

УДК 656.7.072

П.А.ЯКОВЛЕВ

*Харьковская национальная академия городского хозяйства*

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО:  
АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА И ПЕРСПЕКТИВ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ**

Рассматриваются признаки государственно-частных партнерств (ГЧП) как институционального и организационного альянса власти и бизнеса в целях реализации масштабных проектов, проанализирован международный опыт использования ГЧП в разных странах, определены возможные пути использования ГЧП в Украине.

Розглядаються ознаки державно-приватного партнерства (ДПП) як інституціонального та організаційного альянсу влади і бізнесу з метою реалізації масштабних проєктів, проаналізовано міжнародний досвід використання ДПП в різних країнах, визначені шляхи використання ДПП в Україні.

Peculiarities of state-private partnership (SPP) as the institutional and an organizational alliance of the power and business with a view of realization of scale projects are considered, the international experience of use SPP in the different countries is analyzed, possible ways of use SPP to Ukraine are defined.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, формы государственно-частного партнерства, международный опыт.

У любого государства зачастую возникает потребность в частных инвестициях, предпринимательской инициативе и менеджерских талантах для развития и управления теми или иными объектами государственной собственности. При этом передача этих объектов в частную собственность неприемлема. В связи с этим в последние годы во всем мире происходят значительные институциональные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, автомобильном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах, магистральном трубопроводном транспорте, портах, аэропортах и т. п. Правительства многих государств передают частному бизнесу во временное долго- или среднесрочное пользование объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля их деятельности.

С одной стороны, предприятия инфраструктурных отраслей – в первую очередь их сетевые, монопольные сегменты – не могут быть приватизированы ввиду стратегической, экономической и социально-политической значимости объектов инфраструктуры. Но с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточных средств, позволяющих обеспечивать в них простое и расширенное воспроизводство. Для того чтобы разрешить это противоречие, в хозяйственной практике многих стран используется концепция государственно-частного

партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership – PPP), которая представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

Вопросам государственно-частного партнерства и концессий в разных сферах хозяйственной деятельности, в том числе городской инфраструктуры, посвящены работы авторов – Варнавского В.Г., Сошны С.А., Свистунова Н.И. [11-13] и др.

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. Широкая трактовка подразумевает под ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д. В числе базовых признаков государственно-частных партнёрств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие: сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес; взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе; взаимодействие сторон имеет равноправный характер; ГЧП имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность; в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон; финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях [1].

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

В современном понимании ГЧП – 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: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

В широком смысле к основным формам ГЧП в сфере экономики и государственного управления можно отнести: государственные контракты, арендные отношения, финансовую аренду (лизинг), государственно-частные предприятия, соглашения о разделе продукции (СРП), концессионные соглашения [1].

ГЧП весьма распространено в мировой практике и имеет широкий спектр различных форм [10] (таблица).

Международный опыт использования ГЧП-проектов

Отрасли реализации проекта	Страны «Большой семерки»		Другие развитые страны		Страны с переходной экономикой		Развивающиеся страны	
	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%	кол-во	%
Средства размещения	51	8,3	22	9,13	1	2,7	1	4,55
Аэропорты			4	1,66	2	5,4	2	9,1
Мосты и тоннели	13	2,51	6	2,49	2	5,4		
Оборона	20	3,25	1	0,4				
Образование	138	22,4	23	9,5	1	2,7	1	4,55
Здравоохранение	184	29,9	29	12	2	5,4	1	4,55
Инновационные технологии	2	0,33	2	0,83				
Организация досуга	1	0,16	2	0,83	1	2,7		
Легкое наземное метро	25	4	19	7,88	2	5,4	1	4,55
Порты	2	0,33	2	0,83	1	2,7		
Тюрьмы	9	1,44	4	1,66	2	5,4	2	9,1
Железные дороги	5	0,8	11	4,56			1	4,55
Автомобильные дороги	92	15	93	38,6	23	62,1	10	45,5
Социальное жилье	22	3,6	4	1,66				
Уличное освещение	15	2,4						
Коммунальное хозяйство	1	0,16	3	1,24				
Использование отходов	23	3,7	7	2,9			1	4,55
Водоочистные сооружения	12	1,9	7	2,9			2	9,1
Прочее			2	0,83				
Всего	615	100	241	100	37	100	22	

Наиболее показательный опыт государственно-частных партнёрств наработан в Великобритании [2].

