

УДК 336.1+352.07

Л. В. Козлова,
к. н. по государственному управлению,
докторант Института проблем
государственного управления
и местного самоуправления
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы реализации проектов государственно-частного партнерства на местном уровне в Украине в сравнении с опытом зарубежных стран. Реализация небольших проектов, или микро-, мини-проектов, отличается от реализации крупных проектов на государственном уровне. Они еще не вошли в управленческую практику Украины, но вместе с тем, как показывает опыт стран ЕС, достаточно успешны в решении местных проблем. Основное внимание сосредоточено на законодательной базе в Украине и за рубежом, проанализированы ее особенности. Определены основные сферы реализации проектов государственно-частного партнерства, а также основные механизмы сотрудничества. В статье также рассмотрены модели сотрудничества в рамках государственно-частного партнерства и основные трудности в практическом поле реализации таких проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ЕС, инвестиции, общественный сектор, бизнес-сектор, социальное партнерство.

JEL-коды: H77, I38, R42, R53.

Аңдатпа

Мақалада шет елдердің тәжірибесімен салыстырғанда Украинада жергілікті деңгейде мемлекеттік-жекеменшік әріптестігі жобаларын іске асыру мәселелері қарастырылады. Шағын жобалар немесе микро (мини жобалар) мемлекеттік деңгейдегі ірі жобаларды іске асырудан ерекшеленеді. Олар өлі Украинаның басқарушылық практикасына енген жоқ, бірақ, сондай-ақ ЕО елдерінің жергілікті мәселелерді табысты шешудегі тәжірибесін көрсетеді. Украинаның және шетелдегі заңнамалық негізге баса көңіл аударылады, оның ерекшеліктері талданған. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік жобаларын іске асырудың негізгі салалары, сонымен қатар ынтымақтастықтың негізгі тетіктері айқындалады. Мақалада мемлекеттік-жекеменшік әріптестік шеңберінде ынтымақтастық үлгілері мен осы жобаларды іс жүзінде жүзеге асырудағы негізгі қиындықтар қарастырылады.

Тірек сөздер: мемлекеттік-жекеменшік әріптестік, ЕО, инвестициялар, қоғамдық сектор, бизнес сектор, әлеуметтік әріптестік.

JEL коды H77, I38, R42, R53

Abstract

The article deals with the problems of implementation of public-private partnerships at the local level in Ukraine in comparison with the experience of foreign countries. Small projects or micro are differ from the implementation of major projects at the state level. They have not entered into management practices in Ukraine, but at the same time, as the experience of EU countries, quite successful in solving of local problems. It focused on the legislative base in Ukraine and abroad, analyzed its features. The main scope of the implementation of projects of public-private partnerships, as well as the basic mechanisms of cooperation. The article also discussed a model of cooperation in the framework of public-private partnerships and the main challenges in the field of practical implementation of such projects.

Keywords: public-private partnerships, the EU, investment, public sector, business sector, social partnership.

JEL codes: H77, I38, R42, R53.

В Украине на современном этапе развития происходят важные изменения в системе государственного управления, что обусловлено внутренними и внешними факторами: усилением интеграционных связей с ЕС, необходимостью быстрого усовершенствования аппарата управления, его адаптации к проведению государственных реформ, модернизации, привлечения бизнес- и общественного секторов в процесс разработки и реализации государственной политики, децентрализации управления и усиления роли органов местного самоуправления. Децентрализация и внедрение европейского принципа субсидиарности очень тесно связаны с необходимостью развития и активизации общественного движения

на местном уровне. Опыт европейских стран показывает, что очень многие проблемы территориальных громад можно успешно решать на местном уровне, и одним из путей такого решения является публично-частное партнерство. В Украине уже есть определенный опыт по привлечению частных инвесторов к решению социально значимых проблем в виде государственно-частного партнерства и проектов, которые были реализованы совместно с государством. Но эти проекты носят масштабный характер (принимаются на уровне Кабинета министров Украины, предусматривают более длительный срок реализации). В то же время зарубежный опыт подсказывает, что существуют также и микропроекты социального партнерства, которые реализуются органами местного самоуправления совместно с бизнес- и общественным сектором. К тому же одним из источников финансирования развития местного самоуправления является техническая помощь ЕС, которая, как правило, выделяется под определенные проекты. Поэтому изучение таких механизмов сотрудничества между органами местной власти и частным сектором является актуальной задачей в науке управления.

