

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК НЕИСПОЛЬЗУЕМЫЙ В УКРАИНЕ МЕХАНИЗМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИННОВАЦИЙ

Государственно частное партнерство (далее – ГЧП) является достаточно новым механизмом взаимодействия государства с частными субъектами в сфере экономики. Он появился в середине 80-х годов прошлого века, когда правительство консерваторов в связи с невозможностью финансирования крупных инфраструктурных проектов из государственного бюджета было вынуждено привлекать к участию в таких проектах частные компании. В настоящее время мировыми лидерами в этой области признаны США, Великобритания, Франция, Германия. Значительное распространение ГЧП в мире связано не только со стремлением государства привлечь финансовые ресурсы частного сектора к выполнению общественно значимых задач социально – экономического развития, но и с необходимостью использования сложных организационных, управленческих и, что особенно важно, современных производственных технологий и различных инноваций, которыми, в силу своей большей восприимчивости к научно-техническому прогрессу, владеет частный капитал. Особенно актуализировалось ГЧП в связи с последним мировым финансовым кризисом, ибо планы антикризисных действий и посткризисного восстановления экономики, введенные во многих странах, предусматривают расширение сотрудничества между государством, частным сектором и институтами гражданского общества, в частности на условиях ГЧП.

В законодательстве Украины понятие ГЧП появилось всего лишь в 2010 году, когда был принят Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» (далее – Закон о ГЧП), определивший понятие ГЧП, его основные принципы, правовые формы, и, что особенно важно, специальную процедуру заключения договоров ГЧП с государством.

В это время в странах ЕС количество проектов ГЧП превышало 1400, а их общая сумма составляла 260 млрд. евро.

Научное сообщество Украины не обошло проблемы ГЧП своим вниманием. Так, его отдельные аспекты исследовали И.В. Спасибо – Фатеева, О.М. Винник, Д.В. Задыхайло, О.В. Шаповалова, О.А. Воловик, А.Д. Сиротюком защищена кандидатская диссертация «Хозяйственно - правовые основы ГЧП». Одним из трендов этих научных исследований является обоснование необходимости дополнения Закона о ГЧП корпоративной формой инвестирования, т.е. возможностью партнерам (государству и инвестору) не только заключать договоры по процедуре Закона о ГЧП, но и создавать для такого сотрудничества юридические лица – хозяйственные организации.

Однако, несмотря на то, что с момента вступления в силу Закона о ГЧП прошло более трех лет, разработаны необходимые подзаконные акты, обеспечивающие его применение, правовая наука занимается проблемами ГЧП, примеров успешных инвестиционных проектов на принципах ГЧП Украина пока не имеет. Министерство экономического развития и торговли Украины отчитывается, что в первой половине 2013 года в Украине было реализовано около 160 проектов ГЧП. Однако реально под этой цифрой скрываются не договоры, заключенные по процедуре Закона о ГЧП, а договоры концессии или соглашения о распределении продукции, заключенные в порядке, предусмотренном Законами Украины «О концессиях» и «О соглашениях о распределении продукции».

Концепция развития ГЧП в Украине на 2013 – 2018 роки, одобренная распоряжением правительства Украины от 14 августа 2013 года (далее – Концепция развития ГЧП), указывает на целый комплекс причин, мешающих развитию ГЧП в нашей стране. Это: 1) недостаточный уровень внимания государства к реализации политики в сфере ГЧП и несовершенство системы управления развитием такого партнерства; 2) отсутствие в сфере ГЧП действенных мер по созданию условий для его развития, а также четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и координации их деятельности; 3) наличие отраслевых особенностей

осуществления хозяйственной деятельности и сложность условий долгосрочного и взаимовыгодного сотрудничества между государством и частными партнерами; 4) низкий уровень институциональной способности органов государственной власти и частного сектора к внедрению ГЧП; 5) низкий уровень доверия граждан к органам государственной власти и осведомленности в вопросах преимуществ реализации инвестиционных проектов на принципах ГЧП, недостаточный уровень информированности населения о преимуществах и рисках применения механизмов такого партнерства, ненадлежащее кадровое обеспечение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления специалистами в сфере ГЧП, недостаточный объем финансирования реального сектора экономики; 6) неблагоприятный инвестиционный климат и сложность условий осуществления предпринимательской деятельности при реализации проектов ГЧП; 7) наличие проблем в отношениях между органами государственной власти и частным сектором при проведении согласительных процедур, защиты прав собственности инвесторов, решения хозяйственных споров; 8) сложность механизма предоставления государственной поддержки для реализации долгосрочных инвестиционных проектов с участием частных партнеров; 9) отсутствие эффективного механизма предоставления государственной поддержки в сфере ГЧП; 10) несогласованность нормативно – правовой базы по вопросам ГЧП; 11) несовершенство механизма тарифного регулирования и экономическая необоснованность тарифов.

Анализ указанных причин дает основание для выводов о том, что, во-первых, при наличии такого количества препятствий развитие ГЧП в Украине вообще проблематично, что собственно, и подтверждается практикой, и, во-вторых, что все указанные правительством причины являются «компетенцией» самого правительства. Поэтому на вопрос, почему в Украине не работает Закон о ГЧП, хочется ответить риторическим вопросом – какое может быть партнерство, если государственный партнер имитирует заинтересованность в сотрудничестве, а частный партнер достаточно обоснованно опасается вступать в отношения с первым?

Как свидетельствует международный опыт, одним из действенных механизмов развития ГЧП является государственная поддержка реализации долгосрочных инвестиционных проектов с участием частных партнеров. Она может проявляться в оказании прямой финансовой поддержки, возмещении из государственного бюджета расходов частного партнера за предоставленные потребителям услуги по ценам, установленным законодательством, предоставление государственных гарантий в целях обеспечения выполнения долговых обязательств частных партнеров, их кредитование за счет государственного и местных бюджетов. В Украине такая поддержка государством не осуществляется. Концепция развития ГЧП объясняет это дефицитом бюджетных средств и сложностью механизма предоставления государственной поддержки; отсутствием ежегодного финансирования долгосрочных проектов ГЧП; неопределенностью методологии предоставления государственной поддержки в рамках реализации проектов ГЧП; несоответствием украинских принципов и подходов в сфере ГЧП международным принципам; ограниченными возможностями получения государственных гарантий для реализации проектов ГЧП на местном уровне.

Развитию ГЧП в Украине может способствовать только комплекс мер. В частности, это определение приоритетных сфер применения ГЧП, т.к. действующий Закон о ГЧП (ст. 4) вообще не содержит исчерпывающего перечня таких сфер, ибо проекты ГЧП запрещены только в видах хозяйственной деятельности, которые разрешены исключительно государственным предприятиям, учреждениям и организациям. Также необходимо работать над прозрачностью разрешительной системы и устранением бюрократических препятствий; усовершенствованием процедуры осуществления надзора и контроля, технического регулирования в сфере стандартизации и сертификации; созданием благоприятных условий для пользования земельными участками при реализации проектов ГЧП; обеспечением прозрачности в отношениях между частным и государственным партнерами в рамках подготовки и реализации проектов ГЧП.

Таким образом, ГЧП как эффективный механизм привлечения инноваций в экономику Украины заработает только тогда, когда государственный партнер станет открытым, компетентным, заинтересованным в цивилизованном развитии экономики в целом, и ГЧП проектов, в частности.

Селиванова Ирина Анатольевна – к.ю.н., доцент, доцент кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого