

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ В УКРАИНЕ

В последнее время в Украине довольно актуальным становится вопрос развития отношений публично-частного партнерства (или государственно-частного партнерства, как это прописано в законодательстве Украины), а также его роли во внедрении инфраструктурных проектов на национальном и на местном уровнях. Для обеспечения нормального функционирования общественно значимых объектов, которые требуют для эксплуатации значительных бюджетных средств, государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из самых целесообразных механизмов. Следует отметить, что в современной динамичной среде возрастает необходимость развития инфраструктуры, но в Украине, к сожалению, ГЧП как механизм реализации инфраструктурных проектов, является явлением недостаточно распространенным. Хотя развитие и распространение в Украине практики ГЧП может стать первым и необходимым шагом для решения насущных социально-экономических проблем, важных для всего украинского общества.

Хотя проекты ГЧП для нашего государства – явление довольно новое и недостаточно популярное, многие украинские ученые проявили интерес к этому направлению. Заслуживают внимания наработки таких авторов, как Бобко У.П., Варнавский В.Г., Данилишин Б.М., Михеева В.А., Мишенина Г.А. и др. Во многочисленных публикациях приводятся исследования относительно формирования организационно-экономических основ создания и реализации проектов ГЧП в Украине, рекомендации по эффективному внедрению механизма партнерства между властью и бизнесом, а также большие перспективы этого внедрения. Однако недостаточно информации о приоритетных путях создания благоприятной среды для развития ГЧП в нашем государстве.

Систему партнерских отношений между государством и частным сектором можно рассматривать как основной элемент теории смешанной эко-

*© Малик Л.В., 2012

номики. Само понятие «государственно-частное партнерство» появилось и применяется с начала 90-х гг. XX столетия, хотя единой европейской модели ГЧП до сих пор не существует.

Согласно определению Европейской комиссии, предложенного в 2003 году, публично-частное партнерство (или применительно к нашей стране государственно-частное) – это передача частному сектору части полномочий, ответственности и рисков относительно реализации инвестиционных проектов, которые традиционно внедрялись или финансировались публичным сектором [2]. Определение ПЧП – публично-частное партнерство (Public-Private Partnership) является распространенным именно на территории Европейского Союза.

Закон Украины «Об общих основах развития государственно-частного партнерства в Украине» дает такое определение: государственно-частное партнерство (ГЧП) – 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 для создания (восстановления) новых и/или модернизации (реконструкции) действующих объектов, которые нуждаются в привлечении инвестиций, и пользования (эксплуатации) такими объектами [5].

Проекты ГЧП имеют определенные характеристики, которые позволяют отличить их от других форм отношений между государственным и частным секторами экономики, а именно:

проект ГЧП основывается на долгосрочном договоре (примером может выступать концессия) с четко распределенными рисками между частным и государственным партнерами;

проект финансируется за счет частных инвестиций, которые дополняются государственными средствами, то есть имеется в виду механизм общего инвестирования;

проект реализуется в конкурентной среде, то есть для того, чтобы выбрать партнера частного сектора, проводится конкурс с участием нескольких претендентов;

распределение ответственности между партнерами, то есть государство определяет цели проекта, учитывая интересы общества, устанавливает количественные и качественные показатели, по которым осуществляет

контроль за реализацией проекта, а частный партнер осуществляет оперативную деятельность на всех этапах проекта.

Остановимся на определении «инфраструктурный проект». Комиссия ООН по международному торговому праву (или «UNCITRAL») уделяет особое внимание «инфраструктурным проектам, которые предусматривают обязательство со стороны отдельных инвесторов осуществить физические строительные и ремонтные работы или работы по расширению в обмен на право взимать плату с населения или с органа власти за пользование инфраструктурой и за услуги, которые она генерирует» [6].

Определение UNCITRAL включает разнообразные формы контрактов, известных международным игрокам ГЧП, таких, как концессии, лицензии, лизинг («affermage»), Строй-эксплуатируй-передавай (BOT), Строй-передавай-эксплуатируй (BTO), Строй-арендуй-эксплуатируй-передавай (BROT), Строй-владей-эксплуатируй-передавай (BOOT), Строй-владей-эксплуатируй (BOO), и т.п. [4].

Таким образом, публично-частное партнерство означает не только привлечение частного сектора для финансирования инвестиционных проектов на основе доходов, полученных от эксплуатации объектов инфраструктуры, но и привлечение знаний и опыта управления частного сектора для реализации и эксплуатации проектов наиболее эффективным способом в течение обусловленного договором срока [1].

