

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ

© 2014

А.С. Музыченко, доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой экономики предприятия, финансов, учета и аудита
Уманский государственный педагогический университет им. Павла Тычины,
Умань (Украина)

А.Л. Бержанир, кандидат социологических наук, доцент кафедры
философии и обществоведения
Уманский государственный педагогический университет им. Павла Тычины,
Умань (Украина)

Аннотация: Определена сущность государственно-частного партнерства и его роль в социально-экономическом развитии Украины. Обоснована необходимость институционализации партнерских отношений между государством и бизнесом как условия их функционирования и развития. Проанализированы законодательные акты и правительственные решения, которые должны способствовать повышению эффективности государственно-частного партнерства в условиях рыночной экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, власть, бизнес, институционализация, взаимодействие, нормативно-правовое регулирование.

В условиях рыночной экономики государство не ставит перед собой цель всеобъемлющего управления всеми секторами экономики, сферами жизнедеятельности общества и организации жизни граждан, а передает часть своих полномочий частному капиталу. Постепенный рост количества предпринимательских структур и укрепления их финансового состояния дает возможность бизнесу участвовать в решении некоторых важных социально-экономических проблем в форме государственно-частного партнерства (ГЧП).

Взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом является необходимым фактором развития эффективной рыночной экономики, поэтому исследование сущности и особенностей функционирования его механизма имеет важное теоретическое и практическое значение.

Изучением взаимоотношений бизнеса и государства в период становления рыночных отношений занимались экономисты Л. Абалкин, Н. Афанасьев, В. Варнавский, А. Гальчинский, Д. Гэлбрейт, Б. Данилишин, М.Кембелл, Е. Коровин, В. Леонтьев, Е. Савельев, М. Туриянская, Л. Федулова, М. Фридман, М. Чумаченко, А. Чухно, В. Тарасевич, В. Якунин и другие.

Однако, требуют дальнейшего научного анализа вопросы организационно-экономического механизма реализации частно-государственного партнерства, поиск и теоретическое обоснование новых форм взаимодействия власти и капитала с целью социально-экономического развития общества.

Ученые обосновывают сущность государственно-частного партнерства, подчеркивая необходимость тесного сотрудничества государства и бизнеса для решения актуальных проблем. Так, Варнавский В.Г. отмечает, что государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности [1]. Коровин Е.В. определяет ГЧП как среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решения политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод [2]. Также существует точка зрения, что государственно-частное партнерство – это договоренность между государственной и частной структурами о совместной реализации общественно значимых проектов наиболее эффективным способом и по более низкой стоимости, чем государство сможет осуществлять самостоятельно [3, с.8].

Концепция государственно-частного партнерства эффективно применяется в странах с развитой рыночной экономикой. Государственно-частное партнерство в Украине – это система отношений между государственным и частным партнерами, при реализации которых ресурсы обоих партнеров объединяются с соответствующим распределением рисков, ответственности и вознаграждений (возмещений) между ними, для взаимовыгодного сотрудничества на долгосрочной основе в создании (восстановлении) новых и/или модернизации (реконструкции) действующих объектов, требующих привлечения инвестиций, и пользования (эксплуатации) такими объектами [4].

Государственно-частное партнерство способствует развитию и обеспечению нормального функционирования общественно значимых объектов, на содержание которых не хватает бюджетного финансирования. Законодательством предусмотрено, что такое партнерство может применяться при реализации проектов в сферах поиска, разведки и добычи месторождений полезных ископаемых, производства, транспортировки и поставки тепла, распределения и поставки природного газа; строительства, эксплуатации автострад, дорог, железных дорог, мостов, дорожных эстакад, тоннелей и метрополитенов, морских и речных портов и их инфраструктуры; машиностроения; сбора, очистки и распределения воды; здравоохранения; туризма, отдыха, рекреации, культуры и спорта, обеспечения функционирования оросительных и осушительных систем; обработки отходов, производства, распределения и поставки электроэнергии, управления недвижимостью.

В июле 2010 года Верховной Радой Украины был принят Закон Украины „О государственно-частном партнерстве”, которым определены организационно-правовые основы взаимодействия государственных партнеров с частными и основные принципы государственно-частного партнерства на договорной основе. Закон определяет его как сотрудничество между государством и территориальными общинами в лице соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления

(государственными партнерами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами-предпринимателями (частными партнерами), которое осуществляется на основе договора в порядке, установленном законодательством [4].