После распада Советского Союза многие государственные предприятия оказались на грани банкротства. В условиях отсутствия средств у государства приватизация, а также создание совместных предприятий стали единственной альтернативой в то время. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование (корпоратизацию), создание совместных предприятий, а также подписание договоров о совместной деятельности. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Еще одной формой ГЧП являются арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности – зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государст-

венным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату. Существование данной формы ГЧП в условиях полного политического и экономического хаоса в Украине начала 90-х годов стало платформой для первичного накопления капитала многими украинскими (и зарубежными) бизнесменами. Схема достаточно проста: государственное предприятие передавалось в аренду частному лицу (как правило, подставному) за символическую плату; в кратчайшие сроки предприятие доводилось до банкротства и выкупалось у государства за все ту же символическую плату. Тем не менее, в развитых странах данная форма ГЧП является достаточно распространенной и привлекательной как для государства, так и для частного собственника. Потому при принятии соответствующих нормативно-правовых актов, которые бы исключили возможность различных махинаций и теневых схем, она может вполне успешно использоваться в Украине, учитывая наличие неиспользованных производственных мощностей на многих государственных предприятиях страны.

В Российской Федерации действует очень интересная форма ГЧП – соглашения о разделе продукции (СРП). Такая форма ГЧП стала легитимной в 1995 г. после принятия федерального закона "О соглашениях о разделе продукции" [3]. СРП является таким договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору – субъекту предпринимательской деятельности "на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск". Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела. Данная форма ГЧП может вполне успешно использоваться и в Украине, особенно учитывая мнение многих ученых о наличии крупных запасов нефти и газа в шельфе Черного моря. Необходимость значительных инвестиций в разведывательные работы и наличие огромного риска не позволяют Украине самостоятельно начать соответствующие работы. Тем временем с каждым годом наша экономика стает все более энергозависимой от других стран и в первую очередь от РФ. Поэтому принятие соответствующих законов и предоставление частным инвесторам прав на поиск, разведку и добычу минерального сырья может принести существенные дивиденды нашему государству.

Согласно данным Всемирного банка, наиболее распространенной за рубежом формой ГЧП при осуществлении крупных, капиталоемких

проектов являются концессии. Концессия – это система отношений между государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

Концессии – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства. Во-первых, они, в отличие от контрактных, арендных или иных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий. В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею, таким образом, концессии являются альтернативой приватизации.

Нельзя говорить, что ГЧП для Украины является чем-то существенно новым. Кое-какие модели ГЧП применяются в Украине еще с начала 1990-х годов. К ним можно отнести государственно-частные предприятия и госзаказы частному сектору, аренду госсобственности и др. Также мы имеем, пусть и не очень успешный, но все же опыт реализации первого украинского концессионного проекта по строительству и эксплуатации платной автомобильной дороги Львов - Краковец. А по количеству нормативно-правовых актов, призванных контролировать процесс ГЧП, можем посоревноваться с любой развитой страной. Так, на данный момент ГЧП в Украине в той или иной степени регулируется: Гражданским кодексом Украины [4]; Хозяйственным кодексом Украины [5]; Законом Украины “О концессиях”[6]; Законом Украины “О концессиях на строительство и эксплуатацию автомобильных дорог”[7]; Законом Украины “О финансовом лизинге”[8]; Законом Украины “Об аренде государственного и коммунального имущества”[9]; другими законами и законодательными актами.

Однако эти законодательные акты являются далекими от идеальных (в плане регулирования отношений в ГЧП) и требуют существенных доработок. Да и похвастаться какими-то успешными проектами в

области ГЧП Украина пока не может. Потому вполне естественной и похвальной является инициатива правительства задействовать мировой опыт ГЧП на благо экономики Украины. Тем более, что мы очень нуждаемся в этом опыте, учитывая текущее состояние производственной инфраструктуры – электроэнергетики, автомобильных и железных дорог, портов, аэропортов, трубопроводного транспорта. Основные фонды крайне изношены, за последние 20-30 лет практически не осуществлялось инвестиций в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности. Ее нынешнее состояние – источник возможных структурных, техногенных и иных кризисов и катастроф.

Однако, на данный момент Украина в лице как правительства, так и частного сектора не готова к форме сотрудничества в виде ГЧП.

Самой главной проблемой, с точки зрения частного собственника, является наличие значительных рисков инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства из-за политической нестабильности в стране. ГЧП подразумевает сотрудничество государства и бизнеса на протяжении достаточно длительного периода времени. В условиях политического хаоса ни один частный собственник не будет инвестировать в совместные проекты, так как нет никакой гарантии, что новое правительство не отменит все решения предыдущего.

Бизнес переживает сегодня глубокое недоверие к власти, однако и власть, в свою очередь, отвечает ему тем же. Присутствует институциональная неготовность собственника (государства) к передаче определенных прав на инфраструктуру бизнесу. Причина кроется в неясности в вопросах передачи части прав собственности от государства бизнесу, в неэффективности или полном отсутствии законов о государственной собственности, о концессиях, о национализации и других важнейших нормативных актов.