Исходя из этого утверждения, можно сделать вывод о существовании определенных преимуществ, или выгод при реализации проектов ГЧП, а именно:

– финансовые выгоды для органов государственной власти, которые заключаются в привлечении частного сектора к реализации проекта, что освобождает власть от финансирования такого проекта за счет государственных средств. Наоборот, некоторые удачные проекты способны даже сами приносить средства в государственный бюджет путем распределения прибыли между государством и частным партнером. Также финансовые выгоды государственной власти заключаются в повышении эффективности затрат, когда частный партнер реализует инновационный проект, или уменьшает затраты на удержание и эксплуатацию оборудования, машин, механизмов. Государство получает выгоды от экономии на масштабах производства, внедрения гибкой системы закупок, сокращения накладных затрат и от других мероприятий, которые проводит во время реализации

проекта частный партнер. И вдобавок оператор частного сектора заинтересован в эффективном использовании основных фондов, предоставленных ему на правах реализации проекта, с целью получения доходов от вложенных инвестиций. Это, в свою очередь, также является финансовой выгодой для государства;

– социально-экономические выгоды для региона общины должны быть положены в основу создания партнерства, прежде всего потому, что, поскольку инфраструктурный проект будет финансироваться преимущественно из доходов от его эксплуатации. Он должен обеспечивать лучшее обслуживание по привлекательной для наиболее широкого круга пользователей цене, повышая, таким образом, общий уровень жизни населения;

– политические преимущества, которые связаны с новой ролью уполномоченных органов государственной власти – ГЧП дает возможность трансформировать орган, который владеет и эксплуатирует, в административный и контролирующий орган, который работает, учитывая спрос населения. Еще одним политическим преимуществом является факт именно передачи, а не отчуждения имущества, что позволяет сохранить коммунальное обслуживание без изменения его общественной сущности, а также избежать обвинений по поводу распродажи коммунального имущества.

В украинском законодательстве сформирована довольно солидная юридическая база для развития ГЧП в инфраструктурных объектах, которая представлена следующими законами и постановлениями:

Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» № 2404-VI от 31 октября 2010 года;

Закон Украины «О национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг в Украине» № 2592-VI от 10 октября 2010 года;

Закон Украины «Об особенностях передачи в аренду или концессию объектов централизованного водо-, теплоснабжения и водоотведения, которые находятся в коммунальной собственности» № 2624-VI от 21 октября 2010 года («Закон об Аренде и Концессии Инфраструктуры»);

Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка предоставления частным партнером государственному партнеру информации о выполнении договора, заключенного в рамках государственно-частного партнерства» № 81 от 9 февраля 2011 года;

Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Методики выявления рисков, связанных с государственно-частным партнер-

ством, их оценки и определения формы управления ими» № 232 от 16 февраля 2011 года;

Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка предоставления государственной поддержки осуществлению государственно-частного партнерства» № 279 от 17 марта 2011 года;

Постановление Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы организации осуществления государственно-частного партнерства» № 384 от 11 апреля 2011 года.

Но, несмотря на это большое количество нормативно-правовых актов, направленных на поддержку ГЧП, механизм реализации инфраструктурных проектов не работает надлежащим образом. На государственном уровне Правительством не было сделано заявлений или предложений других стратегий относительно государственной поддержки ГЧП. Простое существование законов о партнерстве не дает толчка для стремительного развития ГЧП проектов, если это не подкрепляется прямой государственной поддержкой. Ведь значимым фактором в привлечении иностранных инвесторов является именно мощная государственная поддержка в сфере ГЧП.

Согласно степени привлечения участников частного и государственного секторов и уровню риска, который принимают на себя участники, ГЧП может иметь разнообразные формы, основная из которых – это контракты, которые получают частные компании от государства. Это могут быть контракты на выполнение работ или предоставление общественных услуг, а также на поставку продукции для потребностей государства. Такая форма ГЧП довольно распространена в хозяйственной практике не только за рубежом, но и в Украине.

Другая форма ГЧП охватывает арендные (или лизинговые) отношения, которые возникают тогда, когда государство передает в аренду частному сектору часть своей собственности: производственного оснащения, сооружений и т.п. Оплатой за пользование госимуществом выступает арендная плата, которая поступает от частных компаний.

Еще одной распространенной формой партнерства государственного и частного секторов являются государственно-частные компании. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предусматривать акционирование (корпоратизацию) и создание общих предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется в таком случае его долей в акцио-

нерном капитале. Чем меньше доля частных инвесторов по сравнению с государством, тем уже спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства [1].

