласовать предложения системы образования с потребностями реального сектора экономики Украины.

В современной системе высшего образования Украины главной причиной ее неэффективности является оторванность от реального сектора экономики. В СССР связь образования и практики была тесная. Начиная со второго курса студент обязан был реально проходить ежегодную производственную и преддипломную практику по специальности. Это позволяло студенту апробировать теоретические знания на практике и получить из практики знания, которые не дала ему теория. Очень важным является также то, что производственную практику со студентами проходили и преподаватели, что позволяло им также обновлять свои профессиональные знания. С распадом Советского Союза связь образования с практикой начала ухудшаться. Высшие учебные заведения, столкнувшись с повальным отказом предприятий предоставлять базу для практики и не имея реальных рычагов влияния на эти процессы, а со временем и желая что-то менять, снизили требования к качеству практической апробации полученных теоретических знаний. В основном вузами применялись два метода решения этой проблемы:

1. *Пассивное предоставление студентам базы практики.* В общих чертах это сводилось к заключению пары-тройки соответствующих договоров с предприятиями, куда затем студентов, которые не смогли са-

мостоятельно обеспечить себя базой практики, направляли. Качество практики на таких предприятиях было на достаточно низком уровне. Предприятие, ссылаясь на коммерческую тайну, не заинтересовано было давать практиканту правдивые сведения о результатах своей работы. Однако обязательства по договору с учебным заведением должно было выполнять, поэтому, обычно, создавалась папка с документами, содержащими неправдивые показатели, которая выдавалась студентам из года в год. Руководитель практики от предприятия, не имеющий материальной выгоды от исполнения этих обязанностей, также был не заинтересован в обеспечении качества прохождения практики студентом. Сам студент, даже имея огромное желание на практике апробировать свои теоретические знания, наталкиваясь на непонимание, скрытое, а порою даже открытое неприятие его на предприятии, сам стремился побыстрее избавиться от производственной практики. Попытки руководителя практики от вуза или администрации факультета изменить такое положение не приносят должного эффекта.

2. *Открытое игнорирование потребностей студентов в обеспечении их базами практики.* При данном подходе высшее учебное заведение самоустраняется, предоставив студентам самостоятельно решать проблему практики, обычно за счет личных связей или «липовых» справок со стороны реальных предприятий о принятии студента на производственную практику. В этом случае, так же как и в предыдущем, эффективность соединения знаний и практики равна нулю.

Описанные модели поведения не тоталитарны, но имеют подавляющий удельный вес в системе высшего образования. Есть, конечно, исключения, но их влияние на интегральный показатель качества знаний, полученных на практике, очень слабо. Необходимо отметить, что практические знания большинства преподавателей также находятся на низком качественном уровне. Большинство из них никогда не сталкивалось с реальными процессами в экономике и знают о них лишь с позиции теории. В итоге на выходе система образования имеет специалиста (с недавних пор бакалавра и магистра), который не представляет ценности для производства, поскольку его уровень знаний и прак-

тической подготовки не отвечает требованиям реального сектора экономики.

В Украине механизмы ГЧП начали действовать с 1 марта 1872 г., когда в г. Киеве Аманом Егоровичем Струве в рамках концессии был создан первый городской водопровод, общей длиной 24 км, обеспечивая централизованным водообеспечением 147 домов в центре города. Контракт с инженером на строительство и эксплуатацию водопровода был заключен городской думой в 1869 г. на 60 лет [9].

Реанимацию ГЧП получило в посткризисный период, когда механизмы партнерства стали активно рассматриваться в качестве основного инструмента разрешения возникших социально-экономических трудностей. В июле 2010 г. был принят Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» (вступил в силу 30 октября 2010 г.). Хотя следует отметить, что еще до него был принят ряд нормативных актов, которые регламентировали лишь отдельные элементы ГЧП, не создавая комплексного и универсального механизма взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса.

В целом закон устанавливает достаточно либеральные правила для проектов ГЧП. Однако нормы, касающиеся вопросов собственности на объекты ГЧП, выписаны в «пользу» государственной собственности. Так, передача объектов, находящихся в государственной или коммунальной собственности, частному партнеру для выполнения условий договора в рамках ГЧП, не предусматривает перехода права собственности на эти объекты частному партнеру (ст. 7). По окончании проекта ГЧП такие объекты подлежат возврату государственному партнеру. Это же касается и объектов, которые были достроены, перестроены или реконструированы в процессе реализации проекта ГЧП. Таким образом, объекты ГЧП не могут быть приватизированы, а в случае их приватизации они перестают быть объектами ГЧП.