Государственно-частное партнерство в науке государственного управления рассматривается с разных аспектов в статьях и монографиях таких украинских ученых, как С. Грищенко, И. Запатрина, О. Зверева, К. Павлюк, С. Перегудов, С. Семенченко и др. В их исследованиях рассматриваются проблема определения основных дефиниций, правовая база, ее недостатки и преимущества, практика реализации публично-частного партнерства в Украине, а также в зарубежных странах.

Вместе с тем возможность введения в практику микропроектов публично-частного партнерства на местном уровне остается недостаточно изученной проблемой, и требуют своего рассмотрения и изучения механизмы такого сотрудничества: нормативно-правовые (как необходимо усовершенствовать законодательство), организационные (на какие органы возлагаются функции по внедрению и ведению сотрудничества с бизнес-сектором), экономические (какие именно формы сотрудничества необходимо внедрить в Украине, используя зарубежный опыт).

Цель статьи – рассмотреть особенности государственно-частного партнерства в зарубежных странах и на примере Украины на разных управленческих уровнях.

Опыт показал, что государственно-частное партнерство направлено на укрепление институциональной основы для привлечения частного и гражданского сектора к местному социально-экономическому развитию. Следует также отметить, что государственно-частное партнерство имеет важное значение для социально-экономического развития, поскольку направлено не только на решение определенной социальной проблемы для территориальной громады, но также и на развитие бизнеса, частного сектора, формирование его как самостоятельного социально ответственного института, который может быть основным экономическим механизмом развития местного самоуправления.

Механизм привлечения частного сектора предусматривает, что государство в лице органов местного самоуправления выступает заказчиком услуг. В соответствии с законодательством Украины именно государство определяет условия и возможности такого сотрудничества, но предусматривается также определенная самостоятельность коммерческого сектора. На государство возлагаются функции по мониторингу определенного проекта [1].

Зарубежный и отечественный опыт показывают, что государственно-частное партнерство строится на основе таких принципов, как:

- формирование совместных ресурсов государства и бизнеса;
- общей ответственности (распределения ответственности);
- открытости и прозрачности;
- повышения эффективности использования объектов государственной собственности на основе предпринимательской мотивации;
- достижение стабильного социального эффекта для общества в целом;
- оптимальное использование ресурсов и др.

Такие проекты играют важную роль в развитии социальной инфраструктуры страны в целом и регионах в частности. Некоторые ученые сюда же относят и успешность проектов в сфере услуг [2, с. 42]. Наиболее распространенные проекты в сфере развития инфраструктуры и услуг касаются:

- строительства, модернизации коммунальной инфраструктуры (аэропорты, автотрассы, мосты, железные дороги и т. д.);
- строительства и модернизации объектов недвижимости (больницы, школы, памятники архитектуры, музеи);
- строительства и модернизации коммунальных сооружений (водоснабжение, электроснабжение и газоснабжение, канализация и переработка мусора);
- поддержки малообеспеченных слоев населения (организация питания, досуга, работы, создание фондов финансовой поддержки);
- образования и обеспечения работой (трудоустройство молодежи, профессиональное обучение, организация досуга и профессиональной практики);
- повышения имиджа территории (брендинг, маркетинг, повышение привлекательности региона как туристического объекта) [2, с. 43].

Среди европейских стран по реализации проектов публично-приватного партнерства лидирует Великобритания. В этой стране подобные проекты реализуются почти во всех сферах жизнедеятельности общества – коммунальные услуги, порты, аэропорты, сфера обороны, жилищное строительство, здравоохранение, автодороги, сфера образования и спорта [3, 4]. Большинство проектов успешно работает и приносит определенные выгоды:

- уменьшение нагрузки на местные и государственный бюджет;
- возможность направить бюджетные средства на другие нужды;
- решение большего числа социальных проблем;
- совместное разделение рисков и управление ими;
- достижение стойких результатов и социального эффекта по окончании проекта.