Итак, ко всем формам ГЧП применяется Закон Украины «О государственно-частном партнерстве», ведь он является основным законодательным актом, который регулирует эти отношения. В то же время этот Закон по каждой отдельной форме ГЧП отсылает к другим законам, правилам и постановлениям. Это усложняет деятельность партнеров, которые при выборе формы ГЧП должны проанализировать многочисленные законодательные акты, которые часто противоречат друг другу. А вот на местном уровне проекты ГЧП регулируются большим количеством актов различных местных органов власти, что также создает некоторые сложности.

Следует подчеркнуть, что украинское законодательство не предусматривает единого органа, который бы отвечал за поддержку проектов ГЧП. Вместе с тем, сразу несколько органов государственной власти, как на центральном, так и на местном уровнях контролируют, предоставляют разрешения и следят за выполнением инфраструктурных проектов.

Первым таким органом является Государственное агентство по инвестициям и управлению национальными проектами Украины (ГАИУНП). Основной задачей ГАИУНП является подготовка государственной политики для привлечения иностранных инвестиций, а также подготовка и внедрение так называемых «Национальных проектов», которые, конечно, могут включать определенные формы ГЧП. ГАИУНП также отвечает за подготовку изменений и проектов нормативных актов для усовершенствования законодательства в области ГЧП.

МЭРТ (Министерство экономического развития и торговли) играет роль специального уполномоченного органа в сфере ГЧП в Украине. МЭРТ оказывает содействие внедрению ГЧП на центральном и местном уровнях. Оно имеет широкие полномочия относительно проектов ГЧП, в которые вовлечено государство, включая, но не ограничиваясь анализом эффективности проектов, надзором за проектами, инициацией подачи судебных исков против частного партнера, участием в процедурах внесудебного урегулирования споров между партнерами и т.п..

В то же время, его полномочия относительно контроля над проектами ГЧП, которые внедряются органами местного самоуправления, являются ограниченными, и акты МЭРТ в части этих проектов имеют скорее рекомендатель-

ный характер. На местном уровне органы местного самоуправления отвечают за подготовку юридических документов для поддержки частного партнера, а потому могут предусмотреть и право контроля его деятельности [4].

В Украине также существует Национальная комиссия по регулированию рынка коммунальных услуг, которая контролирует реализацию инфраструктурных проектов. Она отвечает за предоставление лицензий поставщикам, дистрибьюторам и производителям коммунальных услуг, а также по установлению тарифов для предприятий – собственников лицензий.

Распределение между органами, которые уполномочены принимать решение относительно ГЧП, происходит в зависимости от формы собственности на соответствующее имущество. Так, на объекты государственной собственности такие решения принимаются Кабинетом министров Украины или уполномоченным им органом, а на объекты коммунальной собственности – органами местного самоуправления (городскими, поселковыми советами), а также Советом министров АРК или уполномоченным ею органом, если проект реализуется относительно собственности АРК. Соответствующие решения принимаются на заседаниях КМУ или органов местного самоуправления. Для того чтобы начать проект ГЧП, провести конкурс на определение частного партнера, заключить договор о ГЧП, соответствующий орган власти должен получить разрешение или согласие от МЭРТ.

Итак, как видим, существуют препятствия на пути к распространению реализации инфраструктурных проектов с помощью механизма ГЧП, большинство из которых связаны с усложненной законодательной базой, а также с дублированием функций государственных органов, которые регулируют деятельность в этой сфере. Поэтому с целью поддержки ГЧП в Украине в 2011 году началась деятельность Программы развития государственно-частного партнерства (Public Private Partnership Development Program (P3DP), которая финансируется Агентством США по международному развитию (USAID). Именно эта Программа, проанализировав законодательную базу Украины про ГЧП, а также общее состояние реализации инфраструктурных проектов, предоставила следующие рекомендации:

– утвердить новую государственную программу и стратегию развития ГЧП, в которой бы на правительственном уровне подчеркивалась заинтересованность проектами ГЧП, предполагались предложенные законодательные изменения и, в идеальном варианте, содержались перечни пилотных проектов ГЧП;

– рассмотреть возможность упрощения нормативно-правовой базы ГЧП путем отмены Закона о концессиях и отраслевых законов с тем, чтобы единый Закон о ГЧП применялся ко всем проектам ГЧП, или внести изменения в законодательство, которые бы предусматривали, что в случае, если Закон о ГЧП предоставляет конкретные права и привилегии, которые не предусмотрены другими законодательными актами, то положения Закона о ГЧП в этой части должны иметь приоритет перед другими правилами и положениями других законодательных актов;