Мировая практика свидетельствует о наличии различных форм партнерского взаимодействия государства и бизнеса, правовое оформление которых возможно через различные правовые конструкции как общие, так и специально разработанные для ГЧП. К ним, прежде всего, относятся: концессионные соглашения; соглашения о разделе про-

дукции; инвестиционные договоры с определением прав на создаваемые объекты и их разновидности; арендные договоры с инвестиционными обязательствами; договоры о совместной деятельности; различные смешанные договоры; сервисные контракты (контракты на обслуживание, эксплуатацию, управление).

Установленное ограничение, что объектом ГЧП могут быть существующие, в том числе реконструированные, модернизированные, технически переоснащенные, создаваемые или приобретенные объекты (ст. 7 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве»), обуславливает популяризацию в Украине следующих моделей партнерств:

1. *Договор аренды.* Главная цель заключения договора аренды – улучшение качества предоставления общественной услуги. Частный партнер получает в управление и обслуживание имущественный комплекс на долгосрочный период (более 10 лет). Частный партнер-арендатор ответственен не только за управление государственным имуществом, но и за сбор платежей за предоставление услуги. Таким образом арендатор берет на себя все коммерческие риски и риски управления инфраструктурой.

2. *BOOT (build, own, operate, transfer – строительство, владение, управление, передача).* Частный инвестор финансирует создание или достройку (перестройку, реконструкцию) инфраструктурного объекта и получает не только право на его эксплуатацию, но и на владение им в течение всего срока соглашения. По истечении срока соглашения частный инвестор возвращает объект (дорога, тоннель и т.п.) в государственную собственность. Государство предоставляет землеотводы и другие необходимые права, а также участвует на правах равноправного партнера в ценообразовании, регулирует доступ к объекту и планы его развития.

3. *BTO (build, transfer, operate – строительство, передача, управление).* В этом случае права собственности на инфраструктурный объект переходят государству сразу после окончания строительства. После приема государством объекта он переходит в пользование частному инвестору, но без передачи ему права собственности на него. По истечении срока соглашения инвестор дол-

жен на конкурсных условиях снова завоевать право на его эксплуатацию.

4. *Совместное предприятие.* Государственный и частный партнер создают совместное предприятие, как правило, в форме компании с целевой правоспособностью. Государственная собственность передается в хозяйственное ведение или оперативное управление частного партнера. Оба партнера получают доход от реализации проекта.

В результате теряется одна из важных моделей ГЧП – BOT (build operate transfer – строительство, управление, передача). Данная модель взаимодействия предполагает, что частный партнер проектирует, строит, осуществляет эксплуатацию и плановую реконструкцию объекта, получает доход от эксплуатации объекта, а затем передает его в государственную собственность. Передачу объекта государство может осуществлять как на платной основе, так и безвозмездно. Примером такой модели взаимодействия государства и бизнеса может служить строительство школ в Германии, которые в последствии были переданы на баланс муниципалитета [10], или строительство очистных сооружений канализации в г. Москве (Россия) [11], с последующей передачей объекта от частного инвестора городу, или приведенный ранее опыт провинции Новая Шотландия в Канаде по передаче в лизинг частному инвестору школ.

Ограничение механизмов реализации партнерств, приведенных выше, вполне оправдано, поскольку государство обязано активно защищать и преумножать свою собственность. Данные схемы взаимодействия предполагают, что строящийся на средства частного инвестора инфраструктурный объект в итоге будет передан в собственность государства. Однако именно потому, что государство предпочитает сохранять за собой право собственности на инфраструктурные объекты, обеспечивающие социальные нужды населения, эти варианты организации государственно-частного партнерства рискуют быть мало востребованными, а также спровоцировать развитие процессов «скрытой приватизации», когда осуществление государственных функций или управление государственными активами осуществляется частным сектором, а государственная защита от конкуренции и потери потребителей мак-

симизируется. Выражается это в государственных гарантиях закупки товара (услуги) или же в государственном запрете другим представителям частного сектора развивать альтернативные виды продукции (услуг). В условиях Украины такой риск достаточно велик.