Второе место после Великобритании занимают Испания, Португалия и Франция. И третье – Греция, Италия и Германия [3, 4]. В этих странах не все сферы задействованы в государственно-частном партнерстве, а, по-видимому, только те, которые требуют срочного решения или крупных финансовых вложений. В основном, это касается таких сфер жизнедеятельности, как коммунальные услуги и школы, автодороги и оборона (Германия), аэропорты, автодороги, спорт и отдых (Греция), охрана здоровья и сфера образования (Италия) [3, 4].

В Украине законодательство четко определяет сферы деятельности, где возможно государственно-частное партнерство:

- поиск, разведка полезных ископаемых и их добыча;
- производство, транспортировка и поставка тепла и распределение поставок природного газа;
- строительство и эксплуатация автострад, дорог, железных дорог, взлетно-посадочных линий на аэродромах, мостов, путепроводов, туннелей, метрополитенов, морских и речных портов и их инфраструктуры;
- машиностроение;
- сбор, очистка и распределение воды;
- туризм, отдых, рекреация, культура и спорт;
- охрана здоровья;
- обеспечение функционирования оросительных и осушающих систем;
- обработка отходов;
- производство и распределение электроэнергии;
- управление недвижимостью [1].

Реализация государственно-частного партнерства предусматривает исполнение одной или нескольких функций:

- проектирование;
- строительство;
- финансирование;
- реконструкция;
- эксплуатация;
- поиск;
- обслуживание [1].

На опыте зарубежных стран можно выделить модели сотрудничества государства и частного сектора. Это шесть основных моделей договора-концессии, которые отличаются отношением к последующему праву собственности:

– покупай-строй-эксплуатируй (правительство продает существующий объект предприятию – субъекту государственно-частного партнерства, которое потом ремонтирует или возобновляет работу объекта, как правило, такая схема используется при постройке автострад (Италия, Испания, Южная Корея), трубопроводов (Германия), электростанций (Турция, Индия, Таиланд), аэропортов (Египет, Греция, Канада);

– строй-владей-эксплуатируй (бизнес-партнер строит и эксплуатирует объекты или предоставляет услугу без передачи права собственности государственному сектору);

– строй-эксплуатируй-передавай (бизнес-партнер строит объекты, определенные в проекте, эксплуатирует их на протяжении оговоренного срока и только потом передает их государству);

– реконструируй-эксплуатируй-передавай (частный сектор реконструирует существующие объекты, эксплуатирует их на протяжении определенного срока и только потом передает их государству);

– проектируй-строй-эксплуатируй (частный партнер проектирует, строит и эксплуатирует государственные объекты с правом собственности в государственном секторе);

– строй-развивай-эксплуатируй (частный партнер берет в лизинг или покупает существующий объект у государственного сектора, инвестирует собственный капитал для возобновления работы данного предприятия и потом эксплуатирует на основе договоренности с правительством) [5].

Концессионные договоры являются наиболее распространенной формой реализации государственно-частного партнерства. За последние 10–15 лет реализованы тысячи крупных успешных и не очень проектов. Концессионное законодательство существует более чем в 120 странах мира. Спектр управляемых объектов в рамках государственно-частного партнерства очень огромен: от всемирно известного проекта «Евротоннель» (стоимостью в 15 млрд долл. США) до контрактов муниципальных органов власти стоимостью в несколько тысяч долларов США [4].

Больше всего концессионных проектов реализуется в сферах водоснабжения и канализации, газового, электро- и энергетического обеспечения, автодорог и железных дорог, городского хозяйства, лесного хозяйства, разработки недр и т. д. В целом, например, в Европейском Союзе было заключено свыше 1300 договоров в рамках сотрудничества государства и бизнеса на общую стоимость свыше 250 млрд евро [4].

Что касается Украины, то сложно выделить определенный тип модели, который бы применялся в рамках сотрудничества частного и государственного секторов, поскольку этот опыт еще только формируется. В соответствии с законодательной базой Украины реализация проектов предусматривается в форме договора, в то время как в европейских странах таких ограничений нет, в основном создается специальная структура в форме юридического лица при участии частного и государственного партнеров, а в некоторых случаях – при участии и финансовых институций. В рамках таких объединений и заключаются договоры, что позволяет достичь структурированности и прозрачности последующих операций.

