

*Г.В. Моисеев, к.э.н.,  
В.Г. Моисеев, к.э.н.,  
Л.В. Фиалка*

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО (ГЧП) КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКИ**

Анализ и исследование институциональных аспектов взаимодействия государства и частного бизнеса получили в современных условиях широкое распространение. Вместе с тем еще не получили значительного развития комплексные исследования институциональных аспектов формирования государственно-частного партнерства (ГЧП) в современной экономике. Недостаточно изучены предпосылки его возникновения, характер и условия развития в существующей институциональной среде.

Как известно, современная институциональная система представляет собой устойчивую, сложную и многоступенчатую структуру взаимосвязанных правил и механизмов регулирования отношений в обществе и включает в себя правила поведения (игры) участников рынка и механизмы их поддержания и понуждения к исполнению, регулирует поведение тех, кто контролирует соблюдение условий игры участниками рынка. При этом институциональную систему дополняют формальные и неформальные правила, культурные традиции и ценности. Формальные правила утверждаются соответствующими органами и существуют в виде нормативных правовых актов. Неформальные же правила не зафиксированы в конкретных документах, и их соблюдение зависит от морально-этических норм поведения человека.

Для развития имеющихся или создания новых институциональных структур нужно учитывать особенности развития национальной институциональной системы, так как только простое копирование зарубежного опыта выглядит достаточно неэффективным. При этом следует иметь в виду, что на протяжении истории

© Г.В. Моисеев,  
В.Г. Моисеев,  
Л.В. Фиалка, 2013

развития государства институт власти – собственности периодически противостоял частной собственности, и так называемое государственно-частное партнерство (ГЧП) развивалось только в периоды укрепления института частной собственности (конец XIX – начало XX, период НЭПа, современный этап).

Развитие института ГЧП зависит от существующей институциональной среды, и для создания крепкого государства его внутренняя структура должна рационально сочетать как систему власти – собственности, так и систему частной собственности на основе государственно-частного партнерства. При этом трансформация системы, исходя из основных положений системного анализа, определяется трансформацией ее элементов. И применительно к институциональной среде, существующей как в Украине, так и в других странах, можно сказать, что ее трансформация определяется трансформацией составляющих институциональных элементов – неформальных институтов, формальных институтов и организаций. В полной мере это относится и к государственно-частному партнерству как к самостоятельному институту современной экономики, который, как и любой другой институт, может успешно развиваться только при наличии определенных внешних и внутренних условий, то есть при создании экономических предпосылок и соответствующей законодательной базы.

В современных условиях развития экономики Украины формирование эффективного института взаимодействия государства и бизнеса выступает как одно из условий устойчивого экономического и социального развития страны, повышения инновационной и инвестиционной активности ее предпринимательского сектора. В этой связи всевозрастающий научный и практический интерес к государственно-частному партнерству является закономерным, а многообразие форм ГЧП и их распространенность во многих странах мира позволяет рассматривать его как характерную черту современной рыночной экономики.

Сегодня качественное изменение властных функций государства выражается в сужении его общественных функций, в изменении их структуры, в появлении новых. Встает вопрос о границах суверенитета государства. С одной стороны, государство сохраняет в каждом проекте ГЧП некоторый объем властных функций, но с другой – оно является партнером и обязано учитывать равенство участников контракта, нести ответственность по приня-

тым обязательствам. В целом вопрос о пределах государственного вмешательства в рамках ГЧП остаётся открытым.

При объединении усилий государства и бизнеса в рамках ГЧП каждая сторона реализует собственные интересы. Каждый из партнеров ГЧП имеет свои причины, по которым он вступает в этот альянс. Бизнес получает возможность стабильного роста прибыли, расширения рынков сбыта, материальные и иные ресурсы, налоговые льготы. Государство получает дополнительный источник финансирования социальной инфраструктуры, профессиональный опыт, эффективное управление, способность к новаторству и др. При этом ГЧП представляет собой не простое объединение ресурсов для реализации определенных целей, а особую форму взаимодействия интересов партнеров. Это взаимодополняющие и противоречивые интересы. В основе лежат противоречия между общественными и частными интересами, между обеспечением общественных благ и получением прибыли. Наличие противоречий во многом обусловлено существующими барьерами и проблемами при реализации ГЧП. Основными причинами большинства из них являются несовершенство законодательства (особенно в части, определяющей права и ответственность сторон), несовершенство форм и методов реализации партнерских отношений. Для преодоления возникающих противоречий следует привести в соответствие содержание ГЧП целям субъектов, оптимизировать интересы каждого партнера с точки зрения интересов развития общества.