– четко определить полномочия органов власти, которые привлекаются к проектам ГЧП на всех стадиях, как на центральном, так и на местном уровнях: от инициирования проекта ГЧП до его внедрения и мониторинга; а также органов, которые могут заключать договор ГЧП в качестве его стороны;

– устранить требование о том, что органы местного самоуправления должны получать одобрение ГЧП от органов государственной власти, поскольку это противоречит принципам местного самоуправления. Но, если по соответствующему договору будет необходима государственная поддержка, то соответствующий орган государственной власти должен быть привлечен на всех этапах реализации проекта ГЧП [4].

Еще одним проблемным вопросом во время реализации проектов ГЧП является распределение рисков между участниками государственного и частного секторов. Существует условие, по которому партнер, который имеет наилучшие возможности для управления рисками, должен взять это на себя. Значит, с целью обеспечения двусторонней выгоды стороны партнерства оптимально распределяют между собой риски и обязательства.

Риски могут возникать на всех этапах реализации инфраструктурных проектов. Они довольно разнообразны, но для удобства по значению и влиянию на эффективность проектов публично-частного партнерства можно выделить следующие группы рисков:

группа 1 – технические риски;

группа 2 – риски невыполнения обязательств;

группа 3 – финансовые риски;

группа 4 – риски спроса;

группа 5 – политические и законодательные риски [1].

Такой риск, как, например, нерентабельность инвестиций, в большей степени угрожает частному сектору. Другие риски, такие, как неэффективность коммунального обслуживания, характерны для органов власти.

В целом, с целью ограничения рисков проекта, могут проводиться некоторые мероприятия, но по взаимному согласию партнеров частного и государственного секторов. В частности, если подойти к разработке проекта серьезно и взвешенно, с большим вниманием относиться к выбору путей финансирования, разработать эффективную маркетинговую политику, направленную, прежде всего, на потребителя услуг, то можно избежать многих нежелательных рисков и потерь.

После принятия мер относительно ограничения общих рисков необходимым является распределение тех рисков, которые остались. Следует помнить, что направленные на долгосрочную перспективу, сбалансированные, а главное – результативные переговоры приведут к плодотворному сотрудничеству и партнерству государственного и частного секторов.

Именно благодаря комплексному, всестороннему анализу рисков, что является одной из главных проблем в сфере ГЧП, становится возможным структурирование инфраструктурного проекта и внедрение мероприятий с целью минимизации рисков и улучшения жизнеспособности проекта в целом. Но для каждого отдельного проекта указанное распределение должно быть адаптировано к текущей и прогнозируемой ситуации, ведь определенного шаблона действий по сокращению рисков не существует. Проект ГЧП, собственно, потому и необходим, чтобы оба партнера могли рассчитывать на взаимную поддержку, а, следовательно, и гарантировать выгоды и преимущества от реализации проекта.

Таким образом, проекты ГЧП могут реализовываться почти в любой сфере хозяйственной деятельности. Исключением является лишь деятельность, которая согласно закону может осуществляться исключительно государственными или коммунальными предприятиями (например, национальная безопасность, охранные предприятия и др.). Также к объектам, исключенным из сферы реализации ГЧП, принадлежат объекты, относительно которых приняты решения о приватизации.

Наибольшее внимание следует уделить все же реализации проектов ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве, ведь от состояния этой отрасли зависит качество жизни населения. Можно привести примеры соглашений ГЧП в некоторых сферах жилищно-коммунального хозяйства, которые успешно реализовываются в Украине.

В 2006 г. компания Contour Global совместно с местной властью г. Краматорск Донецкой области создали новую компанию – ООО «Краматор-

сктеплоэнерго» (КТЭ), которая арендует у города энергогенерирующее оборудование теплоэлектроцентрали мощностью 150 мВт сроком до 50 лет. Эта ТЭЦ, управление которой осуществляет компания Contour Global, поставляет электрическую и тепловую энергию населению и основным промышленным предприятиям города Краматорск. В целом в 2007-2009 гг. инвестиции в Краматорскую ТЭЦ составили 20 млн. долл. США. На протяжении этого времени была выполнена полномасштабная реконструкция и модернизация основного и вспомогательного оборудования Краматорской ТЭЦ [3].

В г. Артемовске Донецкой области в сфере коммунальной теплоэнергетики на сегодня в концессию передан один целостный имущественный комплекс – МКП «Артемовсктеплосеть» сроком на 40 лет. В ходе объявленного и проведенного конкурса был определен победитель – литовская компания «Enerģija», которая зарегистрировала на территории Украины предприятие ООО «Артемовскэнергия».

