

РОЗДІЛ I

Економічна теорія та історія економічної думки

УДК 338.242: 334

Алла Сур'як – кандидат економічних наук, доцент,
Східноєвропейський національний університет
імені Лесі Українки

Необхідність та механізми реалізації базових моделей державно-приватного партнерства

У статті розглянуто державно-приватне партнерство як передову, підтверджену світовою практикою форму співпраці держави та приватного бізнесу. Обґрунтовано необхідність активізації державно-приватного партнерства в Україні та запропоновано механізми реалізації базових моделей державно-приватного партнерства для розвитку економіки.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, моделі державно-приватного партнерства, механізми реалізації державно-приватного партнерства, фактори активізації державно-приватного партнерства.

Постановка наукової проблеми та її значення. Сучасні проблеми економіки України, або «що треба вирішувати?», уже набули конкретних обрисів та відповідного осмислення. Це комплексні реформи, спрямовані на підвищення самодостатності економіки, її модернізації для відновлення економічної стабільності й зростання економіки України.

Для результативного розв'язання цих завдань потрібно узгодити шляхи взаємодії держави та бізнесу як у теорії, так і в практиці.

Теоретичні підходи у своїй різноманітності дають змогу обрати найбільш доцільні та комплексні. Однак якраз їх різноманітність і є найбільшою проблемою. Фрагментарний підхід тут категорично заборонений. Практиці потрібен не простий набір шляхів та інструментів, а їх підбір до суті, стану проблеми у їх компліментарності з наявних і можливих інструментів ринкового саморегулювання й інструментів державного втручання. Теоретично можна розглянути все поступово: в умовах ринкового регулювання, соціально орієнтованої економіки; у змішаній економіці; в умовах державного регулювання тощо. Кожне з цих теоретичних уточнень є виокремленим, що дає змогу ґрунтовно та детально розглянути всі аспекти розв'язання проблем, але за межами дії цього наукового абстрагування проблеми не розглядаються. А от практика господарювання вимагає відповідей на всі питання без умовностей і обмежень.

Тому для практичної придатності теорій потрібно вивчати механізми розв'язання проблем, що конкретизує способи, інструменти й, найголовніше, визначить суб'єктів виконання, їх взаємодії.

Об'єктивною практичною проблемою сучасного економічного розвитку України є формування нових механізмів взаємодії держави та приватного підприємництва через державно-приватне партнерство. Вибір і чіткість реалізації механізмів базових моделей державно-приватного партнерства збільшує ефективність розв'язання багатьох соціальних й економічних завдань, дає змогу раціонально поділити ризики між державним і приватним секторами економіки.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Із подальшим розвитком ринкової економіки вченими-економістами приділяється багато уваги дослідженню особливостей функціонування державно-приватного партнерства. Різноманітні аспекти співпраці влади й бізнес-структур розкрито в працях К. Антонової, В. Варнавського, Т. Веблена, Т. Єфименко, Р. Коуза, М. Мейера, Д. Норта, Л. Фабіуса,

Дж. Коммонса, М. Вебера, Г. Шмоллера, Е. Дюркгейма, Е. Шоттера, Дж. Ходжсона, Е. Фуруботна, Р. Ріхтера, Е. Остром, Г. Таллока, Дж. Б'юкенена, Т. Егертссона, Т. Бредгарда, Дж. Коулмена, Р. Патнема та ін.

Також у цьому напрямі активно працювали вітчизняні вчені О. Амоша, Ю. Вдовенко, В. Демтьєв, А. Гриценко, В. Сікора, А. Чухно, Р. Пустовійт, Я. Кузьмін, Є. Черевиков.

Потребують наукового обґрунтування та вирішення питання, пов'язані з удосконаленням системи державно-приватного партнерства в Україні, визначення чинників, які впливають на ефективність співпраці державної влади й підприємців.