Законодательство Украины определяет правовые, экономические, организационные механизмы реализации государственно-частного партнерства в стране, регулирует отношения, которые связаны с подготовкой, исполнением и прекращением договоров, устанавливает гарантии прав и интересов сторон. В основном используются такие формы сотрудничества, как концессия и совместная деятельность [6, с. 32].

В некоторых странах понятие государственно-частного партнерства соотносится исключительно с концессией, в других – с формами аутсорсинга и совместных предприятий, которые создаются при помощи государственного и частного секторов. На практике применяется более узкий подход, когда государственно-частное партнерство рассматривается как равноправное взаимовыгодное сотрудничество между государством и частным сектором в процессе управления инфраструктурой и предоставлении государственных услуг при условии распределения рисков и ответственности [7].

В украинском законодательстве заложен более широкий подход к пониманию государственно-частного партнерства, отсутствует строгий перечень форм реализации договоров, потому что это может быть как концессия, так и договор о сотрудничестве, разделение продукции и другие договоры [1].

Государственно-частное партнерство имеет сходство с другими формами передачи государством отдельных функций другим организациям: государственные закупки, аутсорсинг и др. Особенностью проектов государственно-частного партнерства является то, что их выгодность базируется на заинтересованности сторон в эффективном использовании общественного ресурса на протяжении всех стадий проекта: разработки, строительства и эксплуатации [7].

Украинская законодательная база, в целом, обеспечивает регламент и регулирование концессионной деятельности. Но вместе с тем в Украине пока что отсутствует опыт сотрудничества государства и бизнес-сектора именно на местном уровне. Если в европейских странах существуют такие проекты и приносят позитивные результаты для развития социальной инфраструктуры, то в Украине именно микропроекты не получили еще своего массового распространения.

Такие проекты характеризуются некоторыми сложностями:

- они не могут полноценно реализовываться, поскольку не регулируются законодательством;

- их регулирование реализуется на местном уровне, т. е. ответственность за принятие решений о партнерстве и последующей реализации ложится на местные органы власти и руководящий состав, что очень отпугивает органы местного самоуправления от внедрения таких проектов, поскольку связано с отсутствием самостоятельности в принятии таких решений;

- отсутствие практики и опыта реализации микропроектов (связано с методической подготовкой, кадровой проблемой и т. д.);

- как правило, такие проекты связаны с привлечением общественного сектора, отношения с которым также характеризуются определенными проблемами (отсутствие реальных механизмов влияния на местные органы власти, общественные организации носят скорее декларативный характер, чем реально действуют, и если бы стоял вопрос о передаче некоторых полномочий органов местного самоуправления общественным организациям, скорее всего, они не справились бы с возложенными функциями).

Вместе с тем уже существуют законопроекты «Об участии общественности в формировании и реализации государственной политики, решении вопросов местного значения, доступа к информации, которая находится в ведении органов исполнительной власти и местного самоуправления», «Концепция взаимодействия государства с гражданским обществом», «О волонтерстве» и др.

Очевидными являются следующие проблемы:

- достаточно высокий уровень скепсиса общественности относительно возможности реально влиять на органы власти;

- нехватка понятных каналов информации о деятельности органов власти и как следствие – отсутствие механизмов влияния на формирование местной и региональной политики. Общественные организации получают информацию от «знакомых в коридорах власти», обмениваются информацией самостоятельно о решениях и мероприятиях, которые планируются в органах местной власти [8];

- существующие институты взаимодействия власти и общественности (консультативные органы) слишком формализованы и имеют незначительный эффект от своей деятельности;

- часть неправительственных организаций освещает свою деятельность в СМИ, высказывая свое отношение к действиям органов власти и их должностным лицам, критикуя их и т. д., что рассматривается остальной частью населения скорее как самореклама самих общественных организаций [8];

- существующие общественные организации часто не могут предложить конструктивных путей решения социальных проблем на местном уровне, не принимают участия в разработке стратегий социально-экономического развития городов и населенных пунктов и т. д.;

- общественные организации рассматриваются как возможность трудоустройства для безработных и т. д.

