

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

ВОПРОСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП) ДЛЯ УСКОРЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

В настоящее время Украина нуждается в ускоренной модернизации инфраструктуры национальной экономики. В условиях дефицита государственных средств, как эффективный способ внедрения новых прогрессивных механизмов сотрудничества между государством, органами местного самоуправления и частным сектором, рассматривается государственно-частное предпринимательство (ГЧП), обеспечивающее привлечение частных инвестиций в традиционные государственные сферы экономической деятельности.

Как отмечалось ранее экспертами Минэкономразвития Украины, шаги, направленные на развитие ГЧП в стране, уже приносят свои положительные плоды. Еще в 2013 г. было реализовано свыше 220 указанных проектов из около 500, находящихся на разных стадиях реализации. В настоящее время, по мнению независимых экономических аналитиков, главным заданием для центральных органов власти является упрощение процедуры согласования и подготовки соответствующих проектов, тем самым сделав механизм ГЧП доступнее и привлекательнее, в первую очередь, для регионов.

В условиях когда перед страной стоят новые сложные задачи, связанные с осуществлением модернизации экономики и переводом ее на инновационный путь развития, требуется ис-

© Г.В. Моисеев,
В.Г. Моисеев,
Л.В. Фиалка, 2014

пользование наиболее эффективных форм взаимодействия государства и бизнеса. Этим обусловлена необходимость нахождения и использования новых форм и механизмов государственно-частного партнерства, способных ускорить модернизацию экономики и перевести ее на интенсивный путь развития.

В современных условиях государственно-частное партнерство, представляя собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности, способствует, с одной стороны, сохранению контроля над теми предпринимателями, которые имеют критически важное значение для обеспечения стабильного функционирования экономики. С другой стороны, для их развития появляется более широкая возможность привлечения частного капитала, интересы которого должны быть учтены и защищены на законодательном уровне.

Анализ украинской практики позволяет сделать вывод о том, что пока экономика страны не готова к полномасштабному, разноплановому использованию ГЧП в различных сферах хозяйственной деятельности. Распространение этой формы взаимодействия власти и бизнеса в Украине пока сдерживается тем, что еще не разработана полная и замкнутая законодательная база, не сформированы и органы исполнительной власти, в ведении которых должны находиться вопросы ГЧП, финансово-экономические институты, обеспечивающие инвестирование и гарантирование инвестиций, независимые организации, осуществляющие экспертизу проектов и консалтинг, управляющие компании, ассоциации, объединения, специальные фонды и т.п.

Международный опыт показывает, что институт государственно-частного партнерства в стране может успешно развиваться только при наличии определенных внешних условий, к которым можно отнести следующие:

- наличие развитой законодательной базы ГЧП;
- наличие необходимой институциональной и организационной инфраструктуры ГЧП;
- высокая инвестиционная активность в стране (регионе);

политическая и экономическая стабильность в момент создания партнерства и благоприятные прогнозы его развития на среднесрочный период.

Мировой опыт свидетельствует о том, что для эффективного управления государственно-частным партнерством требуется координация усилий различных органов государственной власти. Во многих странах, добившихся положительных результатов в применении механизмов ГЧП, были созданы специализированные подразделения в госорганах или предприятия с участием государственного капитала, основной деятельностью которых является обеспечение эффективной реализации политики в области ГЧП. Следует отметить, что централизация компетенции в этой области позволяет создать хорошие предпосылки для отбора и реализации наиболее эффективных проектов, для оптимизации нормативно-правовой и методической базы, а также для совершенствования всего механизма партнерских отношений и развития соответствующей инфраструктуры.

Принятый 1 июля 2010 г. Закон Украины «О государственно-частном партнерстве», определивший в Украине его правовую зону, явился практическим шагом на пути партнерства и бизнеса. Однако это пока только первые шаги на пути формирования надежных отношений с частным капиталом, которые должны лежать в основе принятия инвесторами нужных решений. В этих условиях государству необходимо продолжить путь реформ, немаловажное место в котором должно быть отведено усовершенствованию законодательного обеспечения формирования благоприятного предпринимательского климата. Необходимо, чтобы и органы власти были заинтересованы в государственно-частном партнерстве как в механизме, с помощью которого возможно реализовывать не только приоритетные инвестиционные проекты, но и развивать соответствующую инфраструктуру и совершенствовать социальную сферу страны.