Государственно-частное партнерство, согласно определению Организации Объединенных Наций, – это форма организации бизнеса государственной и частной сторонами, которая позволяет реализовывать общественно значимые проекты в разных сферах инфраструктуры более эффективным путем, чем этого могут достичь вероятные партнеры в одиночку, и предполагает совместное инвестирование материальных и нематериальных активов. Такое партнерство является многоаспектным процессом, включающим системное определение необходимого перечня услуг, требований к их качеству и количеству, механизм платы за предоставленные услуги, а также оценку и распределение рисков, выбор лучшей формы реализации проекта, управление контрактом, мониторинг.

Сегодня основными причинами широкого распространения проектов государственно-частного партнерства в мире в целом и странах с трансформационной экономикой в частности являются:

несоответствие рыночной инфраструктуры и экологических условий растущим потребностям экономики и общества;

ограниченность возможностей финансирования инфраструктурных проектов за счет государственных средств и финансовых ресурсов международных организаций.

К предпосылкам развития государственно-частного партнерства в современных условиях можно отнести:

состояние государственных финансов (уровень бюджетного дефицита, государственного долга, социальной помощи на душу населения);

политические предпосылки (этническая ситуация, структура политических сил, политическая стабильность);

рыночные предпосылки (масштабы рыночного спроса и предложения, уровень жизни);

макроэкономическая стабильность (инфляция, обменный курс, уровень монетизации, уровень международных резервов);

качество институтов (уровень коррупции и институциональных рисков);

состояние законодательной базы (уровень верховенства права, тип законодательной системы);

опыт внедрения проектов на основе государственно-частного партнерства в стране.

Большинство из приведенных предпосылок имеют институциональный характер, а, как известно, экономический институт – это обязательный компонент постоянных отношений между агентами, обеспечивающий взаимодействие и согласование интересов на основе соблюдения формальных правил и неформальных норм хозяйственного поведения. Таким образом, эффективная реализация механизма государственно-частного партнерства требует подготовленной институциональной среды.

Институциональные предпосылки реализации проектов ГЧП затрагивают вопросы доверия и транспарентности отношений между участниками проекта, государственных гарантий, отношений собственности, распределения рисков, распределения конечной продукции и т.п. Их целесообразно рассматривать на двух уровнях: национальном и отраслевом.

На национальном уровне основными предпосылками являются:

- наличие соответствующей общенациональной нормативно-правовой базы;

- наличие политического риска;

- динамика макроэкономических показателей (уровень деловой активности и инвестиционной привлекательности страны);

- наличие мощных регуляторов и механизмов решения споров, возникающих в ходе реализации проектов.

На отраслевом уровне основные параметры институциональной готовности среды включают:

- наличие стратегии развития отрасли;

- наличие особого мышления в процессе организации проекта;

- достаточность бюджетных ресурсов для соблюдения графика реализации проекта;

- предсказуемость и прогнозируемость тарифной политики;

- наличие соответствующей отраслевой нормативной базы.

Институциональная инфраструктура ГЧП в Украине пока находится в зачаточном состоянии и это сдерживает развитие государственно-частного партнерства. Система органов управления ГЧП только начинает формироваться, практически отсутствует пропаганда государственно-частных партнерств, не проводится анализ и внедрение положительного опыта реализации проектов ГЧП, отсутствует система подготовки соответствующих специалистов-управленцев.

Сегодня каждая из взаимодействующих сторон в рамках государственно-частного партнерства имеет собственные цели и задачи и достигает их соответствующими способами. При надлежащей организации и надлежащем институциональном оформлении это выгодно и для государства, и для бизнеса, и для других субъектов хозяйственной деятельности. Для государства такое партнерство позволяет привлечь частный капитал к финансированию различных масштабных проектов, к управлению собственностью, которую государство, оставляя за собой, передает на определенных условиях в хозяйственное ведение бизнесу; для бизнеса – это способ получить гарантированную прибыль на объектах государственной собственности, стабильный рынок сбыта на оказание услуг, которые закреплены за государством.

Международный опыт показывает, что институциональная инфраструктура ГЧП в масштабах государства должна быть сформирована на следующих четырех уровнях:

- 1) общегосударственный;
- 2) региональный (муниципальный);
- 3) ведомственный;
- 4) уровень профессиональных сообществ.

Главным органом, отвечающим за развитие института ГЧП в Украине, может стать Национальный центр ГЧП как орган, выполняющий задачи одного из ключевых инструментов государственной инвестиционной политики. Целью создания такого центра должна стать подготовка, организация и сопровождение проектов ГЧП, а также оказание поддержки органам регионального, муниципального и республиканского управления по внедрению и совершенствованию инструментов ГЧП.