В то же время зарубежный опыт показывает, что микропроекты имеют значительный эффект именно на местном уровне и активное участие в таких проектах принимают не

только органы власти и бизнес-сектор, но и общественные организации. Роль последних определяется тем, что они оказывают существенную помощь в разработке различных проектов и предлагают их к реализации, в то время как бизнес-сектор вместе с населением определяет наиболее успешные социальные микропроекты для дальнейшего финансирования. Роль органов местного самоуправления в основном концентрируется на координации такого трехстороннего взаимодействия и организации процедуры принятия и реализации проекта.

Небольшие проекты, которые реализуются в странах Европейского Союза на местном уровне, как правило, не представляют собой особой финансовой выгоды для инвесторов, поскольку направлены на достижение стойкого социального эффекта в обществе, на решение какой-то социальной проблемы. Но в то же время именно это позволяет бизнесу нести социальную ответственность за менее защищенные слои населения, развивать определенную меценатскую и спонсорскую деятельность. Во-вторых, позволяет контролировать местные бюджеты, которые формируются в основном из доходов от предпринимательской деятельности на определенной территории. Опыт реализации подобных небольших проектов демонстрирует значительный социальный эффект и постепенное решение каких-то конкретных проблем территориальных громад. Это такие проекты, как, например, «Термомодернизация и утепление школьных заведений», «Термомодернизация дошкольных учебных заведений», «Безопасность на улицах города» и т. д., которые были рассмотрены в других статьях автора на примере Республики Польша.

Таким образом, существуют определенные отличия в реализации проектов государственно-частного партнерства на общегосударственном уровне и на уровне органов местного самоуправления. Они отличаются по срокам исполнения, объемами и источниками финансирования, и самое главное – целями.

Участвуя в реализации проектов на общегосударственном уровне, бизнес-сектор получает существенную выгоду от вложенных инвестиций, в случае реализации небольших проектов на местном уровне – представители бизнеса выступают в роли меценатов и спонсоров либо как контролирующая структура за расходами местных бюджетов. Также в случае реализации небольших проектов активно включается и еще один сектор экономики – общественный.

Общественные организации, по большей части, и предлагают такие проекты для решения какой-то одной или двух социальных проблем, а уже все население вместе с бизнесом и органами местного самоуправления выбирает наиболее важные из них для скорейшей реализации.

Вероятной экономической формой сотрудничества между органами местного самоуправления и бизнес-сектором или общественными организациями может стать заключение договора, поскольку зарубежный опыт показывает успешность именно таких – контрактных (грантовых) форм сотрудничества между публичным и непубличным секторами в реализации небольших социальных проектов.

Следует также отметить, что небольшие проекты требуют усовершенствования нормативно-правовой основы и закрепления в законодательстве, в отличие от проектов государственно-частного партнерства, поэтому необходимо принять нормы, которые регулируют реализацию небольших социальных проектов на уровне местного самоуправления путем принятия либо отдельного закона, либо внесения поправок в уже существующий Закон «О местном самоуправлении в Украине». Также необходимо разработать методику принятия и реализации таких проектов с целью дальнейшей профессиональной подготовки кадров, как в сфере местного самоуправления, так и общественных организаций. Как показывает зарубежный опыт, процедура по подготовке проектов должна быть максимально прозрачной и понятной всем участникам сотрудничества. Поэтому перспективы дальнейших исследований в сфере внедрения небольших социальных проектов на местном уровне связаны с процедурой их подготовки и реализации, мотивацией и интересами всех участвующих сторон.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» от 1 июля 2010 года № 2404 // Сайт Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

2 Тофанюк О. В., Чалий І. Г. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у бюджетному регулюванні регіонального розвитку // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – К., 2011. – № 4. – С. 41–53. – ISSN 2072–294X.

3 European Commission. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 final. – Brussels, 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm

4 European PPP Report 2009 / DLA Piper, European PPP Expertise Centre (2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eib.org/epes/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>

5 Основные формы государственно-частного партнерства // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B5_%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96

6 Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К, 2011. – С. 147.

7 Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003. – 100p. // [Electronic resource]. Access mode: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

8 Гордієнко В. Рольові практики українських неурядових організацій та їх вплив на прийняття політичних рішень // [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://www.varianty.org.ua/projects/total/2005/civil_society/Hordiyenko.htm.

Дата поступления статьи в редакцию 8.05.2015