При этом правительством страны должны быть созданы необходимые условия для обеспечения партнерства власти и бизнеса, включающие реформирование фискальной сферы, ужесточение мер по борьбе в Украине с теневой экономикой и коррупцией. В этих условиях власть, объединяя активы госу-

дарства и частных инвесторов с управленческими и другими ресурсами частного сектора, несомненно может и должна повысить эффективность реализации национальных проектов и использовать результативно находящийся в распоряжении общества потенциал.

Сейчас в регионах Украины решением задач, связанных с реализацией государственно-частного партнерства, занимаются в основном различные структуры и подразделения органов исполнительной власти, действия которых зачастую не скоординированы, что является причиной отсутствия комплексного подхода в сфере государственно-частного партнерства в регионах, а существующая организационная рассредоточенность способствует возрастанию противоречий в нормативной и методической базе, на которую как раз и должны опираться участники государственно-частного партнерства при подготовке и реализации проектов.

Пока не приходится говорить о четкой организационной структуре управления ГЧП, хотя ее отсутствие остается одной из основных причин, сдерживающих развитие ГЧП на постсоветском пространстве. К тому же, мировой опыт свидетельствует о том, что для эффективного управления государственно-частным партнерством требуется не только создание соответствующих специализированных структур управления, но и обеспечение надлежащей координации усилий различных органов государственной власти, имеющих отношение к этой деятельности.

Во многих странах, добившихся положительных результатов в применении механизмов ГЧП, они созданы и эффективно функционируют как в составе органов государственного управления в качестве самостоятельных специализированных подразделений, так и в виде отдельных предприятий с участием государственного капитала. Централизация компетенции в области ГЧП позволяет создать хорошие предпосылки для отбора и реализации наиболее эффективных проектов ГЧП, для оптимизации его нормативно-правовой и методической базы, а также для совершенствования всего механизма партнерских отно-

шений и развития соответствующей инфраструктуры как в центре, так и в отдельных регионах.

Общий анализ ситуации в Украине показывает, что сложившийся формат взаимодействия бизнеса и государства 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, но пока рациональная модель подобного взаимодействия окончательно не найдена, а 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.

Еще не исследованы в полной мере экономические отношения между бизнесом и государственными органами, а также мотивационные установки, обуславливающие их взаимодействие в Украине. Пока недостаточное внимание уделяется ценностным ориентирам бизнесменов, а также методологической базе взаимодействия бизнеса с государственными органами управления, что не способствует ориентации государственных органов на модернизацию и формирование инновационной экономики, установление новой системы взаимодействия бизнеса и власти.

Исходя из того что институт государственно-частного партнерства предусматривает создание и широкое использование механизмов привлечения частного капитала к инвестированию в области, традиционно финансирующихся из государственного бюджета, партнерство государства и бизнеса, как показывает опыт зарубежных стран, должно развиваться прежде всего в реальном секторе экономики – в отраслях производственной инфраструктуры (в энергетике, на железнодорожном транспорте, в автодорожном хозяйстве, при строительстве портов и аэропортов, магистральной транспортировке газа, в ком-

мунальном хозяйстве), т.е. в отраслях, составляющих основу жизнеобеспечения экономики и общества.

В целом сегодня государственно-частное партнерство должно рассматриваться как определенная система, обладающая особым комплексом экономических, социальных, правовых, политических, организационных, управленческих и других взаимосвязей, взаимоотношений и условий, способствующих максимально эффективному использованию имеющихся ресурсов и других источников для социально-экономического развития Украины. При этом, исходя из необходимости реализации концептуального подхода, позволяющего сочетать интересы государства и бизнеса, основной целью государственно-частного партнерства применительно к условиям Украины, должна выступать разработка и внедрение общественно значимых проектов реформируемой экономики с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг.

Кроме того, в современных условиях широкое развитие государственно-частного партнерства приобретает актуальное значение, в том числе и как инструмент антикризисного направления, способствующий объединению интересов частного и государственного секторов экономики, стимулированию внутреннего спроса, решению проблем занятости и повышения уровня жизни населения. Причем внедрение проектов на основе государственно-частного партнерства, в том числе и 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 современных условиях институциональными предпосылками реализации проектов ГЧП выступает решение вопросов доверия и транспарентности отношений между их участниками, включая государственные гарантии, отношения собственности, распределение (рисков, конечной продукции и т.п.). Для успешного решения задач государственно-частного партнерства необходимо обеспечить:

на национальном уровне:

- наличие соответствующей общенациональной нормативно-правовой базы;
- наличие политического риска;
- соответствующую динамику макроэкономических показателей (уровень деловой активности и инвестиционной привлекательности страны);
- наличие регуляторов и механизмов решения споров, возникающих в ходе реализации проектов.

