

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ УСЛОВИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP: MAIN CONDITIONS AND PROBLEMS OF EFFECTIVE IMPLEMENTATION IN UKRAINE

В статье исследованы элементы механизма государственно-частного партнерства, его отличия от стандартных процедур государственных закупок и приватизации. Рассмотрены проблемные сферы государственного управления, мешающие активному применению концепции государственно-частного партнерства. Предложены условия, формирующие благоприятную среду для реализации проектов государственно-частного партнерства в Украине.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проекты, принципы, приватизация, госзакупки, государственное управление.

У статті досліджено елементи механізму державно-приватного партнерства, його відмінності від стандартних процедур державних закупівель і приватизації. Розглянуто проблемні сфери державного

управління, що заважають активному застосуванню концепції державно-приватного партнерства. Запропоновано умови, що формують сприятливе середовище для реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проекти, принципи, приватизація, держзакупівлі, державне управління.

In the article were studied the elements of public-private partnership mechanism, its differences from the standard public procurement and privatization procedures. The problem areas of governance that prevent active use of public-private partnership have been considered. The conditions which form a favorable environment for the implementation of projects of public-private partnership in Ukraine have been proposed.

Key words: public-private partnership, projects, principles, privatization, procurement, public administration.

УДК 334.723

Демьянченко А.Г.

д.э.н., профессор кафедры менеджмента и предпринимательства на морском транспорте Азовский морской институт Национального университета «Одесская морская академия»

Постановка проблемы. Серьезные инфраструктурные проблемы, накопившиеся в Украине за десятилетия отсутствия внимания к состоянию автомобильных дорог, железнодорожного и коммунального хозяйства, морских и речных портов, невозможно в настоящее время решить силами только государства. При этом недостаток финансирования – не единственная преграда на пути модернизации и развития: отсутствие полноценного видения целей, задач и путей выхода отраслей из кризисного состояния, высокая степень бюрократизации принятия решений, невысокая квалификация в сфере управления инфраструктурными проектами также отрицательно влияют на результативность государственного управления. В то же время полномасштабная приватизация государственных инфраструктурных активов невозможна и не всегда является эффективным способом переложить задачи развития указанных отраслей на плечи частного сектора.

Ответом на сложившуюся ситуацию является общепринятая мировая практика государственно-частного партнерства (ГЧП), преимуществом которого является привлечение в традиционно государственные сектора экономики практик ведения частного бизнеса, а также стремление к нивелированию недостатков обоих способов хозяйствования за счет оптимального распределения ресурсов, сфер ответственности и рисков.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблематика государственно-частного партнерства продолжительно и активно рассматрива-

ется зарубежными учеными, которые наработали существенную методологическую базу, нашедшую отражение в рекомендациях по государственно-частному партнерству таких организаций, как Мировой банк, Международный и Азиатский банки реконструкции и развития, ЮНКТАД, Европейская комиссия, ЭСКАТО; в национальных руководствах по имплементации ГЧП развитых и развивающихся стран. Актуальной задаче применения ГЧП в Украине посвящены работы И. Запатриной, главы Украинского центра содействия развитию публично-частного партнерства [1; 2], О. Винник [3], Н. Бондар [4; 5], К. Павлюк [6], А. Пыльтия [7] и других ученых и специалистов-практиков. Круг их интересов касается методологии и практики применения механизма государственно-частного партнерства для целей государственного управления и решения задач развития отдельных отраслей. Проблемными сферами, требующими максимального внимания при реализации проектов ГЧП, называются законодательная база, институциональное обеспечение, сфера принятия решений, гарантии и соблюдение прав частного партнера, политическая и экономическая нестабильность. При этом недостаточно внимания уделяется вопросам отрицательного восприятия украинским обществом самого механизма государственно-частного партнерства и недоверия к участникам проектов, его отождествление с отложенной приватизацией и присвоением государственной собственности отдельными частными структурами. Вследствие этого на современном этапе обсуж-

дения имплементации ГЧП в различные отрасли экономики важным является решение задачи не только обеспечения экономической, бюджетной эффективности проектов, но и социальной, формирование позитивного имиджа государственно-частного партнерства как способа обеспечить устойчивое развитие предприятий и отраслей. Также возникает необходимость изучения различий между механизмами государственно-частного партнерства, приватизации и традиционными госзакупками для формирования адекватного восприятия первого в структурах государственной власти, бизнес-среде и обществе.