Основными задачами и направлениями деятельности Центра должны стать:

участие в формировании рынка инфраструктурных инвестиционных проектов, реализуемых на основе механизмов государственно-частного партнерства;

совершенствование законодательства и расширение правоприменительной практики реализации проектов на основе ГЧП;

функционирование в качестве «центра компетенций» – организационной площадки по инициированию и сопровождению проектов ГЧП;

объединение ресурсов украинских и зарубежных структур, общественных и коммерческих организаций для развития механизмов ГЧП в Украине;

формирование благоприятной среды для частных инвестиций в инфраструктуру страны;

организация подготовки и переподготовки специалистов в сфере ГЧП;

обеспечение развития инфраструктуры ГЧП в регионах и муниципалитетах.

Региональный аспект развития ГЧП очень важен для Украины. В областях также следует формировать специализированные структуры (отделы, региональные центры ГЧП) для детальной проработки вопросов развития механизмов ГЧП. Необходимо активизировать работу по созданию организационных структур по

управлению ГЧП в министерствах и ведомствах регионального развития, экономического развития, финансов, а также в профильных министерствах, наиболее заинтересованных во внедрении механизмов государственно-частного партнерства, таких как министерство транспорта, министерство здравоохранения и социальной политики, министерство обороны и т.п.

Для создания организационной инфраструктуры ГЧП на региональном и муниципальном уровнях можно использовать два подхода. В соответствии с первым подходом организационно-управленческие структуры ГЧП (региональные центры ГЧП или РЦ ГЧП) должны существовать в качестве самостоятельных «центров компетенций» – вне рамок региональных органов управления и органов местного самоуправления, то есть в этом случае принимается британский вариант организационной инфраструктуры ГЧП в регионах и муниципалитетах.

Второй подход предусматривает создание региональных центров ГЧП в составе органов государственного и муниципального управления (ОГМУ) и их включение в единую управленческую структуру республиканского уровня (германский вариант). При этом основным «клиентом» регионального центра ГЧП в данном варианте выступает орган власти. Задача центра – квалифицированное обслуживание его деятельности по применению инструментов ГЧП для реализации отраслевых и региональных стратегий развития и по совершенствованию таких инструментов. Деятельность такого центра должна строиться на следующих принципах:

РЦ ГЧП встроено в систему органов государственного (муниципального) управления, решающих задачи социально-экономического развития региона, и является частью этой системы;

в своей деятельности РЦ ГЧП руководствуется приоритетами социально-экономического развития региона, утвержденными региональными властями;

РЦ ГЧП уполномочен принимать решения по вопросам своей компетенции от имени региональных властей;

РЦ ГЧП обладает компетенцией и бюджетом для ведения деятельности по организации проектов ГЧП;

РЦ ГЧП регулярно взаимодействует с государственными институтами развития по вопросам методологии организации проек-

тов, обеспечивая тем самым качество решений ОГМУ о реализации проектов ГЧП;

РЦ ГЧП обладает полномочиями для осуществления контроля исполнения обязательств ОГМУ перед частными партнерами и финансирующими организациями, принятых по контракту ГЧП;

РЦ ГЧП формирует собственные кадры, потенциал которых достаточен для организации проектов ГЧП и оценки качества работы внешних специалистов (организаций), привлеченных для работы над проектами.

Для того чтобы решать поставленные перед ним задачи, региональный центр ГЧП должен представлять собой двухуровневую структуру в составе государственных органов исполнительной власти региона. Первым (нижним) звеном РЦ ГЧП является отдел в рамках профильного министерства (рабочий орган РЦ ГЧП). Задачей отдела ГЧП будет являться проведение аналитической работы для выработки решений по вопросам развития ГЧП (в частности, анализ стратегии социально-экономического развития региона, определение перечня приоритетных для региона проектов ГЧП, организация работы с потенциальными партнерами и консультантами).

Вторым (верхним) звеном РЦ ГЧП должна выступать коллегия, а при отсутствии коллегии – правительственная комиссия, состоящая из руководителей администрации региона, находящихся в подчинении главы региона (коллегиальный орган). Функцией данного коллегиального органа является принятие решений на основании разработанных рабочим органом ГЧП предложений (об утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов ГЧП регионального значения, об утверждении концепций и графиков подготовки конкретных проектов и т. д.).

