



ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ НА УРОВНЕ ГОРОДА

Сергей ЗАПОРОЖЕЦ,
аспирант

Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In the article the problems of realization of state-private partnership are examined in Ukraine at the level of city. Legal acts are analysed on issue of co-operation of power and business in the context of increase of such co-operation. The factors of influence of processes of state-private partnership are examined on development of democratic transformations to society. Legal acts are analysed which regulate the use of mechanisms state – private partnership in Ukraine. Drawn a conclusion about imperfection of the legal field of state-private partnership at the level of city. The problems of state-private partnership are determined at the level of city. The basic terms of becoming of institute of partnership are determined at the level of city.

Key words: state administration, organs of state administration, state-private partnership, city, business, projects of state-private partnership.

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы реализации государственно-частного партнерства в Украине на уровне города. Анализируются нормативные акты по проблеме взаимодействия власти и бизнеса в контексте повышения такого взаимодействия. Рассматриваются факторы влияния процессов государственно-частного партнерства на развитие демократических преобразований в обществе. Рассматриваются нормативные акты, которые регламентируют использование механизмов государственно-частного партнерства в Украине. Делается вывод о несовершенстве правового поля государственно-частного партнерства на уровне города. Определяются проблемы государственно-частного партнерства на уровне города. Предлагаются основные условия становления института партнерства на уровне города.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственного управления, государственно-частное партнерство, бизнес, город, проекты государственно-частного партнерства.

Постановка проблемы. В современных условиях развития Украины формирование эффективных партнерских отношений между органами местного самоуправления и бизнесом находится на невысоком уровне, в частности, пока еще не сформирована эффективная институциональная среда и целостная система институтов партнерства на уровне города. Относительная дифференциация существующих таких подсистем функционирования города, как политическая, экономическая, социальная приводит к системе противоречий между ними. Возникает необходимость найти средства их согласования и гармонизации, установления консенсуса, выработки взаимоприемлемых решений, то есть формирование эффективного партнерства между разными подсистемами функционирования города.

Поэтапное создание такой системы государственного управления, которая обеспечит становление Украины как высокоразвитого, правового, цивилизованного европейского государства с высоким уровнем жизни, социальной стабильности, культуры и демократии позволит ей стать влиятельным участником процессов развития в мире и Европе.

Это определяет необходимость научного исследования сущности и содержания государственно-частного партнерства в контексте развития города; современных механизмов такого партнерства; места государственно-частного партнерства в становлении системы устойчивого городского развития как инструмента инвестиционного обеспечения функционирования регионов.

В последнее время в зарубежных и отечественных научных исследованиях уделяется значительное внимание изучению различных аспектов развития государственно-частных отношений. В частности, проблемам институционализации отношений между государством и частным сектором посвящены труды Т. Веблена, Дж. Коммонса, Г. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона и других. Среди отечественных ученых, рассматривающих проблемы государственно-частного партнерства в контексте государственного управления, можно отметить А. Амошу, В. Дементьева, А. Гриценко, И. Запатрину, П. Надолишнего, Н. Пироженко, В. Сикору. Проблемы взаимодействия государства и бизнеса анализировались в трудах таких авторов, как Т. Барнеков, Г. Бойл, В. Варнавский,

Т. Ефименко, Я. Кузьминов, М. Мейер, М. Ролль, Л. Фабиус, А. Фербеке и других. В тоже время проблемы реализации государственно-частного партнерства на уровне города пока не нашли своего отражения в теоретических и прикладных исследованиях.

Целью статьи является рассмотрение проблем реализации государственно-частного партнерства в Украине на уровне города в условиях современного развития государства и общества.

Изложение основного материала. Понятие «государственно-частное партнерство» в узком понимании описывает долгосрочное, такое, что регулируется договором, сотрудничество между государством и частным сектором с целью выполнения общественных заданий, которое охватывает весь жизненный цикл соответствующего проекта: от планирования до эксплуатации, включая техническое обслуживание.

В широком понимании сущность определения «государственно-частное партнерство» можно рассматривать как процесс целенаправленной минимизации государственного вмешательства в жизнеобеспечение граждан, при котором в компетенции



государства остаются лишь те услуги, которые в данный период развития общества лишь оно в состоянии гарантировать. В таком контексте государство должно постоянно стремиться к дерегуляции, то есть передаче определенных функций на основании механизмов рыночной саморегуляции частным институциям.