В Украине наибольшее применение получил механизм ГЧП контактного типа в форме концессионной модели в угольной промышленности. В ноябре 2011 г. Донбасской топливно-энергетической компании (ДТЭК) в концессию на 49 лет были переданы государственные предприятия “Ровеньки-антрацит” и “Свердловантрацит”. В планах компании – проведение подготовительных выработок для своевременной подготовки лав и строительства новых горизонтов, а также обновление основных производственных фондов: приобретение новых проходческих комбайнов, породопогрузочных машин, бурильных установок и т.д., а также выполнение социальных обязательств перед территориальной громадой. Однако уже сейчас начал проявляться так называемый «украинский подход» к реализации проектов ГЧП, выражающийся в неисполнении обязательств концессионера после получения объекта в эксплуатацию [12]. Тем не менее эта форма партнерства, доказавшая свою эффективность в других странах, уже внедряется в Украине, и необходимо разрабатывать механизмы и инструменты, направляющие данную форму взаимодействия на благо общества. С этих позиций практическая реализация механизмов ГЧП в угольной промышленности возможна не только путем концессий, а также применения более гибких схем стимулирования частного сектора сотрудничать с государственными угольными предприятиями. В качестве перспективного направления сотрудничества возможно использовать корпоративную отработку горных отводов.

Не только отечественный, но и зарубежный опыт свидетельствует, что концессии среди всех форм взаимодействия государства и бизнеса получили наибольшее распространение. Вызвано это не столько ее важностью для социально-экономического развития вне зависимости от общественно-экономического строя, сколько более понятным бизнесу видом партнерства с государством. Поэтому необходимость концессий бы-

ла признана и в капиталистических, и в социалистических государствах. Так, аргументируя цели новой экономической политики (НЭП) В.И. Ленин указывал, что «... практическая цель нашей новой экономической политики состояла в получении концессий...» [13, с. 374]. Поскольку применение концессии было бы «... чистым типом государственного капитализма» [13, с. 375], что было неприемлемо в то время, то под концессией предлагалось понимать кооперацию.

Крупнейшим на сегодня проектом ГЧП стала подготовка Украины к чемпионату Европы по футболу 2012 г. Практика совместного использования преимуществ государственного частного партнерства в инфраструктурной сфере на примере г. Харькова обнажила ряд достоинств и недостатков. К достоинством можно отнести слаженность действий партнеров, которая позволила получить современные объекты инфраструктуры. К недостаткам – то что это взаимодействие стало ярким примером использования государственных средств в максимизации прибыли частного капитала с помощью государственных финансов и собственности. Так, со стороны бизнеса в ГЧП участвовала группа ДСН Александра Ярославского, которая вложила в аэровокзальный комплекс и прилегающую территорию 107,2 млн дол. США. Из государственного бюджета было выделено 191,3 млн дол. США [14]. При этом государственные средства выделялись на строительство взлетно-посадочной полосы и реконструкцию всего аэродромного комплекса, а средства частного партнера – в строительство терминала с магазинами. Аналогичная ситуация сложилась и при реконструкции стадиона “Металлист”, где две трети расходов составили средства государственного и местных бюджетов [15].

Низкие темпы развития ГЧП в Украине в основном объясняются незаинтересованностью частного капитала, обусловленную низким уровнем гарантий защиты инвестиций и не четкостью механизмов реализации партнерства. Соглашаясь с данным утверждением, необходимо все же акцентировать внимание на организационной составляющей развития ГЧП. С момента принятия законодательства в системе органов государственной власти нет конкретной структуры, в обязанности которой входила бы реализация

государственной политики в сфере партнерства государства и бизнеса. До сих пор неопределен орган, способный обосновывать «точки соприкосновения интересов»¹ государства и бизнеса и реализовывать масштабные проекты на долгосрочной основе в условиях партнерства. При этом контрольные и регулирующие функции с успехом могут осуществляться профильными министерствами, ведомствами или специально уполномоченными органами.