Постановка задания. Целью статьи является исследование элементов механизма государственно-частного партнерства, условий, формирующих оптимальную среду для реализации проектов ГЧП в Украине, круга основополагающих проблем, сопутствующих эффективной имплементации ГЧП в практику управления государственным имуществом, и возможных направлений их решения.

Изложение основного материала исследования. В Украине вследствие сложившихся стереотипов взаимоотношений государства и частного бизнеса, а также отсутствия эффективного их правового регулирования наряду с нивелированием значимости общественных интересов государственно-частное партнерство большинством его потенциальных участников и заинтересованных сторон рассматривается как завуалированный коррупционный передел государственной собственности. Кроме того, в публичных дискуссиях представители государственных предприятий (профсоюзные лидеры, руководство) зачастую оценивают расширяющийся тренд государственно-частного партнерства в производственной сфере экономики как переходный этап к приватизации наиболее привлекательных государственных активов, делая акцент на невыгодности таковой и губительности практики активного привлечения приватного капитала. Однако государственные предприятия, эффективно управляемые своими руководителями, обеспечивающие существенный денежный поток в бюджеты всех уровней – это скорее исключение из правил в современной украинской экономике. Недостаток не только финансирования, но и новых производственных и управленческих технологий делают невозможным активный рост предприятий госсектора. Именно этот факт принимается во внимание при популяризации различных форм государственно-частного партнерства в Украине.

Изучив мнения ученых-экономистов и специалистов международных институтов, занимающихся вопросами имплементации государственно-частного партнерства, можно сделать вывод о сущности исследуемых отношений.

Итак, государственно-частное партнерство – это система взаимоотношений между государством и субъектами частного предпринимательства, направленных на достижение результатов в традиционно государственных сферах экономической и социальной деятельности, определяемых через соответствующие договоры на условиях сбалансированного распределения прав, обязательств, рисков, затрат и выгод.

Тогда как под приватизацией в целом понимается передача государственного актива в частный сектор на неограниченный срок путем его продажи.

При этом принципиальными отличиями государственно-частного партнерства от приватизации являются:

- во-первых, конечность взаимодействия, так как по договорам ГЧП наступает период, когда частный инвестор передает обратно в госсектор объект партнерства, даже если определенный период времени он обладал правом собственности на него (механизмы BOT, BOOT – Build Operate Transfer, Build Own Operate Transfer);

- во-вторых, риски, связанные с деятельностью, при приватизации полностью ложатся на частный сектор, тогда как при государственно-частном партнерстве их распределение оговаривается в договоре;

- в-третьих, после приватизации участие государственных органов власти в деятельности предприятия ограничивается регулирующим воздействием, тогда как при государственно-частном партнерстве госсектор частично несет ответственность за результат работы предприятия, качество предоставляемых услуг;

Анализ механизмов традиционных закупок в госсекторе, государственно-частного партнерства и приватизации также позволил выявить основополагающие отличия в данных подходах, основным из которых является распределение ответственности и выгод от реализуемых проектов (табл. 1).

Таким образом, в какой бы форме ни существовало государственно-частное партнерство, при добросовестной его имплементации ставить знак равенства между ним и приватизацией неправильно, несмотря на то что такие его варианты, как концессия и BOT-контракты, максимально приближены к крайней степени разгосударствления.

В то же время если основная роль частного партнера в проектах государственно-частного партнерства связана с достижением определенного уровня эффективности, качества предоставляемых услуг, финансового и инновационного обеспечения, роль и функции государственного партнера гораздо шире, поскольку охватывают сферу формирования политики ГЧП и оптимальных экономических, правовых и социальных

условий для ее реализации, разработки проектов, обеспечения понятной и прозрачной схемы отбора частного инвестора, оценки эффективности их предложений, определения рисков, создание системы мониторинга реализации проекта. Добросовестная проработка каждой из сфер ответственности позволяет не только повысить экономическую эффективность проектов ГЧП, но и обеспечить общественное признание данного механизма работы с частным сектором, дискредитированное годами коррупции и пренебрежения государственными интересами.