Нормативно-правовое обеспечение государственно-частного партнерства в Украине осуществляется с помощью ряда законодательных актов, а именно: Конституции Украины, принятой на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 года; Закона Украины «О благотворительности и благотворительных организациях» от 16 сентября 1996 года № 531/97-ВР; Закона Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» от 11 сентября 2003 года №1160 ІУ; Закона Украины «Об обращении граждан» от 2 октября 1996 года № 393/96-ВР; Закона Украины «Об информации» от 2 октября 1992 года № 2657XII; Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР; Закона Украины «О местных государственных администрациях» от 9 апреля 1999 года № 1213I-ВР; Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» от 01 июля 2010 года № 2404-ВР и других. Так, в контексте этих законодательных актов можно сделать вывод о том, что в сфере привлечения инвестиций и содействия развитию предпринимательства основными задачами должны стать обеспечение эффективности и прозрачности функционирования механизмов государственно-частного партнерства; разработка методологии оценивания эффективности проектов, обеспечение прозрачного механизма проведения конкурсов, внедрение эффективной системы мотивации и контроля в органах, ответственных за реализацию проектов государственно-частного партнерства со стороны государства; создание условий для развития саморегулирующихся организаций и постепенная передача им части функций государственной регуляции и контроля [1, с. 40].

Обобщение теоретического и практического международного опы-

та подтверждает тезис о том, что с государственно-частным партнерством связано принципиально новое качество реализации функций государства в условиях демократических реформ.

Во-первых, государственно-частное партнерство способствует определенному переосмыслению содержания функций государства, публичной стороны властных отношений. Сегодня публичные интересы, публично-правовые имущественные отношения испытывают изменения в сторону сужения, которое происходит на основе более глубокой структуризации. Типичный пример – реформирование естественных монополий. Важным является также и то, что с ростом уровня жизни, образовательного и культурного уровня общества изменяется характер реализации традиционных публичных продуктов и услуг. Определенный перечень таких классических публичных благ, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги, культура общество считает возможным полностью или частично оплачивать самостоятельно, то есть рассматривает их как частные блага. В этой связи компетенции государства перемещаются в сторону обеспечения гарантирования достаточности общественных благ и их надлежащего качества [2].

Во-вторых, относительное сокращение сферы традиционных публичных интересов, изменение их структуры и возможное формирование новых требуют ответа на вопрос о том, насколько государство вообще может уступить часть своего суверенитета в интересах частного бизнеса в контексте эффективного привлечения инвестиций. Известно, что сегодня в развитых странах под действие государственного партнерства подпадают объекты государственной собственности, публичные службы, природные ресурсы и отдельные виды монопольной деятельности государства [2; 4].

Организация регулирующей деятельности системы государственного управления в сфере партнерства с частным бизнесом может происходить в следующих направлениях: во-первых, разрабатываются стратегия и принципы, на которых формируются

отношения бизнеса с обществом и с государственной властью в частности; во-вторых, формируется институционное обеспечение для разработки и реализации партнерских проектов; в-третьих, осуществляется организация и управление государственно-частным партнерством, разрабатываются его формы и методы, а также конкретные механизмы [2–4].

Правовое поле реализации партнерства на уровне города в Украине является несовершенным, нормы его разпылены среди ряда законодательных актов, а именно: законы Украины «О концессиях», «Об автомобильных дорогах» и другие.

Закон Украины «О концессиях», принятый в 1999 году, предоставляет определенные привилегии концессионерам: права на монопольное осуществление предпринимательской деятельности на основе использования объекта концессии. Кроме того, концессионерам убыточных и низко рентабельных объектов концессии, которые имеют важное социальное значение (например, водоснабжение, строительство объектов нежилого сектора, услуги городского транспорта), государство может устанавливать льготные концессионные платежи, предусматривать в концессионных договорах предоставления субсидий или компенсаций. В рамках реализации государственно-частного партнерства в соответствии с этим законопроектом и другими актами законодательства Украины могут заключаться договора концессии о совместной деятельности, о распределении продукции, на управление государственным и коммунальным имуществом, другие договоры [7; 9].