Необходимость создания центра ответственности за развитие ГЧП в Украине связана с потребностью преодоления «провалов государства». Существует несколько основных «провалов государства» в данной сфере:

1. *Недостаток информации.* Государственный орган не обладает способностями бизнеса, который лучше осведомлен об издержках и выгодах того или иного бизнеса, перспективах и направлениях его развития. Дефицит качественной информации приводит к тому, что государственные органы способны применять неадекватные методы регулирования и тем самым проводить неэффективную политику в сфере ГЧП. Центры ответственности ГЧП могут стать субъектом, который будет формировать и аккумулировать потоки необходимой информации о возможностях, механизмах и рисках ГЧП в Украине для внутренних и внешних инвесторов, центральных органов власти.

2. *Конфликт ведомственных интересов.* Особенности поведения административной бюрократии способны привести к неэффективному управлению проектами ГЧП. Реализация проектов касается деятельности многих государственных структур, в функции которых входит обязанность обеспечения проекта установленным требованиям. Поэтому нарушение координации между различными контрольными и управленческими государственными структурами приводит к конфликту их интересов и негативно отражается на перспективах проекта.

¹ Под «точкой соприкосновения интересов» понимается сектор государственной собственности, в котором государственная потребность в повышении эффективности деятельности и качества услуг совпадает с желанием частного капитала вложить в этот сектор управленческие и инвестиционные ресурсы на основе партнерства.

3. *Частнобизнеснический эгоизм государственных чиновников.* Связан с двумя направлениями: управленческий и экономический.

Первый выражается в мотивации органа управления ГЧП наращивать количество проектов, если он уверен, что сможет переложить ответственность за их выполнение на профильные министерства (ведомства). В этом случае максимизация проектов происходит без учета реальных возможностей системы и соответствия критерию «цена-качество».

Второй основывается на концепции общественного выбора, согласно которой государственный чиновник, принимающий решение в экономической сфере, не всегда будет придерживаться общественных интересов. Здесь также происходит разделение на две категории: потребность сохранить возможности прямого управленческого влияния и получение прямой экономической выгоды для государственного лица от реализации проекта ГЧП. В первом случае проект ГЧП может быть не выгоден по причине низкой степени прямого влияния и патронажа исполнителя. Проект ГЧП предполагает в достаточной степени равенство отношений и поэтому прямые государственные закупки, где заказчик в лице государственного органа доминирует, выгоднее ГЧП. Во втором случае проект ГЧП предпочтителен чиновнику в виде экономической выгоды для его бизнеса либо прямого денежного дохода от принятых управленческих решений. Это разделение можно назвать достаточно условным, поскольку большая доля принятых неэффективных решений, имеющих экономические предпосылки, связана с желанием чиновника осуществлять прямое управление проектом и получать экономическую выгоду от этого.

Этот тип «провала государства» наиболее опасен, поскольку именно он разрушает все основы партнерства. Как отмечалось выше, представитель со стороны государства исходит из двух потребностей – управлять и получать личную экономическую выгоду. В первом случае представитель государства ведет себя как всемогущий диктатор, принуждающий частного партнера играть по невыгодным для него условиям. Бизнес начинает приспосабливаться к таким отношениям только с одной целью – решить свои пробле-

мы с помощью государства. Это приводит к тому, что незаинтересованный в проекте частный партнер осуществляет неэффективный менеджмент проекта и выходит из него сразу же, как решит свои проблемы или поймет, что решить их не удастся. Во втором случае представитель государственной стороны партнерства выступает в качестве спонсора, который обеспечивает приток инвестиций в аффилированные частные компании. Этот подход наиболее разрушителен, поскольку не только, как в первом случае, не обеспечивает качество управления проектом и закладывает уже на начальных стадиях коррупционные схемы поглощения бюджетных средств, но и разрушает конкурентную среду.

4. *Недостаточная квалификация должностных лиц.* Этот «провал государства» наиболее актуален в Украине, где ощущается острый дефицит квалифицированных государственных служащих, имеющих специальные навыки и знания. Привлечение внешних консультантов не является выходом из сложившейся ситуации. Основные причины низкой эффективности проектов ГЧП имеют внутреннее происхождение и в большей степени связаны с недостатком устойчивых схем субсидирования, качественного планирования, стабильного государственного регулирования и распределения прав и обязанностей, неэффективностью координации и наличием бюрократических барьеров. Внешним консультантам понадобится больше времени вникнуть и разобраться с нашими внутренними проблемами, чем они реально будут работать над реализацией проекта.

5. *Транзакционные издержки.* Это издержки, сопровождающие взаимоотношения экономических партнеров проектов ГЧП. К ним относятся издержки сбора и обработки информации, проведения переговоров и принятия решений, контроля и правовой защиты исполнения договора партнерами, неожиданных потрясений. Частично сокращение денежных затрат и времени подготовки документации и ее согласование решается стандартизацией требований и процедур, подготовкой типовых документов и специальных инструкций.

На данный момент в структуре Министерства экономического развития и торговли Украины функционирует Департамент

инвестиционно-инновационной политики и развития государственно-частного партнерства. Это соответствует мировой практике, когда координационный орган ГЧП создается в структуре центрального исполнительного органа власти. Однако уже из названия Департамента видно, что вопросы ГЧП в нем не приоритетны. Несмотря на то, что в составе Департамента есть отдел развития государственно-частного партнерства, этого недостаточно. Зарубежный опыт свидетельствует о необходимости создания выделенной структурной единицы, в обязанности которой будут входить только вопросы развития ГЧП.

При содействии Европейской экономической комиссии ООН в 2012 г. при Государственном агентстве по инвестициям и управлению национальными проектами Украины планировалось создание Центра государственно-частного партнерства (ГЧП) [16]. Главная задача данной структуры – обеспечение реализации национальных и других проектов ГЧП. Однако данная задача крайне сложна не только для данного центра, но и для его материнской организации – Государственного агентства. Более продуктивным и отвечающим главной цели функционирования Государственного агентства для данного центра ГЧП было бы выполнение функции, связанной с предоставлением государственных гарантий долгосрочных инвестиций частных партнеров в объекты государственной собственности в рамках проектов ГЧП. Также важное и актуальное значение имело бы задача Центра в поиске источников финансирования средних и малых проектов ГЧП.

В апреле 2010 г. при поддержке Национальной академии наук Украины был создан Украинский центр содействия развитию публично-частного партнерства, являющийся непредпринимательской неправительственной организацией. Именно такой правовой статус центра определяет его место как общественного исследовательского и консультационно-информационного учреждения [17, с. 58].

В Украине необходим орган, который решит в первую очередь проблему субъектности. Со стороны частного бизнеса в проектах ГЧП всегда выступают конкретные экономические субъекты. Персонификация же государственного партнера очень слабая. Со

стороны государства выступает некая совокупность министерств и ведомств со своими интересами и задачами, которые часто вступают в конфликт друг с другом: например, Министерству финансов Украины важно получение максимальной экономической выгоды от проекта ГЧП, тогда как Министерству социальной политики Украины важен социальный эффект взаимодействия, а Министерству экологии и природных ресурсов Украины – сохранение экологического равновесия при реализации проекта.

Обособленный орган управления ГЧП будет выполнять не только координационные функции – согласовывать внутренние государственные интересы, – но и обеспечивать стратегическое развитие механизмов ГЧП. Другими словами, приоритетами органа будут формирование идеологии партнерства, накопление опыта, оценка эффективности проектов, консультирование и сопровождение реализации проектов ГЧП. Решение последней задачи наиболее важно и еще раз подтверждает необходимость создания самостоятельного органа управления ГЧП. Подавляющая часть проектов ГЧП долгосрочные с периодом реализации до 50 лет. Создание «центра ответственности» позволит сформировать команду из опытных специалистов, отвечающих за организацию взаимодействия между государственным и частным партнерами и избежать ситуации, когда проекты внедряются разными людьми, каждый из которых участвует в них первый и последний раз, что вызывает у них ощущение временщика и не стимулирует к действию.

Накопление опыта в сфере реализации проектов ГЧП позволит государству быть более мобильным и эффективным при принятии решений. Государство не только не может быстро принимать решения, но и не умеет быстро отказаться от реализации уже принятых ошибочных решений. Частично это связано с устоявшимся еще с советских времен менталитетом государственного управления, когда на управленческих ошибках не учатся, а наказывают за них. Это приводит к увеличению количества ошибок и усилению заинтересованности в снижении личной ответственности за принятые решения при обязательном сохранении полномочий. Поэтому, когда возникает дилемма ме-

жду необходимостью принимать решение и страхом ответственности за него, то в силу вступает принцип, что если можно что-то не решать без последствий за это, то решение не принимается.