Необходимо отметить, что данная схема основывается на предположении о том, что создание РЦ ГЧП на базе существующего отдела региональной администрации сократит путь от выработки концепции проекта ГЧП до его инициации и последующей реализации. Однако при этом не учитываются такие очевидные сдерживающие факторы, как:

слабая мотивация региональной бюрократии в развитии механизмов ГЧП;

«матричный» характер создающейся управленческой структуры, не позволяющий достигнуть необходимой концентрации



управленческих ресурсов для быстрого и эффективного продвижения проектов ГЧП;

низкий уровень знаний и отсутствие опыта у государственных служащих;

возможные ограничения в бюджетном финансировании мероприятий, связанных с развитием ГЧП в регионе;

игнорирование возможностей, опыта и ресурсов частного бизнеса.

В то же время создание регионального межведомственного коллегиального органа с привлечением республиканских органов управления представляется обоснованным, так как именно на этот орган (коллегию) могут быть возложены функции принятия основных решений по вопросам ГЧП. Важным является и то, чтобы РЦ ГЧП сам функционировал на принципах государственно-частного партнерства, в том числе за счет аутсорсинга значительного количества своих функций частному бизнесу. Поэтому можно исключить рабочий орган РЦ ГЧП из состава региональной администрации и сформировать его в виде акционерного общества с долей государственного участия (британский вариант) либо – на первом этапе – в виде ГУПа. При этом для взаимодействия с рабочим

органом и координации текущей работы создается постоянная комиссия по вопросам ГЧП. Решения по вопросам ГЧП принимаются и утверждаются межведомственным коллегиальным органом в составе администрации.

В качестве основных направлений деятельности регионального центра ГЧП можно выделить следующие:

1. Стратегическое планирование ГЧП и совершенствование нормативно-правовой базы ГЧП на региональном и муниципальном уровнях;

разработка целевых программ и комплексных проектов ГЧП как в рамках региона (муниципалитета), так и межрегиональных;

отбор проектов ГЧП для реализации;

участие в развитии нормативно-правовой базы ГЧП, в том числе с правом законодательной инициативы.

2. Все виды экспертизы проектов ГЧП и мониторинг их реализации на региональном и муниципальном уровнях.

3. Участие в организации отдельных аспектов выполнения проектов ГЧП от имени государства (обоснование инвестиций в

проекты; разработка схем финансирования; проведение конкурсов на выбор частных партнеров).

4. Методическое, информационное и тренинговое обеспечение развития ГЧП в регионе (муниципалитете):

разработка методик выбора проектов для реализации и конкурентного отбора участников;

разработка и внедрение в практику ГЧП типовых и примерных форм соглашений, договоров и другой документации;

учет и ведение баз данных частных подрядчиков, заинтересованных в участии в проектах ГЧП, и организация предварительной квалификации участников торгов;

систематизация и распространение положительного опыта реализации проектов ГЧП;

обучение и переподготовка кадров;

создание и поддержание механизма посредничества при доарбитражном урегулировании споров между участниками проектов ГЧП и выполнение функций посредника;

информационно-пропагандистская работа.

Как уже было отмечено, в современных условиях государственно-частное партнерство (ГЧП) выступает эффективным способом концентрации ресурсов на приоритетных направлениях экономического развития Украины. Однако оно требует высокого уровня доверия между государством и бизнесом. Для того чтобы реализовать ГЧП как определенный комплекс взаимосвязей и взаимоотношений между властью и бизнесом, необходимы не только финансовые, но и инвестиционные, информационные, кадровые и инновационные ресурсы, получаемые из различных источников. Кроме того, нужны хозяйственные системы, общественные системы, способные обеспечить эффективное решение крупных социально-экономических проблем страны.

Исходя из результатов общего анализа ситуации в Украине, можно сказать, что проекты государственно-частного партнерства развиты еще незначительно, причем это обусловлено скорее не только неразвитостью законодательной базы, но и рядом иных причин и ограничений, а именно:

неготовностью государства передавать социально значимые объекты в управление частному бизнесу;

отсутствием механизма контроля над реализацией переданных в частные руки проектов;

отсутствием систематизации работы по передаче в частные руки государственного имущества.

В Украине требуется большая работа и по созданию соответствующей институциональной среды, способствующей последовательному решению трех взаимосвязанных задач: разработки концепции преодоления системы институциональных ловушек мерами по легализации бизнеса; преодоления ситуации в институциональной среде и финансовой системе, приведшей к неэффективным формам организации приватизированных предприятий; формирования механизмов выявления и интеграции общественных предприятий, ориентации их на цели, разделяемые обществом.

Данная институциональная среда должна включать органы законодательной и исполнительной власти, финансово-экономические институты, обеспечивающие инвестирование в проекты ГЧП; независимые организации, осуществляющие экспертизу этих проектов; управляющие компании, отраслевые и иные ассоциации и объединения. Сформированная таким образом структура как самостоятельный институт современной экономики и должна определять как характер взаимодействия государственно-частного партнерства, так и уровень его эффективности.