В то же время реализация больших инвестиционных проектов связана со значительными рисками и обуславливает повышенные требования к платежному механизму, процедурам выявления и оценивания рисков, их распределения между государственным и частным партнерами, надзор и контроль со стороны государства за использованием частным партнером коммунального имущества, которое передано в концессию органами местного самоуправления [8].

Сегодня существует потребность в инвестициях для развития инфра-



структуры городов Украины (особенно на Донбассе) как для реабилитации существующих инфраструктурных объектов, так и для восстановления разрушенных. Как свидетельствует опыт многих стран мира, привлечения бизнеса к инфраструктурным проектам связано с либерализацией в государственном секторе. Однако либерализация такого сектора, как инфраструктура является проблемным вопросом для стран, которые находятся в процессе активного реформирования и военных действий. Реструктуризация инфраструктуры превращается в чрезвычайно важную проблему, которая нуждается в постоянном мониторинге, использовании новых регуляторных моделей, которые содействовали развитию конкуренции в секторах, монополизированных недавно и фактически остающихся такими.

Концепция государственно-частного партнерства является современной альтернативой приватизации объектов государственной и коммунальной собственности, поскольку касается тех объектов, которые не могут быть приватизированы в связи с их стратегическим, экономическим и социально-политическим значением. Функционирование именно таких объектов имеет первоочередное влияние на уровень безопасности жизнедеятельности населения [8]. Соответственно, развитие сотрудничества между государственным и частным секторами должно направляться не только на повышение конкурентоспособности экономики Украины и привлечения в нее инвестиций, но и на достижение приемлемого риска от осуществления совместной хозяйственной деятельности и обеспечения надлежащего уровня жизнеобеспечения населения.

Однако существуют некоторые проблемы, первая – заключается в несовершенстве законодательной базы реализации проектов государственно-частного партнерства. Несогласованность таких вопросов, как размеры и формы участия каждой стороны партнерства, типы и условия соглашений с частными инвесторами, распределение рисков и ответственности замедляет процесс разработки и реализации проектов государствен-

но-частного партнерства на уровне города.

Вторая проблема – невысокий уровень компетентности муниципальных служащих в сфере партнерства. Низкий уровень компетентности работников муниципальных органов власти в сфере партнерства становится серьезным препятствием для успешной разработки и реализации проектов партнерства власти и бизнеса. Это часто проявляется в неумении должным образом сформулировать требования к проекту, определить его количественные и качественные характеристики, осуществить механизм конкурсного отбора, организовать контроль выполнения проекта государственно-частного партнерства. Для решения этой проблемы необходимо, во-первых, содействовать развитию программ повышения квалификации самоуправляющихся служащих в сфере государственно-частного партнерства через введение в программы курсов повышения квалификации для муниципальных служащих необходимых дисциплин; во-вторых, способствовать введению в учебные планы высших учебных заведений дисциплин в контексте государственно-частного партнерства; в-третьих, организовать на сайтах специализированных структур по развитию государственно-частного партнерства разделы, где будет располагаться информация о партнерстве, показаны типовые документы в сфере проектов партнерства с учетом отраслевой специфики, где государственные и муниципальные служащие, а также специалисты частного сектора смогут получить актуальную информацию по вопросам партнерства. Третья проблема – недостаточное количество предложений проектов, которые реализуются на принципах государственно-частного партнерства на уровне города. Для решения проблемы дефицита предложений важно расширить сферу реализации проектов государственно-частного партнерства на уровне городов и повысить мотивированность участников таких проектов со стороны бизнес-структур. Четвертая проблема – это высокий уровень рисков и сложности привлечения частными партнерами больших финансовых средств на ус-

ловиях, которые позволяют успешно финансировать долгосрочные инвестиционные проекты развития инфраструктуры города [6; 7]. Пятая проблема – отсутствие специализированных организационных структур управления комплексом партнерств на уровне города.