В эпоху глобализации основной задачей государства во внешнеэкономической деятельности становится обеспечение рынков сбыта продукции и вложения инвестиций в экономиках других стран. Современный украинский бизнес стремится интернационализироваться, о чем свидетельствует расширение активов за рубежом отечественных финансово-промышленных групп. В связи с этим актуальность приобретают международные проекты ГЧП и помощь государства отечественному бизнесу, вступающему в такие взаимоотношения с иностранными государствами. Примером такой поддержки может служить активная позиция России при передаче водопроводно-канализационного хозяйства Луганской области в концессию предприятию ООО «Лугансквода» (группа компаний «Росводоканал»).

Таким образом, орган управления ГЧП в Украине необходим и, учитывая усиление системы президентско-парламентского управления и концентрацию права определения основных среднесрочных приоритетов бюджетной политики, его следует создать при Кабинете Министров Украины, что позволит объединить внутренние усилия исполнительной власти по формированию условий для развития ГЧП и персонифицировать ответственность за результаты этой деятельности. Орган управления ГЧП должен быть самостоятельной структурной единицей с представительствами в АР Крым, областях, городах Киеве и Севастополе.

В качестве рабочего названия возможно использовать – Центр поддержки развития ГЧП. Использование термина «развитие» в название центра может спровоцировать его прикрепление к Министерству экономического развития и торговли Украины. Однако данная организационная модель только усилит политические риски. Их учет очень актуален для Украины, где функционирует несовершенная законодательная база, существует неразвитость традиций и культуры предпринимательства.

Прикрепление центра к Минэкономразвития и торговли Украины не позволит наделять его весомыми полномочиями по координации и согласованию интересов органов исполнительной власти. К тому же механизмы ГЧП больше акцентированы на подчинение экономического эффекта социальному и экологическому, что свидетельствует об их ориентации на принципы устойчивого развития. В задачи же данного министерства входит обеспечение развития экономической составляющей государства. Поэтому создание Центра развития ГЧП при Кабинете Министров Украины, с непосредственным подчинением Премьер-министру Украины, позволит дать ему весомый правовой статус, что обеспечит более качественную социализацию и экологизацию экономических проектов ГЧП.

К основным направлениям деятельности центра следует отнести:

- подготовку предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего ГЧП;

- обоснование основных социально значимых для Украины и регионов направлений привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП;

- организацию и участие в переговорах между государственным и частным партнерами;

- разработку пакета типовых документов (договоров, контрактов, методик, нормативов, информационных листов и т.д.) с учетом специфики сферы реализации проектов ГЧП;

- оценку подготовленных проектов по показателю «цена-качество»; проверку адекватности разделения рисков проекта между партнерами;

- мониторинг эффективности реализации проектов ГЧП;

- формирование банка данных проектов ГЧП, нормативной и методической базы ГЧП;

- информационно-консультационную поддержку подготовки и реализации проектов ГЧП; привлечение опытных специалистов на стадиях подготовки и реализации проектов ГЧП;

- содействие развитию межрегиональных и международных проектов ГЧП;

- содействие формированию позитивного имиджа ГЧП в обществе; обеспечение

общественных обсуждений проектов ГЧП на этапах их подготовки и реализации;

- выпуск специализированного печатного издания, отражающего экспертные мнения, информацию о принимаемых и действующих проектах, международном опыте и другие актуальные проблемы развития ГЧП.

Перед «центром ответственности» не должна стоять задача поиска новых проектов. Центр должен выполнять функции накопления и обработки уже имеющихся инициатив, опыта реализуемых совместных проектов и подготовку нормативной документации, регламентирующей взаимоотношения государства и бизнеса, предоставления консультаций и рекомендаций органам государственной власти по проблемам ГЧП. Центр готовит предложения по совершенствованию законодательства в сфере ГЧП, которые закрепляют философию взаимоотношений и обеспечивают их прозрачность, институциональной структуры функционирования ГЧП в Украине. В процессе формирования институций управления ГЧП, которые берут на себя бремя лидерства и, соответственно, ответственности в развитии проектов ГЧП, расширение подготовки специалистов по данной проблеме, упорядочения и совершенствования законодательной базы, необходимо активно реализовывать национальные и региональные пилотные проекты, опыт которых аккумулировать и тиражировать.