В Украине институт государственно-частного партнерства находится в стадии становления, и поэтому привлечение предпринимательских структур к партнерству с государством постоянно сталкивается с серьезными проблемами. Сегодня они связаны: с несовершенством правовой базы, определяющей права и ответственность обеих участвующих сторон; несовершенством форм и методов реализации партнерских отношений; отсутствием конкурентных условий для эффективного сотрудничества; неразвитостью инвестиционной и инновационной среды и т.д.

Несмотря на относительно короткий срок становления института государственно-частного партнерства в украинских условиях, уже существуют и воспроизводятся связанные с ним институциональные ловушки – неэффективные устойчивые нормы и установки, лежащие в основе взаимоотношений государств и бизнеса. К таковым можно отнести:

- 1) перерастание института государственно-частного партнерства в коррупционные модели сращивания государства и бизнеса;

2) трансляция, проецирование доминирующей модели и формата субъектных отношений в рамках института государственно-частного партнерства на развитие других институтов экономики и общества в целом;

3) персонификация властью проектирования и реализации модели партнерских взаимоотношений государства с крупным украинским капиталом.

Сложившийся формат взаимодействия бизнеса и государства в рамках института государственно-частного партнерства пока не обеспечивает эффективной реализации интересов общества. Он должен базироваться на сочетании процессов государственного регулирования и либерализации отношений, возникающих в ходе взаимодействия бизнеса и власти. Однако рациональная модель подобного взаимодействия окончательно не найдена. Пока, несмотря на предпринимаемые усилия, экономические и социальные результаты взаимодействия бизнеса и государства не оправдывают ожиданий общества. Они не способствуют эффективному развитию бизнеса в реальном секторе экономики, а доходы, получаемые от его деятельности, не оказывают должного влияния на рост благосостояния народа и решение социальных проблем общества.

Во многом это вызвано тем, что экономические отношения между бизнесом и государственными органами, а также их мотивационные установки, обуславливающие взаимодействие, в Украине изучены не в полной мере. Недостаточное внимание уделяется ценностным ориентирам бизнесменов, а также методологической базе взаимодействия бизнеса с государственными органами управления, тогда как в условиях ориентации государственных органов на модернизацию и формирование инновационной экономики стоит задача установить новую систему взаимодействия бизнеса и власти.

В настоящее время бизнес, занимая все большее место в мире, вытесняет при этом традиционное присутствие государства в экономике и решении насущных проблем общества. В связи с этим государственные органы управления, некоммерческие организации и граждане, все, кто занят вопросами развития экономики внутри страны и за рубежом, придают большое значение последствиям деятельности бизнес-корпораций, стимулируя их к соблюдению принципов социальной ответственности. При этом деятельность

предпринимателей должна во многом определяться тем, насколько рациональны и эффективны их связи с государством, позволяющие достигать социальные цели общества через реализацию ответственных функций бизнеса. В рамках таких направлений необходим серьезный поиск научно-практических путей управления в Украине взаимодействием бизнеса и государства, обеспечивающих реализацию интересов общества.

Также в нынешних условиях функционирования экономики Украины развитие государственно-частного партнерства приобретает актуальное значение и как инструмент антикризисного направления. Это проявляется в объединении интересов частного и государственного секторов экономики, стимулировании внутреннего спроса, решении проблем занятости и сохранения уровня жизни населения. Внедрение проектов на основе государственно-частного партнерства во время кризиса позволяет не только поддержать совокупный спрос в краткосрочном периоде, но и заложить фундамент долгосрочного экономического роста за счет опережающего развития рыночной инфраструктуры, вокруг которой должна осуществляться предпринимательская деятельность в дальнейшем. В то же время негативный опыт реализации таких проектов во многих странах требует повышенного внимания к анализу институциональных предпосылок реализации партнерства.

В целом, исходя из анализа состояния государственно-частного партнерства в Украине, уровня его институционального обеспечения в современных условиях, можно предложить следующие *выводы и рекомендации* по дальнейшему развитию этого института.

1. В современных условиях хозяйствования неотъемлемым условием эффективного функционирования конкурентной рыночной экономики выступает конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти. Хотя характер такого взаимодействия, его методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от национальных особенностей рыночных отношений, однако государство при этом не бывает свободным от выполнения социальных функций, связанных с общенациональными интересами, в то время как бизнес остается источником и фактором развития и приращения общественного богатства.