В русле вышесказанного важнейшими принципами участия государства в проектах государственно-частного партнерства посредством разных органов исполнительной и законодательной власти должны стать следующие основополагающие установки [11, стр. 83–86]:

– участие и заинтересованность, то есть активная вовлеченность в процедуры разработки, реализации, контроля проектов;

– соблюдение интересов сторон, в том числе будущих пользователей проекта, а также населения, проживающего вблизи/на территории реализации проекта; ведение деятельности таким образом, чтобы положительный эффект от реализации проекта не сопровождался ущербом для сторонних лиц;

– прозрачность проекта государственно-частного партнерства – открытость процессов принятия решений, особенно касающихся проведения конкурсов и тендеров, финансирования, защиты окружающей среды и безопасности для человека;

– подотчетность и ответственность за принятые решения – государственные органы власти должны принимать обязанность по ответу перед

Таблица 1

Характерные черты механизмов взаимодействия государственного и частного секторов при реализации проектов [8–10]

Традиционные госзакупки	Государственно-частное партнерство	Приватизация
<i>Общий механизм взаимодействия</i>		
Государство в лице правительства формирует инфраструктурные активы предприятий.	Государство закупает услуги предприятий, работающих на принципах ГЧП и формирующих активы за счет различных источников.	Государство в лице правительства и других органов власти закупает услуги у частного сектора на конкурентных условиях.
<i>Договорная работа</i>		
На процедуры по формированию или закупке активов оформляется краткосрочный договор.	Заключается договор ГЧП, включающий разработку, строительство, финансирование, эксплуатацию.	Заключается договор на закупку услуг с частным партнером.
<i>Приоритеты проекта</i>		
Важны входящие характеристики проекта.	Важен результат проекта.	Важно получить услугу по минимальной стоимости.
<i>Распределение рисков</i>		
На госсектор ложится вся ответственность за риски.	Часть рисков проекта принимает на себя частный сектор.	Все риски лежат на частном секторе
<i>Участие в финансировании</i>		
Капитальные затраты по проекту и текущие расходы лежат на госсекторе.	При закупках услуг у частного сектора оплата наступает по факту их предоставления.	Финансовое обеспечение проекта лежит на частном инвесторе.
<i>Распределение ответственности</i>		
Ответственность за качество, стоимость и сроки разработки проекта несет госсектор.	Инвестор несет ответственность за сроки строительства и бюджет. Правительство - за административные процедуры.	Ответственность за строительство объекта, его стоимость, качество услуг лежит на частном секторе.
<i>Субъект эксплуатации объекта</i>		
Правительство эксплуатирует объект.	В зависимости от договора эксплуатирует объект частный партнер или государственный.	Эксплуатирует объект частный сектор, правительство – закупает услуги.
<i>Администрирование</i>		
Государство администрирует весь пакет контрактов по проекту.	Государство в лице правительства или иных органов участвует и управляет одним контрактом ГЧП.	На правительстве лежит ответственность за выбор наиболее подходящего субъекта приватизации.
<i>Критерии эффективности и результативности</i>		
Мягкий подход к проекту по критериям качества, стоимости, срокам.	Стандарты качества, правила эксплуатации объекта, срок его передачи в госсектор строго оговариваются и соблюдаются.	

обществом за качество, стоимость, результативность реализуемых проектов и их безопасность;

– справедливость и соблюдение правил при распределении ответственности, обязанностей и прав между участниками проекта, его пользователями, вовлеченном населении, решение споров в соответствии с законодательством, наличие гарантий возмещения рисков;

– устойчивость взаимодействия и координация усилий, отсутствие конкуренции между государственными органами и частными инвесторами, а также внутри проекта между его исполнителями;

– эффективность и результативность – с помощью проекта государственно-частного партнерства должен быть реализован оптимальный

способ и механизм использования государственных финансов, земельных ресурсов, полезных ископаемых, трудовых усилий в заранее обусловленных временных рамках и с установленным качеством.

В соответствии с указанными принципами, сторонами разрабатывается такая система управления отношениями государственно-частного партнерства, которая является инструментом недопущения развития системных недостатков взаимодействия, а также контроля его реализации (табл. 2).

Однако наряду с реальными преимуществами использования механизма государственно-частного партнерства (снижение государственных

Таблица 2

Детализация основных принципов эффективного управления государственно-частным партнерством [11, с. 82]