Среди основных задач центра, кроме вышеназванных, важное значение занимает итоговый результат их выполнения – предоставление органам государственной власти рекомендаций о необходимости либо нецелесообразности участия государства в проекте ГЧП, перераспределении рисков, свертывания действующего проекта или смены частного партнера. При выполнении своих функций центр должен ориентироваться на соблюдение оптимального соотношения государственных и частных обязательств в сфере ГЧП. Чрезмерное увлечение механизмами ГЧП в условиях высокой рискованности инфраструктурных проектов может привести к искусственному расширению финансово-экономических обязательств государства, выполнение которых, в случае сворачивания проекта, будет затратным для государств и населения как конечного плательщика любого проекта данного вида партнерства.

Выводы. Таким образом, механизмы ГЧП актуальны для Украины. Государство с помощью ГЧП может в рамках имеющихся ресурсов создать общественного продукта значительно больше, превратив имеющиеся у него бюджетные, административные, правовые, интеллектуальные и другие возможности в инвестиционный рычаг. Для этого необходимо использовать зарубежный опыт ГЧП, выделив и адаптировав для условий Украины наиболее положительные достижения в этой сфере. Важной задачей также становится создание национального и региональных «центров ответственности» за развитие ГЧП, что позволит, сконцентрировав базы данных, опыт и организационно-регулирующие рычаги в одном субъекте, усилить эффект реализации проектов данного экономического партнерства.

Литература

1. 2007 Global Project Finance Yearbook [Electronic resource] / Standard & Poor's. - October 2006. - Access mode: http://www.lngpedia.com/wp-content/uploads/lng_project_financing_funding/Global%20LNG%20Project%20Finance%20Year%20Book%202007%20-%20Standard%20&%20Poor.pdf/
2. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Российский экономический журнал. - 2004. - № 9-10. - С. 41-52.
3. Public private partnerships. The government's approach / London: the United Kingdom for The Stationery Office. - 2000. - 49 p.
4. Reform of the social sphere: institutional barriers at the regional level / Consortium for economic policy research and advice; [J.F. Young etc.]. - М.: IET, 2007. - 107 p.
5. HM Treasury announcement of Infrastructure UK [Electronic resource] / <http://www.hm-treasury.gov.uk>. - Access mode: http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_infrastructureuk.htm.
6. About The National Council for Public-Private Partnerships [Electronic resource] / www.ncppp.org. - Access mode: <http://www.ncppp.org/AboutUs/index.shtml>.
7. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Brussels, 2009. - P. 77.
8. Россия запустит программу переподготовки инженеров [Электронный ресурс] / Укррудпром. - 2011. - 14 дек. - Режим доступа: http://www.ukrudprom.ua/news/Rossiya_zapustit_programmu_perepodgotovki_ingenerov.html.
9. В Киев пришел водопровод // Ежедневник 2000. Уикенд. - 2012. - 1 март. - С. 30.
10. Засідання "круглого столу" на тему: "Державно-приватне партнерство як поштовх до економічного розвитку країни" [Електронний ресурс] / Інститут власності і свободи. - <http://www.pfi.org.ua>. - 2010. Режим доступу: http://www.pfi.org.ua/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=69&Itemid=70.
11. Кирсанов С.А. Концессии как основной инструмент частно-государственного партнерства в Украине / С.А. Кирсанов // Национальная библиотека им. В.И. Вернадского. - <http://www.nbu.gov.ua>. - 2012 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2012_1/2012_1/180.pdf.
12. Угольные генералы сдали погоны фельдмаршалу [Электронный ресурс] // Зеркало недели. - 2012. - № 31. - 7-14 сент. - Режим доступа: http://zn.ua/POLITICS/ugolnye_generaly_sdali_pogony_feldmarshalu-108367.html.
13. Ленин В.И. О кооперации // Полное собрание сочинений. Т. 45. - С. 369-377.
14. По чемпионату ударят авиAPERеле-том и автопробегом [Электронный ресурс] / Укррудпром. - 2011. - 23 дек. - Режим доступа: http://www.ukrudprom.ua/digest/Po_chempionatu_udaryat_aviapereletom_i_avtoprobegom.html.
15. Геннадій Кернес: "Є людина, що має нереалізовані амбіції, - я маю на увазі Ярославського" [Електронний ресурс] / Укррудпром. - 2011. - 21 дек. - Режим доступу: http://www.ukrudprom.ua/digest/Gennady_Kernes_lyudina_shcho_ma_nerealzovan_ambts_ya_mayu_na_uvaz_YAroslavskogo.html.
16. В Украине будет создан Центр государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / <http://news.liga.net/>. - Режим доступа: http://news.liga.net/news/economics/613719-v_ukraine_budet_sozdan_tsentr_gosudarstvenno_chastnogo_partnerstva.htm.