Эволюция форм хозяйственного взаимодействия государства и частного бизнеса привела к появлению государственно-частного партнерства (ГЧП), которое в настоящее время рассматривается как инструмент экономической политики, позволяющий эффективно комбинировать инновационные ресурсы и достигнутые результаты деятельности, локализованные на государственном уровне и в частном секторе.

2. Эффективное взаимодействие государства и бизнеса осуществляется в современных условиях, прежде всего в инфраструктурных отраслях, где исторически сложились его потребности и возможности для реализации крупномасштабных социально-экономических проектов. Поэтому принципиально важен сам комплекс вопросов, связанных с перераспределением полномочий собственности, неизбежно возникающих в процессе перерастания преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом в отношения партнерства, закрепляемых на законодательном уровне соответствующими соглашениями сторон. Масштабный опыт перераспределения полномочий собственности между государством и бизнесом на основе ГЧП, имеющийся в так называемых секторах общественных услуг, подтверждает тот факт, что эффективное использование государственного капитала является необходимым условием положительной динамики рыночной экономики. С другой стороны, появляется возможность использования частного предпринимательства, которое отличается мобильностью, высокой эффективностью использования ресурсов, склонностью к инновациям.

3. В современных условиях хозяйствования в мировой практике сложились разнообразные модели, формы, типы реализации партнерских отношений между государством и бизнесом. В их числе: модель кооперации, которая используется там, где конкретные услуги выделены и определены нечетко и потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений. Партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора. Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам. Договорная модель используется в энергети-

ке, где инвестиции направлены в первую очередь на снижение текущих издержек; экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты. Модель лизинга часто используется при строительстве общественных зданий. Уже накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.

4. В последние годы область применения различных форм партнерства государства и бизнеса стремительно расширяется, развиваются формы партнерства и их модификации. Так, если концессионные соглашения раньше применялись при строительстве автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то сейчас получают распространение в оборонке, образовании, кабельном телевидении, на некоторых видах городского общественного транспорта. Частный бизнес на таких условиях проектирует, строит, а затем управляет больницами, школами и другими общественными объектами. Так как участие в партнерстве носит добровольный характер, ни одна из сторон не может принудить другую вступить в ГЧП – проект, а выбор модели и формы ГЧП определяются участниками партнерства на основании норм действующего законодательства. При этом государственно-частное партнерство как институт способствует трансформации существующих и возникновению новых моделей и форм. Например, уже имеет место практика, когда классические университеты трансформируются в предпринимательские, что позволяет им также расширять возможности участия в ГЧП – проектах.

5. При реализации проектов ГЧП в рамках его организационно-правовых моделей могут быть задействованы разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение работ, в том числе в строительстве, эксплуатации, управлении. Особенности государственного регулирования партнерских отношений с бизнесом определяются в значительной мере общим расширением контрактных отношений с предприятиями частного сектора, некоммерческими и общественными организациями в сферах, кото-

рые ранее были прерогативой государственного сектора экономики.

6. Сегодня при реализации конкретных программ и общеэкономических процессов необходимо учитывать то, что партнерства уже охватывают не только общегосударственный уровень, но и распространяются на уровень регионов и местных органов власти. Это связано, во-первых, с перераспределением финансовых потоков в пользу глубинных звеньев общественной структуры. Во-вторых, подобная децентрализация области действия партнерских отношений способствует расширению круга лиц и организаций, напрямую заинтересованных в разработке и реализации соответствующих программ. Усиливается воздействие гражданского общества на организацию государством публично-правовых отношений и эффективную реализацию публичных интересов. Открываются возможности значительной экономии бюджетных средств за счет сокращения непосредственного участия государства в производстве общественных услуг за счет передачи его частному партнеру.

7. В сфере партнерства с частным бизнесом государство организует регулирующую деятельность по трем основным направлениям:

1) определение стратегии и принципов, на которых осуществляются отношения бизнеса с обществом и публичной властью;

2) формирование институциональной среды для разработки и реализации партнерских проектов;

3) организация и управление ГЧП, разработка форм и методов, а также его конкретных механизмов.

В отношениях государства и бизнеса на основе ГЧП каждая сторона имеет собственные цели, задачи, имеет различные мотивации. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг в рамках инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению и экономическим агентам. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль, причем стратегически мыслящий бизнес выстраивает приоритеты в первую очередь с учетом интересов устойчивости получения доходов от проектов. Обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. При этом про-



екты ГЧП зачастую облегчают выход на мировой рынок капиталов, активизируют привлечение иностранных инвестиций.