Компоненты политики ГЧП	Действия и процедуры по эффективному управлению ГЧП
Соблюдение интересов сторон и справедливость	
<i>Проектная документация и система планов</i>	Обозначение экспертов, ответственных за разработку проектно-сметной документации. Проектирование и развернутое планирование. Администрирование проектирования, планирования и др. Разработка контрактной документации.
<i>Контрактная документация</i>	Существующие политико-правовые особенности и нормативно-правовые акты, правила и стандарты ГЧП.
<i>Выбор частного партнера</i>	Процедура отбора частного партнера. Методика оценивания конкурсных предложений. Критерии оценивания.
Прозрачность	
<i>Информационный менеджмент</i>	Система управления информацией. Классификация информации. Средства коммуникации.
<i>Финансовый менеджмент</i>	Финансовая/инвестиционная стратегия. Программа стимулов и компенсаций. Процедуры и механизм расчетов с частным партнером.
Подотчетность, участие и заинтересованность	
<i>Участие пользователей и общественности</i>	Участие общественности в планировании и реализации проекта. Анализ потребности в проекте. Анализ экономических и социальных последствий проекта.
<i>Гарантия качества</i>	Строительный надзор. Отбор субподрядчиков. Оценка соответствия проектным параметрам.
<i>Участие в управлении</i>	Система обучения управлению проектами. Наличие опыта участия в проектах ГЧП.
Устойчивость	
<i>Управление взаимодействием с участниками и заинтересованными лицами</i>	План развития инфраструктуры. Выбор подхода к взаимодействию с участниками и заинтересованными лицами. Процедуры координации и реализации принятых решений. Процедуры решения конфликтов и споров.
<i>Управление эксплуатацией и техническим обслуживанием</i>	Стратегия эксплуатации инфраструктуры. Программа технического обслуживания инфраструктуры.
<i>Организационная структура</i>	Разработка оргструктуры принятия решений. Разработка иерархической структуры в проекте ГЧП.
Эффективность и результативность	
<i>Система мониторинга и контроля проекта</i>	Система и структура докладов о ходе реализации проекта. Процедуры рассмотрения отчетов по проекту.
<i>Администрирование проекта</i>	Процедура документирования по проекту и система отчетной документации.

расходов и экономия ресурсов, разделение ответственности и рисков с частным сектором, доступ к технологическим и управленческим инновациям, развитие отдельных предприятий и секторов экономики, территорий и регионов) эксперты в сфере взаимодействия государства с частным бизнесом выделяют определенные проблемы, ставящие под угрозу его эффективность. Среди остальных особенно выделяются:

- недостаток обеспечения потенциальных инвесторов необходимой информацией о планирующихся проектах ГЧП (когда правительства разрабатывают проекты для привлечения заранее известного инвестора);
- отсутствие достаточного опыта в частном секторе, потенциала и навыков в государственном;
- неготовность государственной инфраструктуры принятия решений к реализации проектов;
- возможная потеря контроля традиционно государственных сфер экономики;
- более высокая стоимость финансирования в частном секторе (приводит к росту общих затрат по проекту);
- невозможность оптимального распределения рисков между участниками.

При этом анализ опыта использования государственно-частного партнерства в Украине позволяет к обозначенным выше добавить проблемные сферы, присущие именно отечественной практике взаимодействия государства и бизнеса, обусловленные невысоким уровнем эффективности работы государственных структур, а именно:

- 1) осознание роли, необходимости и возможности применения разнообразных форм государственно-частного партнерства в разных отраслях экономики, а также распределение функций между участниками процесса;
- 2) отсутствие централизованного органа управления и содействия реализации проектов ГЧП в Украине, а также методики и инструментария контроля и мониторинга данного процесса;
- 3) законодательное обеспечение реализации проектов ГЧП;
- 4) защита интересов государства, инвестора и общества;
- 5) формирование управленческого и кадрового базиса для эффективного осуществления проекта на каждом этапе;
- 6) общественное восприятие необходимости передачи части имущества и функций в частный сектор в традиционно государственных секторах экономики;
- 7) сложность обеспечения прозрачности процедур проведения концессионных конкурсов и отбора инвесторов для реализации проектов;
- 8) отсутствие честной конкуренции между инвесторами и предоставления свободного доступа на рынок проектов ГЧП.

Если некоторые из указанных проблем широко обсуждаются учеными и специалистами (анализ законодательства по ГЧП и формирование правовой базы инвестиций, методика проведения конкурсов, создание структуры, курирующей ГЧП в Украине), то остальные требуют более детальной проработки.