17. Запатрина И.В. Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках / И.В. Запатрина. – К.: Центр-друк, 2011. – 152 с.

References

1. Standard & Poor's (2007) 2007 Global Project Finance Yearbook. October 2006. http://www.ingpedita.com/wp-content/uploads/Ing_project_financing_funding/Global%20LNG%20Project%20Finance%20Year%20Book%202007%20-%20Standard%20&%20Poor.pdf/ [accessed 2 April 2012].

2. Sharinger, L. (2004) 'Novaya model' investitsionnogo partnerstva gosudarstva i chastnogo sektora'. Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal. 9-10. pp.41-52.

3. The United Kingdom for The Stationery Office (2000) Public private partnerships. The government's approach / London: the United Kingdom for The Stationery Office.

4. Young, J., F. (2007) Reform of the social sphere: institutional barriers at the regional level. Consortium for economic policy research and advice. Moscow: IET.

5. HM Treasury (2010) HM Treasury announcement of Infrastructure UK. http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_infrastructureuk.htm/ [accessed 2 April 2012].

6. The National Council for Public-Private Partnerships (2012) About The National Council for Public-Private Partnerships. <http://www.ncppp.org/AboutUs/index.shtml/> [accessed 2 April 2012].

7. Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2009) Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Brussels. p.77.

8. Ukrudprom (2011) Rossiya zapustit programmu perepodgotovki inzhenerov. http://www.ukrudprom.ua/news/Rossiya_zapustit_programmu_perepodgotovki_ingenerov.html/ [accessed 2 April 2012].

9. Ezhenedel'nik 2000 (2012) V Kiev pri-shel vodoprovod. Ezhenedel'nik 2000. Uikend. 1 March. p.30.

10. Instytut vlasnosti i svobody (2010) Zasadannya kruhloho stolu na temu: "Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak poshtovkh do ekonomichnoho rozvytku krayiny". http://www.pfi.org.ua/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=69&Itemid=70.

11. Kirsanov, S., A. (2012) Kontsessii kak osnovnoy instrument chasto-gosudarstvennogo partnerstva v Ukraine. http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2012_1/2012_1/180.pdf/ [accessed 2 April 2012].

12. Zerkalo nedeli (2012) Ugol'nye generaly sdali pogony fel'dmarshalu. http://zn.ua/POLITICS/ugolnye_generaly_sdali_pogony_feldmarshalu-108367.html [accessed 2 April 2012].

13. Lenin, V., I. (1967) 'O kooperatsii'. Polnoe sobranie sochineniy. Part 45. pp. 369-377.

14. Ukrudprom (2011) Po chempionatu udaryat aviapereletom i avtoprobegom. http://www.ukrudprom.ua/digest/Po_chempionatu_udaryat_aviapereletom_i_avtoprobegom.html [accessed 2 April 2012].

15. Ukrudprom (2011) Hennadiy Kernes: "Ye lyudyna, shcho maye nerealizovani ambitsiyi, – ya mayu na uvazi Yaroslavs'koho". http://www.ukrudprom.ua/digest/Gennady_Kernes_lyudina_shcho_ma_nerealzovan_ambts_ya_mayu_na_uvaz_YAroslavskogo.html [accessed 2 April 2012].

16. Liga (2011) V Ukraine budet sozdan Tsentr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. http://news.liga.net/news/economics/613719-v_ukraine_budet_sozdan_tsentr_gosudarstvenno_chastnogo_partnerstva.htm [accessed 2 April 2012].

17. Zapatrina, I., V. (2011) Potensial publichno-chastnogo partnerstva v razvivayushchikhsya ekonomikakh. Kyiv: Tsentrodruk, 2011.

Представлена в редакцию 02.04.2012 г.