на отраслевом уровне основные параметры институциональной готовности среды должны включать:

- 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.

Общий анализ ситуации в Украине показывает, что проекты государственно-частного партнерства развиты еще незначительно, причем это обусловлено 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 за реализацией переданных в частные руки проектов;
- отсутствием систематизации в работе по передаче в частные руки государственного имущества.

Исходя из этого должна быть выполнена определенная работа по созданию соответствующей институциональной среды, способствующей последовательному решению трех взаимосвязанных задач, включающих: разработку концепции преодоления системы институциональных ловушек мерами по легализации бизнеса; преодоление ситуации в институциональной среде, приведшей к неэффективным формам организации приватизированных предприятий и финансовой системы; форми-

рование механизмов выявления интеграции общественных предприятий, ориентации на цели, разделяемые обществом.

Существующая сегодня в Украине институциональная инфраструктура ГЧП, под которой следует понимать комплекс государственных, смешанных и частных организационно-управленческих структур, обеспечивающих развитие и эффективное функционирование института ГЧП на государственном и региональном уровнях, а также правовую базу, регулирующую создание и реализацию механизма партнерства, находится еще в зачаточном состоянии. Это сдерживает развитие института государственно-частного партнерства в отдельных отраслях и сферах, включая и такие как коммунальное хозяйство, социальная среда и т.п. Причем система органов управления ГЧП, особенно на региональном уровне, только начинает формироваться, практически отсутствует пропаганда государственно-частного партнерства, не проводится анализ и внедрение положительного опыта реализации проектов ГЧП, отсутствует система подготовки соответствующих специалистов-управленцев.

Институт государственно-частного партнерства в современной Украине, находясь еще в стадии становления, сталкивается с серьезными проблемами, которые связаны с несовершенством правовой базы, определяющей права и ответственность участвующих сторон, несовершенством форм и методов реализации партнерских отношений, отсутствием конкурентных условий для эффективного сотрудничества, неразвитостью инвестиционной и инновационной среды и т.д.

Как уже отмечалось, имеют место и воспроизводятся связанные с ГЧП институциональные ловушки – неэффективные устойчивые нормы и установки, лежащие в основе взаимоотношений государства и бизнеса, которые включают:

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

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

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

Сегодня эффективная институциональная среда ГЧП в Украине должна включать как органы законодательной и исполнительной власти, финансово-экономические институты, обеспечивающие инвестирование в проекты ГЧП, так и независимые организации, осуществляющие экспертизу этих проектов, управляющие компании, отраслевые и иные ассоциации и объединения.

Сформированная таким образом структура, как самостоятельный институт современной экономики, должна определять характер взаимодействия государственно-частного партнерства, а также уровень его эффективности. При этом каждая из взаимодействующих сторон в рамках института частно-государственного партнерства должна иметь собственные цели и задачи и достигать их соответствующими способами.

При надлежащей организации и надлежащем институциональном оформлении партнерство должно обеспечивать: привлечение частного капитала к финансированию различных масштабных проектов, к управлению собственностью, которую государство, оставляя за собой, передает на определенных условиях в хозяйственное ведение бизнесу; для бизнеса – получение гарантированной прибыли на объектах государственной собственности, стабильный рынок сбыта на оказании услуг, которые закреплены за государством.

Исходя из международного опыта необходимо обеспечить институциональную инфраструктуру ГЧП в масштабах государства, включающую четыре уровня:

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

При этом главным органом, отвечающим за развитие института ГЧП в Украине, должен 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 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.

В областях Украины также необходимо 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, а также в профильных министерствах, наиболее заинтересованных во внедрении механизмов государственно-частного партнерства, таких как министерство транспорта, министерство здравоохранения и социальной политики, министерство обороны.