Пока в Украине созданы только концептуальные основы концессий. В стране нет ни соответствующих институтов, ни четкого представления о том, как должны регулироваться предприятия, созданные на основе концессий. Общество, власть и бизнес имеют слабое, искаженное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных социально-экономических краткосрочных, средних- и долгосрочных последствиях. В этих условиях трудно стать партнерами. Конечно, найдутся какие-то единичные проекты, по которым удастся договориться. Но все это примеры разового применения. Для настоящего ГЧП в стране должна быть создана более доверительная атмосфера, чем та, которая есть сегодня.

Государство должно четко сказать бизнесу: есть объекты хозяйственной деятельности, остающиеся в государственной собственности,

для развития которых необходимо привлечение частных инвестиций, ноу-хау, механизмов частнособственнического управления, но без изменения базовых отношений собственности. То есть права собственности на эти объекты остаются за государством. Права пользования ими передаются бизнесу. Государство гарантирует законодательством и заключаемыми договорами возврат инвестору вложенных средств. Кроме того, нужно однозначно пресечь посягательства бизнеса на собственность, которая по закону не подлежит приватизации: естественно-монопольные сегменты хозяйственной структуры страны, сетевые системы жизнеобеспечения, стратегические объекты и т.п.

Еще одним сдерживающим фактором является отсутствие моментальных финансовых выгод. ГЧП направлено, в первую очередь, на долгосрочные проекты, часто социальной сферы, которые требуют инвестиций, срок окупаемости которых может составлять десятки лет. Количество отечественных компаний, готовых пойти на подобные вложения, можно сосчитать на пальцах одной руки. Это, прежде всего, крупные финансово-промышленные группы, которые готовы инвестировать в транспортную инфраструктуру (железные дороги, порты, автомобильные дороги, аэропорты), а также строительство электростанций, трубопроводов и других объектов производственной инфраструктуры, являющихся жизненно важными для этих компаний. Однако можно смело утверждать, что ни одна компания не заинтересована в финансировании коммунального хозяйства страны, экологических и социальных проектов и т.д., т.е. тех сфер деятельности, которые не способны генерировать прибыль.

Также к проблемам становления ГЧП в Украине можно отнести и людей. Общее число специалистов в сфере государственного управления Украины, способных профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры, ничтожно мало. Таких специалистов не готовят отечественные образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственных органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. А если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20-50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

Но все же экономический потенциал ГЧП в Украине можно оценить как высокий. Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры, осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем в Украине возможны только с привлечением отечественного и междуна-

родного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и к тому же хорошо проверенного в международной практике решения этой проблемы наше государство, испытывающее недостаток бюджетных средств, просто не сможет найти.

Поэтому наше правительство, помимо законотворческой деятельности, должно сконцентрировать свои усилия на создании позитивного общественного мнения для передачи частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, обеспечения доверия общественности к этому новому для современной Украины типу хозяйственных отношений, подготовке специалистов в области концессий, а также обеспечении прозрачности деятельности бизнеса.

1. Амуц Д.М. Государственно-частное партнёрство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – №12. – С. 16-24.
2. Кашин Сергей. Британия на хозрасчёте // Секрет фирмы. – 2005. – № 30(117).
3. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» № 225-ФЗ от 30.12.1995 г.: по состоянию на 29.12.2004: [Электронный ресурс] // <http://www.base.consultant.ru>.
4. Цивільний кодекс України: Закон України № 435-IV від 16.01.2003р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №44 (31.10.2003). - ст. 356: станом на 23.02.2009 р. – К.: ФОРУМ, 2009. – 316 с.
5. Господарський кодекс України: Закон України №436-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 21-22 (30.05.2003). - ст. 144: станом на 01.05.2007 р. – Х.: ООО «Одиссей», 2007. – 256 с.
6. Закон України "Про концесії" №997- XIV від 16.07.1999 р.: станом на 07.10.2005: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» №1286-XIV від 14.12.1999 р.: станом на 15.01.2009: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Закон України «Про фінансовий лізинг» № 1381-IV від 11.12.2003 р.: станом на 16.01.2004р.: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» № N 1083-XIV від 21.09.1999 р.: станом на 19.02.2009: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Рожкова Светлана // Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // <http://www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902/> (РЦБ № 1 (352) 2008. Рынок ценных бумаг).
11. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные экономические отношения. – 2002. – №7. – С.28-37.
12. Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика / С.А. Сосна. – М.: Нестор Академик Паблшерс, 2002. – 256 с.
13. Свистунов Н. Концессионный механизм привлечения инвестиций в предприятия городской инженерной инфраструктуры: [Электронный ресурс] // Бюллетень «Жилье, недвижимость, коммунальное хозяйство», март 1999г. – Режим доступа к журналу: <http://www.urbanconomics.ru>.

*Отримано 29.10.2010*