Закон определяет правовые, экономические и организационные основы реализации государственно-частного партнерства в Украине, регулирует отношения, связанные с подготовкой, выполнением и прекращением договоров, заключаемых в рамках государственно-частного партнерства, устанавливает гарантии соблюдения прав и законных интересов сторон этих договоров.

Целью закона является создание условий для повышения конкурентоспособности государственного сектора экономики. Объекты, построенные по принципу государственно-частного партнерства, не подлежат приватизации и находятся в государственной или коммунальной собственности на весь срок действия договора. Распределение рисков, связанных с реализацией проекта в рамках государственно-частного партнерства, определяются на основе Методики, утвержденной Кабинетом Министров Украины и по договоренности между государственным и частным партнерами. Для иностранных частных партнеров, которые реализуют на территории Украины проекты в рамках государственно-частного партнерства, устанавливается национальный режим инвестиционной и другой хозяйственной деятельности. Государство гарантирует соблюдение установленных настоящим Законом условий для осуществления деятельности частных партнеров, связанной с выполнением договоров, заключенных в рамках государственно-частного партнерства, соблюдения их прав и законных интересов. При этом, помимо выполнения обязательств в соответствии с договорами государственно-частного партнерства является желательным, чтобы государство оказывало поддержку в финансировании реализации проектов как на ранних стадиях, так и в течение действия договора и диверсифицировала связанные с государственно-частным партнерством финансовые риски [4].

В Украине Закон „О государственно-частном партнерстве” предусматривает реализацию проектов лишь в форме договора, тогда как, например, в ряде европейских стран такого ограничения нет. Там преимущественно создается специальная структура в форме юридического лица с участием публичного и частного партнера, в ряде случаев – еще и с участием финансовых институтов. В рамках такого объединения и заключаются договоры, что позволяет достичь максимальной структурированности и прозрачности сделки.

Статьей 18 закона предусмотрена возможность предоставления государственной поддержки осуществления государственно-частного партнерства путем предоставления государственных гарантий, финансирования (софинансирования) и в других формах, предусмотренных законом. Механизмы предоставления таких форм государственной финансовой поддержки для инвестиционных проектов уже урегулированы действующим законодательством Украины.

Принципы государственно-частного партнерства предполагают соблюдение обязательных правил взаимодействия государства и партнерских структур в определенных сферах деятельности. Согласно законодательству Украины, к ним могут быть отнесены следующие:

- равенство перед законом государственных и частных партнеров;
- запрет любой дискриминации прав частных или государственных партнеров;
- согласование интересов государственных и частных партнеров с целью получения взаимной выгоды;
- неизменность в течение всего срока договора, заключенного в рамках государственно-частного партнерства, формы собственности объектов, находящихся в государственной или коммунальной собственности, кроме переданных частному партнеру;
- признание государственными и частными партнерами прав и обязанностей, предусмотренных законодательством Украины и определенных условиями договора, заключенного в рамках государственно-частного партнерства;

– справедливое распределение между государственным и частным партнером рисков, связанных с выполнением договоров, заключенных в рамках государственно-частного партнерства;

– определение частного партнера на конкурсной основе, кроме случаев, установленных законом [4].

В целях содействия координации действий министерств, других центральных и местных органов исполнительной власти при реализации инвестиционных, инновационных, инфраструктурных и других проектов развития постановлением Кабинета Министров Украины от 17.05.2010 г. № 415 создана соответствующая Комиссия.

Вопросы предоставления государственных гарантий регулируется положениями Бюджетного кодекса Украины (статья 17), законами Украины о Государственном бюджете на соответствующий год и отдельными решениями Кабинета Министров Украины об утверждении Порядка и условий предоставления в соответствующем году государственных гарантий для обеспечения выполнения долговых обязательств по заимствованиям субъектов ведения хозяйства, привлеченным для реализации инвестиционных, инновационных, инфраструктурных и других проектов развития, имеющих стратегическое значение и реализация которых будет способствовать развитию национальной экономики.

Формы и предельные объемы государственной поддержки в разрезе главных распорядителей бюджетных средств устанавливаются законом Украины о Государственном бюджете Украины на соответствующий год. Необходимо отметить, что все формы предоставления государственной поддержки реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства предоставляются исключительно на конкурсной основе.

В сфере государственно-частного партнерства также действует ряд законов Украины, что создает законодательную основу для его развития: „Об аренде государственного и коммунального имущества”, „О финансовом лизинге”, „Об аренде земли”, „О концессиях”, „О концессиях на строительство и

эксплуатацию автомобильных дорог”, „Об управлении объектами государственной собственности”, „Об особенностях передачи в аренду или концессию объектов централизованного водо-, теплоснабжения и водоотвода, находящихся в коммунальной собственности”, „О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно осуществления совместной деятельности”, „Об особенностях передачи в аренду или концессию объектов топливно-энергетического комплекса, находящихся в государственной собственности”.