Для создания организационной инфраструктуры ГЧП на региональном и муниципальном уровнях можно использовать два подхода. В соответствии с первым подходом организацион-

но-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, т.е. в этом случае используется 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 этом варианте должен выступать орган власти. Задача центра – квалифицированное обслуживание его деятельности по применению инструментов ГЧП для реализации отраслевых и региональных стратегий развития и по совершенствованию таких инструментов.

В целом деятельность центра должна строиться на следующих принципах:

РЦ ГЧП встроен 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 проектов, 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.

Чтобы решать поставленные задачи, региональный центр ГЧП должен представлять собой двухуровневую структуру в составе государственных органов исполнительной власти региона. Первым (нижним) звеном РЦ ГЧП должен стать отдел в рамках профильного министерства (рабочий орган РЦ ГЧП), задачей которого должно быть 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.).

Создание регионального межведомственного коллегиального органа с привлечением республиканских органов управления представляется обоснованным, так как именно на этот орган (коллегию) должны будут 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.

При этом 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. Тогда

в составе администрации для взаимодействия с рабочим органом и координации текущей работы должна быть создана постоянная комиссия по вопросам ГЧП, а решения по вопросам ГЧП будут приниматься и утверждаться межведомственным коллегиальным органом в составе администрации.

Основные направления деятельности регионального центра ГЧП должны включать:

а) стратегическое планирование ГЧП и совершенствование нормативно-правовой базы ГЧП на региональном и муниципальном уровнях, включая:

разработку 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.

б) все виды экспертизы проектов ГЧП и мониторинг их реализации на региональном и муниципальном уровнях.

в) участие в организации отдельных аспектов выполнения проектов ГЧП от имени государства: обоснование инвестиций в проекты; разработка схем финансирования; проведение конкурсов на выбор частных партнеров.

г) методическое, информационное и тренинговое обеспечение развития ГЧП в регионе (муниципалитете), включая:

разработку методик выбора проектов для реализации и конкурентного отбора участников;

разработку 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 организацию предварительной квалификации участников торгов;

систематизацию и распространение положительного опыта реализации проектов ГЧП;

обучение и переподготовку кадров;

создание и поддержание механизма посредничества при доарбитражном урегулировании споров между участниками проектов ГЧП и выполнение функций посредника; информационно-пропагандистскую работу.

Литература

1. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.

2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

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

4. Клинова М.В. Государственно-частное партнерство в условиях кризиса / М.В. Клинова // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 5. – С. 29-31.

5. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/I_doc2.nsf/link1/KR130739.html.

6. Кубліков В. Інфраструктурні проекти – напрямок розвитку взаємовідносин держави і бізнесу /В.Кубліков // Схід. – 2009. – № 7. – С. 7-10.

7. Мамченко О.П. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики / О.П. Мамченко, И.А. Долженко // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2-2 (66). – С. 245-249.

8. Мировая практика институционального обеспечения ГЧП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucates.ru/analytics_09.

9. Никитина Т.И. Формирование государственно-частного партнерства как инструмент развития региона /Т.И.Никитина, А.Н. Лысенко //Вестник АГТУ. Сер: Экономика. – 2012. – № 2.

10. Павлюк А.П. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні /А.П. Павлюк, Д.В. Ляпін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.

11. Погудаева М.Ю. Основные формы экономического взаимодействия частного бизнеса и государства /М.Ю. Погудаева, М.А. Оркуша // Экономический журнал. – 2012. – № 25. – С. 110-119.

12. Поработать с государством: как развивается в Украине государственно-частное партнерство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://delo.ua/ukraine/181359>.

13. Украина: государственно-частное партнерство [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_8CBDB67F-15EO-40DB-B54E-DA1B590BDF3D.html.

Представлена в редакцию 14.10.2014 г.

***Г.Ф. Толмачова, к.е.н.,
О.В. Якубьяк***

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА У СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ

Одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки розвинених країн є розвиток малого бізнесу. Виникнення нових малих підприємств розглядається західними економістами сьогодні як головне джерело збільшення кількості робочих місць, трудового доходу й добробуту, а також потенційний каталізатор інновацій і регіонального зростання. Так, наприклад, у 2012 р. малі й середні підприємства, які становлять 99,8% усіх підприємств у країнах Євросоюзу (EU-27) і забезпечують 67,4% усіх робочих місць, виробили 58,1% усієї валової доданої вартості [1].

© Г.Ф. Толмачова,
О.В. Якубьяк, 2014