В настоящее время в городах Украины управлением проектами государственно-частного партнерства занимаются в основном разные структурные подразделения исполнительных органов городских советов, действия которых часто не скоординированы, что становится причиной отсутствия системной политики в сфере развития проектов партнерств на уровне города. Большая организационная рассредоточенность свидетельствует о несовершенстве управления в сфере партнерства на уровне города. Эта функция должна быть передана одной организационной структуре. Таким образом, для практической реализации управления партнерствами на уровне города необходимо создание специализированной структуры управления партнерствами. Необходимость создания специализированной структуры управления партнерствами в субъектах местного самоуправления объясняется следующим: успешный опыт зарубежных стран по созданию организационных структур управления партнерствами; создание специализированной структуры управления позволит сконцентрировать и эффективнее использовать имеющуюся информацию об успешных проектах партнерства в городе и за его пределами; частным инвесторам удобнее работать с одной организацией, чем со многими отдельными [3; 5]. Шестая проблема – негативное влияние мирового финансового кризиса на развитие сферы публичного партнерства [10–13]. Кризис ускорил необходимость совершенствования существующей системы управления экономикой городов, в связи с чем органам власти придется искать новые методы, механизм управления проектами государственно-частного партнерства, которое требует времени и снижает эффективность управленческой деятельности.

Выводы. Таким образом, партнерство государственного и част-



ного секторов – это один из путей обеспечения высокого уровня функционирования инфраструктуры города и связанных с ней услуг. Необходимость формирования института партнерства на уровне города объективно обусловлена факторами как внутреннего, так и внешнего характера. В современных экономических и политических условиях развития страны именно партнерство между органами местного самоуправления и бизнесом сможет стать реальным инструментом преодоления кризисных явлений и ускорения темпов социально-экономического развития городов.

К основным условиям успешного становления института партнерства в Украине на уровне города можно отнести следующие: снижение уровня угрозы политических и военных рисков; переориентация государства от политики тотальной приватизации к политике партнерского взаимодействия; укрепление реального сектора экономики; активизация проблемы административно-территориальной реформы; децентрализация власти, создание действенных антикоррупционных механизмов; всестороннее содействие становлению и укреплению гражданского общества.

Список использованной литературы:

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – К., 2010. – 85 с.
2. Пахомова Т.І., Піроженко Н.В. Державно-приватне партнерство як форма взаємодії влади і бізнесу / Т.І. Пахомова, Н.В. Піроженко // Конспект лекцій. – К. : НАДУ, 2012. – 54 с.
3. Семенова Е.А. Партнерство государства и бизнеса в интересах инновационного развития в странах ОЭСР / Е.А. Семенова // Аналитические обзоры РИСИ. – М., 2007. – Вып. 4 (17).
4. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора / В.Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 260 с.
5. Денисенко А.П. Государственно-частное партнерство как перспективный инструмент развития территорий / А.П. Денисенко, Е.В. Ковешникова // Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления : материалы IV междунар. науч.-практ. конф. – Вып. 1. – Воронеж : ВГПУ, 2009. – С. 24–27.
6. Мельник А. Державно-приватне партнерство в системі інституційного забезпечення економічних процесів / А. Мельник, С. Підгаєць // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2011. – № 2. – С. 7–19.
7. Государственно-частное партнерство в сфере науки и образования – основа сотрудничества регионов и бизнес-сообщества : материалы ежегодной научно-практической конференции (13–14 декабря 2006 г.). – Тверь : Тверской Инно-Центр, 2007; Процедуры оценки качества в европейском высшем образовании. Исследование ЕСОК. Международная стратегическая группа экспертов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.iseg.ru/sessions/s6/dieced.doc, свободный.
8. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.c-society.ru/wind.php>.
9. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автотранспортній сфері / Ю.С. Вдовенко. – Чернівці : ЧДТУ, 2009. – 198 с.
10. Types of partnerships // The National Council for Public-Private Partnerships. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ncppp.org/ppp-basics/types-of-partnerships/>.
11. Utting Peter. UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts? Paper presented at seminar on “Partnerships for Development or Privatization of the Multilateral System? // Organised by the North-South Coalition Oslo. – Norway. – 8 December, 2000. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.unrisd.org.
12. Public Private Partnership: A Guide for Local Government // British Columbia. Ministry of Municipal Affairs [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.
13. A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs. – ЕРЕС. – 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>.