Практика и методология государственно-частного партнерства, наработанные за десятилетия в странах с разным укладом и уровнем развития экономики, показали, что данный механизм не всегда является пригодным для решения проблем конкретного предприятия, отрасли, региона. Активное привлечение частного сектора – эффективный, однако не универсальный прием обеспечения устойчивого развития. Он применим, если:

- планируется к реализации крупный проект, требующий оптимального управления рисками, привлечения значительного объема финансирования, проведения масштабного капитального строительства;
- планируется к реализации серия похожих по сути и структуре проектов, для чего можно разработать универсальную схему сотрудничества государства и инвесторов;
- в частном секторе сосредоточены опыт и знания, необходимые для реализации проектов;
- есть основания предполагать, что стоимость реализации проекта будет существенно ниже, а сроки – короче за счет привлечения частного инвестора;
- государственный партнер уверен в том, что общественный интерес в результате партнерства будет адекватно и справедливо удовлетворен;
- представляется возможным четко распределить риски между участниками проекта;
- длительность проекта и его стоимость, характер используемых технологий, участвующих активов и услуг позволят обеспечить возмещение затрат инвесторов на протяжении его жизненного цикла.

В остальных случаях рационально использовать традиционную систему управления в госсекторе или использовать более радикальный способ роста эффективности – приватизацию.

Выводы с проведенного исследования. Таким образом, основными условиями успешной подготовки и реализации различных форм государственно-частного партнерства, способствующими повышению их результативности, эффективности и восприятия обществом, являются следующие:

- 1) разработка реальных проектов, решающих актуальные задачи и удовлетворяющие базовые потребности в развитии для конкретной отрасли, предприятия, региона, территории, сообщества;
- 2) учет мнения и требований населения территорий и работников предприятий через механизм общественных слушаний социально значимых

проектов, затрагивающих интересы общества, коллективного обсуждения проектов развития предприятия с пояснениями преимуществ и результатов их реализации, угроз и выгод для сотрудников;

3) информационная поддержка в средствах массовой информации общественно значимых проектов для снижения социальной напряженности и роста уровня их одобрения, что позволит преодолеть сопротивление негативным последствиям реализации проектов;

4) создание эффективных органов гражданского контроля реализации крупных проектов, затрагивающих интересы местных органов власти, жителей территорий, работников предприятий;

5) создание кадровой основы успешной реализации проектов государственно-частного партнерства за счет: стажировок специалистов по ГЧП в международных организациях, занимающихся данной проблематикой, соответствующих институтах при правительствах стран, активно и результативно использующих механизм ГЧП; приглашения иностранных специалистов, которые в процессе работы в команде по управлению проектом смогут передать собственный опыт на практике; взаимодействия с высшими учебными заведениями и специализированными учебными центрами, готовящими специалистов в сфере управления проектами;

6) качественное методическое обеспечение процедур управления проектами путем формирования общедоступной национальной базы проектов, а также разработки (или принятия стандарта международных организаций) сертифицированного пособия по управлению проектами ГЧП, описывающего его основные принципы, подходы, методики, особенности применения в различных отраслях экономики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг / І.В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2010. – № 4. – С. 62–86.

2. Лебеда Т. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / Т. Лебеда, І. Запатріна // Економіст. – 2011. – № 3. – С. 52–58.

3. Вінник О.М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) / О.М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1(17). – С. 110–119.

4. Бондар Н.М. Організаційно-економічний механізм партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу у транспортній галузі / Н.М. Бондар // Управління проектами, системний аналіз і логістика. Вип. 9. – К. : НТУ, 2012. – С. 260–263.

5. Бондар Н.М. Концептуальні засади оцінювання суспільної ефективності проектів державно-приватного партнерства на транспорті / Н.М. Бондар // Управління проектами, системний аналіз і логістика. Вип. 13. – К. : НТУ – 2013. – С. 25–32.

6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf.

7. Пильтай О.В. Сучасні концепції та підходи до визначення державно-приватного партнерства / О.В. Пильтай [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrppp.com/images/stories/PPP_Concept_2011.pdf.

8. Privatization and Public-private partnerships / E.S. Savas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://down.cenet.org.cn/upfile/37/200711622729132.pdf>.

9. Privatization vs. Public-private partnerships: a comparative analysis / Issue brief. – California Debt & Investment Advisory Commission, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasurer.ca.gov/cdiac/publications/privatization.pdf>.

10. Fundamentals of Public-Private Partnerships and Privatization / R.S. Monteiro. – IFC Workshop, 06.12.2010, Thimphu, Bhutan [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/5-Fundamentals-OfPPP-and-Privatization-Rui%20Monteiro.pdf>.

11. Public-Private Partnership in infrastructure development: Case studies from Asia and Europe / Alfen, Hans Wilhelm et al. // Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, Bauhaus-Universität Weimar. – 2009. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:gbv:27-20100922-160114-1>.