С целью обеспечения выполнения мероприятий, определенных направлением „Улучшение бизнес-климата и привлечения инвестиций” Программы экономических реформ на 2010 – 2014 годы „Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство” предусматривается обеспечение эффективности и прозрачности функционирования механизмов государственно-частного партнерства. Определена методология оценки эффективности проектов, обеспечения прозрачного механизма проведения конкурсов, внедрения эффективной системы мотивации и контроля в органах, ответственных за реализацию проектов государственно-частного партнерства со стороны государства [5].

Дальнейшим шагом в становлении системы сотрудничества власти и бизнеса стала „Концепция развития государственно-частного партнерства в Украине на 2013 – 2018 гг.”, утвержденная постановлением Кабинета министров Украины в августе 2013 года. В документе отмечается, что развитие современной экономики обуславливает необходимость определения степени вмешательства государства в функционирование рынков с целью обеспечения их конкурентоспособности .

Цель Концепции заключается в установлении единого подхода к разработке механизма эффективного взаимодействия между органами государственной власти, частным сектором и институтами гражданского общества на принципах государственно-частного партнерства для обеспечения успешной реализации проектов, направленных на улучшение показателей национальной экономики,

качества жизни населения и состояния окружающей среды. Задачами Концепции являются:

- разработка с целью повышения конкурентоспособности экономики единого подхода к развитию государственно-частного партнерства, определения приоритетных сфер применения и распространения такого партнерства и особенностей его развития в отдельных сферах;

- совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам государственно-частного партнерства;

- осуществление четкого распределения полномочий между органами исполнительной власти в системе государственного управления по вопросам государственно-частного партнерства;

- определение направлений совершенствования механизма предоставления государственной поддержки, в том числе путем предоставления государственных гарантий;

- создание условий для привлечения общественных объединений к формированию институциональной среды и реализации проектов государственно-частного партнерства [6].

Государственная финансовая поддержка государственно-частного партнерства должна предусматривать оказание прямой финансовой поддержки, а также совершенствование нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения развития государственно-частного партнерства и его адаптацию к законодательству ЕС.

Реализация Концепции позволит:

- сформировать единый подход к совершенствованию нормативно- правовой базы и развития институциональной среды государственно-частного партнерства;

- повысить эффективность применения механизма предоставления государственной поддержки в сфере государственно-частного партнерства;

– повысить уровень подготовки и квалификации специалистов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам применения механизма партнерства и т.п.

Таким образом, в Украине созданы основные институциональные основы для обеспечения функционирования системы государственно-частного партнерства. Это дает возможность на основе реализации механизма сотрудничества власти и бизнеса аккумулировать усилия государственного и частного секторов в решении социальных проблем, повысить уровень конкуренции, укрепить социальную стабильность и уменьшить уровень социально-экономических рисков. Важным условием эффективного развития государственно-частного партнерства является реализация целенаправленной государственной политики для формирования факторов, положительно влияющих на взаимодействие государства и бизнес-структур.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578.
2. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе „Федеральные инструменты поддержки инвесторов”, 10 октября 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.
3. Данасарова С.Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: автореф. дисс. канд. экон. наук: спец. 08.00.01 / Восточно-Сибирский гос. технологич. ун-т. – Улан-Удэ, 2007. – 24 с.
4. Закон Украины „О государственно-частном партнерстве” от 1 июля 2010 года № 2404-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt>.

5. Программы экономических реформ на 2010–2014 годы „Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.

6. Концепция развития государственно-частного партнерства в Украине на 2013–2018 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.

INSTITUTIONALISATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP SYSTEM IN UKRAINE

© 2014

Muzychenko A.S., doctor of economic sciences, professor, head of enterprise economy, financing, and auditing chair

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University, Uman (Ukraine)

Berzhanir A.L., candidate of sociological sciences, associate professor of philosophy and social science,

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University, Uman (Ukraine)

Annotation: Was determined the essence of public-private partnership and its role in social and economic development of Ukraine. Was founded the need to institutionalize partnerships between government and business as a prerequisite for their functioning and further development. Were analyzed legislative and government acts which should contribute to enhance the effectiveness of public-private partnerships in conditions of market economy.

Keywords: public-private partnerships, government, business, institutionalization, interaction, legal regulation.