8. В ГЧП основные рычаги регулирования и контроля: тарифная политика, контроль безопасности, экологии, качества обслуживания пользователей остаются за государством. Благодаря сохранению контрольных функций государство может передать руководство проектом частному бизнесу. Специфика взаимоотношений государства и частного бизнеса в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности. Такой методологический подход к анализу категории партнерства позволяет избежать двух крайностей в ее трактовке – идентификации ГЧП с приватизацией и трактовке его как особой формы – косвенной приватизации. В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не оставаясь при этом ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода третий путь, на котором правительства стараются реализовать политические формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ.

Сегодня более конструктивным подходом к ГЧП является подход к нему как к особой, но полноценной замене приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частно-предпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции за государством в социально значимых секторах экономики, с другой. В отличие от приватизации, как формы возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических и физических лиц, в партнерствах право собственности за государством всегда сохраняется.

9. ГЧП предполагает системный подход и необходимость отразить специфику по формам партнерства, требующую учитывать различия в правовых, налоговых, тарифных, земельных и других сферах и согласовывать интересы как субъектов рыночных отношений, институтов гражданского общества, так и субъектов собственности.

При этом необходим анализ имеющегося опыта формирования и функционирования различных форм государственно-частного партнерства в Украине и в других странах на базе смешанной экономики, позволяющий систематизировать факторы,

тормозящие и ограничивающие их развитие. Необходимо также иметь более четкое определение ГЧП как правовой нормы, включающей законодательное закрепление прав и обязанностей партнеров в плане совместного использования инвестиций, собственности, разделения рисков, регламентации прав и обязанностей во владении совместной собственностью.

10. Для дальнейшего развития государственно-частного партнерства в Украине необходимо широко использовать такие направления:

консолидация финансовых источников государства и частного бизнеса, бюджетных и внебюджетных источников;

привлечение частного капитала к формированию ГЧП, отработка системы стимулирования частных инвестиций путем использования налоговых, кредитных и таможенных преференций, страхования рисков и др.;

создание и использование на этапе широкого развития различных форм ГЧП целевого фонда поддержки ГЧП, который должен привлекать частный капитал для участия в проектах и гарантировать паритетную ответственность государства и бизнеса при форс-мажорных обстоятельствах, а также компенсацию объективно возрастающих затрат.

11. Для стимулирования широкого развития ГЧП и привлечения частного капитала необходимо использовать государственный заказ, который бы не только обеспечивал гарантированное финансирование, но и, что не менее важно, устойчивый спрос на произведенную по госконтракту продукцию. При этом обеспечение различных форм ГЧП госзаказами должно стимулировать частный капитал участвовать в партнерских проектах при соответствующем правовом регулировании организационно-экономических отношений в сфере функционирования государственно-частного партнерства.

12. Наряду с активным стимулированием привлечения частных инвесторов к партнерским проектам существенную роль должно выполнять и предсказуемое ценообразование. При этом государство должно активизировать свою роль в области регулирования цен и тарифов, должны быть также предусмотрены суровые санкции за монопольный сговор в сфере ценообразования (уголовная ответственность и конфискация имущества). Одновременно

необходимо использовать и систему льгот, которые следует ввести на весь этап строительства инфраструктурных объектов ГЧП, и, как минимум, на первые три года их функционирования. При этом цены и тарифы на сырье, материалы, электричество и топливо необходимо устанавливать на уровне оптовых цен.

13. Для развития государственно-частного партнерства в Украине необходимо дальнейшее совершенствование как специального законодательного регулирования, включающего принятый Закон Украины «О государственно-частном партнерстве», так и внесение необходимых уточнений в бюджетный, гражданский и налоговый кодексы. При этом также необходимо законодательно регулировать и порядок деятельности государственных финансовых институтов и фондов, определяющих средства бюджета, используемые для ГЧП. Одновременно правовые проблемы, касающиеся финансов, налогов, кредитов, должны быть синхронизированы с действующим региональным и муниципальным законодательством.

При формировании законодательства по ГЧП роль государства должна быть усилена в целях повышения его эффективности и реального обеспечения более широкого развития форм и моделей ГЧП. Регионы и муниципалитеты в ГЧП должны выступать как координаторы в партнерских отношениях, особенно в условиях дефицита бюджетных средств, когда сокращаются возможности регионов и необходимо в обязательном порядке привлекать частные средства.

14. Для полноценного развития и эффективного применения в Украине механизма ГЧП в рамках реализации инвестиционных проектов необходимо обеспечить нормативно-правовую базу внедрения ГЧП, комплексный подход к ее формированию и создать единый регулирующий орган по реализации ГЧП, прежде всего на региональном уровне, а также устранить общую неадаптированность действующего законодательства к принципам ГЧП.