За первые три года было запланировано освоить 25,1 млн. грн. инвестиций, которые направлялись на выполнение следующих мероприятий: расчет гидравлики теплосетей и создание плана оптимизации теплосетей и котельных; автоматизацию котельных; реконструкцию трасс и оптимизацию неэффективных котельных; возобновление централизованной подачи горячего водоснабжения (отсутствующее в городе свыше 10 лет); установку приборов учета тепловой энергии; установку тепловых узлов; замену тепловых трасс на трубы в пенополиуретане; внедрение энергосберегающих технологий и другое.

К моменту передачи в концессию МКП «Артемовсктеплосеть» имело задолженность по уплате налогов и сборов как местного значения, так и государственного, рассроченные налоговые обязательства, а также задолженность перед Пенсионным фондом Украины на общую сумму 6695,8 тыс. грн. Вся сумма задолженности была уплачена концессионером за счет концессионных платежей будущих периодов к моменту передачи МКП «Артемовсктеплосеть» в концессию [1].

В октябре 2006 года Луганским областным советом было принято решение о передаче целостного имущественного комплекса ОКП «Компания «Лугансквода» в концессию. Интерес относительно участия в концессионном конкурсе проявили 7 предприятий из Украины, России, Франции и Кипра. Компания «Росводоканал» г. Москва была признана победителем концессионного конкурса. Между концессиедателем и концессионером

был заключен договор о передаче целостного имущественного комплекса ОКП «Компания «Лугансквода» в концессию на 25 лет.

Указанным договором предусмотрены вложения концессионером инвестиций в размере 756,7 млн. грн., в том числе 500,0 млн. грн. – на протяжении первых 5 лет концессии (из них 30% – на протяжении первых двух лет, а 70% – равными частями на протяжении следующих трех лет) и 256,7 млн. грн. – до 2032 года [3].

Таким образом, для успешной реализации проектов ГЧП власти необходимо выполнить такие необходимые шаги:

- внедрять инфраструктурные проекты в соответствии с местными программам развития, социально-экономическими потребностями, а также финансовыми ресурсами;

- привлекать к сотрудничеству учреждения, которые бы выполняли технико-экономические обоснования проектов, определяли финансовую модель и форму партнерства, ведь именно эта информация в наибольшей степени интересует инвесторов;

- необходимо координировать свою деятельность с такими международными финансовыми организациями, как Мировой банк, ЕБРР и т.п. с целью получения финансовой поддержки;

- нужно проводить обсуждения с общественностью, чтобы подготовить ее к передаче частному сектору управление объектами государственной и коммунальной собственности и закрепить в сознания граждан новый для них тип хозяйственных отношений – ГЧП.

Механизм реализации инфраструктурных проектов в Украине может эффективно внедряться через систему публично-частного партнерства. Это достаточно сложное для реализации и многоаспектное явление, но в то же время ГЧП может принести значительные результаты во время реализации общественно значимых проектов. Но, чтобы получить шансы на успех, проект партнерства между государственным и частным секторами должен обеспечивать социально-экономическую рентабельность, быть полезным для общества и экономически обоснованным.

Законодательная база ГЧП представлена многочисленными законами и постановлениями, но они имеют много разногласий и противоречий, что делает имплементацию проектов ГЧП в Украине сложной задачей. Итак, необходимо усовершенствовать правовую базу, а также пересмотреть механизм регулирования и контроля за выполнением инфраструктурных про-

ектов на національному і місному рівнях. Особое внимание следует уделить созданию специального органа, который бы оказывал содействие реализации проектов ГЧП на уровне регионов, областей, городов.

Бібліографічний список

1. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. К., ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.

2. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system>.

3. Ліга Кращих. Міжнародний економічний рейтинг [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.businessukraine.net/>.

4. Програма розвитку публічно-приватного партнерства (ПРПЗ). Діагностичний огляд законодавства про державно-приватне партнерство від 20 жовтня 2011 року [Електронний ресурс] // К. 2011. Режим доступу: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/0_%20PPP%20Diagnostic%20Review%20UKR\(1\).pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/0_%20PPP%20Diagnostic%20Review%20UKR(1).pdf).

5. Про державно-приватне партнерство / Закон України № 2404-VI від 31 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.

6. Типові законодавчі положення щодо інфраструктурних проектів, які фінансуються приватним коштом UNCITRAL, 2003. С. 3.