15. Для ликвидации существующих законодательных пробелов в регулировании ГЧП нужна разработка единой концепции его развития, а также соответствующей конкретной программы с конкретными мероприятиями по внедрению ГЧП в общегосударственную практику. В рамках подготовки указанных документов необходимо рассмотреть вопрос о четкой регламентации ответствен-

ности за реализацию ГЧП - проектов на общегосударственном и региональном уровнях, максимально используя при этом мировой опыт практики ГЧП (особенно в части создания условий прозрачности, ясности и привлекательности участия частных партнеров).

16. Для реализации концепции развития государственно-частного партнерства в Украине необходимо обеспечить синхронную разработку институционально-правового блока, четко регулирующего права, обязанности, последовательность соблюдения действий, отраженных в скоординированных законодательных положениях и дающих возможность учитывать специфику функционирования различных форм ГЧП с учетом региональных и муниципальных особенностей. Причем в основе эффективного функционирования ГЧП должна лежать система управления соответствующей институциональной средой по всей иерархической лестнице, включающей институты, экономические рычаги и стимулы, создающие условия для эффективного стимулирования развития различных форм и моделей ГЧП.

17. В целом ГЧП как система экономических отношений государства и частного бизнеса должна трансформироваться в соответствии с теми целями и задачами, которые стоят перед экономикой страны, на основе формирования нового институционального дизайна ГЧП, в том числе в сфере государственных закупок, обеспечивающего развитие государственно-частного партнерства в таких ключевых направлениях, как:

передача части функций по оперативному управлению государственными закупками на исполнение в негосударственные управляющие компании. Причем на общегосударственном и региональном уровнях целесообразно делегировать функции по организации размещения государственных заказов путем проведения торгов (аукционов) и привлечения к управлению реализацией государственных проектов, например, в рамках государственных целевых программ (ГЦП) частных управляющих компаний с мотивацией на снижение затрат;

развитие сотрудничества с негосударственными некоммерческими организациями, в том числе для формирования институтов и механизмов независимого контроля на основе привлечения неправительственных, общественных организаций для осуществ-

ления профессиональной экспертизы и общественного контроля на различных этапах размещения и реализации государственных заказов, что создаст условия для повышения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств.

Исходя из этого представляется необходимым в законодательную базу государственных закупок ввести нормы, регулирующие развитие ГЧП в сфере госзакупок, что позволит обеспечить формирование институциональных основ реализации ГЧП при использовании соответствующих современных рыночных инструментов и прозрачных технологий закупок, а также повысить эффективность государственных закупок как экономической деятельности государства и как важнейшего механизма стимулирования инновационной активности.

### Литература

1. Гладов А.В. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы /А. Гладов, А. Исупов, С. Мартышкин // Вестник СамГУ. – 2008. – №7 (66). – С. 36-55.

2. Залуська І. Державно-приватне партнерство: нове в законодавстві України [Електронний ресурс] / І. Залуська. – Режим доступу: <http://www.uspp.org.ua/interview/10/dezhavno-privatne-partnerstvo-nove-v-zakonodavstvi-ukzaini.htm>.

3. Запатрина И.В. Перспективы использования механизмов публично-частного партнерства для развития инфраструктуры в Украине / И.В. Запатрина // Демография и социальная экономика. – 2012. – № 1 (17). – С. 94-102.

4. Ильич О.А. Институциональная среда взаимодействия государства и частного бизнеса /О.А.Ильич // Экономика и управление. – 2011. – № 2.

5. Кузьминов Я. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) / Я. Кузьминов, В. Радаев, А. Яковлев, Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2005. – № 5.

6. Макаров И.Н. Необходимость совершенствования институциональной среды государственно-частного партнерства в условиях России / И.Н. Макаров // Российское предпринимательство. – 2011. – № 7. – Вып. 1(187). – С. 74-79 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.creativekong.ru/article/13047>.

7. Медведева Г.Б. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия двух институтов / Г. Медведева, Л. Захарченко. – К.: КНЕУ, 2011. – С. 468-475.

8. Протопопова Н.И. Государственно-частное партнерство как институт согласования экономических интересов государства и частного капитала (парадигма института ГЧП) / Н. Протопопова // Вестник ТИУиЭ. – 2011. – № 2. – С. 16-21.

9. Сайфуллин Р.И. Неинституциональный подход к определению сущности государственно-частного партнерства / Р. Сайфуллин // Вестник АГТУ, Серия: Экономика. – 2012. – № 2. – С. 27-31.

*Представлена в редакцию 27.09.2013 г.*