Мета дослідження – обґрунтувати необхідність активізації державно-приватного партнерства в Україні для забезпечення розвитку економіки та запропонувати механізми реалізації базових моделей державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Реформи, спрямовані на побудову стійкої відкритої й конкурентоспроможної у світовому просторі економіки, формування професійної та ефективною системи державного управління в результаті мають забезпечити підвищення добробуту населення України [3]. Напрямами розв'язання цих завдань можемо визначити:

1) створення базових передумов економічної стабільності та зростання через утримання низького рівня інфляції, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи;

2) формування режиму максимального сприяння бізнесу за допомогою зменшення втручання держави в економіку, зниження адміністративних бар'єрів для його розвитку, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України;

3) модернізація інфраструктури й базових секторів шляхом усунення усталених структурних проблем в енергетичній, вугільній, нафтогазовій галузях і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі. Перехід від дотацій до самоокупності виробництва та соціальних послуг;

4) збереження й розвиток людського та соціального капіталу за допомогою підвищення ефективності й стабільності соціального захисту, покращення якості та доступності освіти й медичного обслуговування;

5) підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби та виконавчої влади.

Світовими лідерами в розвитку державно-приватного партнерства визнано США, Великобританію, Францію й Німеччину.

Перший досвід державно-приватного партнерства у Великобританії отримано в 1981 р. у зв'язку з перебудовою лондонських доків на основі нової нерегульованої й ринково орієнтованої політики планування. У 1992 р. для розвитку більш ефективних суспільних послуг високої якості засновано «Приватну фінансову ініціативу» (PFI). У 1997 р. процедури PFI були змінені й розроблені нові критерії урядової підтримки проектів державно-приватного партнерства. Далі – низка успішних проектів державно-приватного партнерства, серед яких, окрім вищезгаданих, варто відзначити створення інтегрованої системи обробки відходів на острові Уайт, шкіл у Бриджпорті та Дорсеті, будинків для престарілих у Суррі, будівництво поліцейського відділку в Ілкестоні, північного кільця Бірмінгему й залізничної сітки Кройтона тощо. У Великобританії щорічно укладається до 80 нових договорів про партнерство. Відповідно до даних британського уряду, такі проекти забезпечують 17 % економії для бюджету країни.

Франція також має сталі традиції державно-приватного партнерства, які включають діяльність «Співтовариства змішаної економіки» (SEM) та надання концесій. Законодавчі основи SEM закладено в 1966 й 1983 рр. Характеристикою SEM є те, що державний сектор і місцева влада відповідно до законодавства мають велику частку в складі активів SEM і таким чином можуть відігравати вагомую роль в управлінні.

У США кооперація влади та бізнесу особливо широко поширена й заохочується на муніципальному рівні. Відповідно до даних Національної ради із державно-приватного партнерства (National Councilfor Public-Private Partnership) у США із 65 базових видів діяльності муніципальної влади (водопровід, каналізація, збір сміття, шкільна освіта, експлуатація стоянок автотранспорту й ін.) середнє місто використовує комерційні фірми при виконанні 23 із них.

У Німеччині ідея державно-приватного партнерства була дуже давно використана в проектах кооперативного будівництва. Перші некомерційні будівельні організації створені на основі при-

ватних ініціатив у середині XIX століття. У контексті співпраці некомерційних компанії з державним сектором такі компанії змушені накладати деякі обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутків. Узамін на це держава надає їм податкові пільги. Починаючи з другої половини 80-х років минулого сторіччя, державно-приватне партнерство в Німеччині стає особливо важливим. Цей процес розпочався, зокрема, із великих проєктів відновлення й перебудови міської інфраструктури в Північній Рейн-Вестфалії, зробивши необхідні зміни в структурній політиці та знизивши нестачу державного фінансування. У контексті нової тоді регіональної структурної політики на початку 90-х років створено агентства розвитку, які об'єднували державних партнерів (наприклад місцеву владу) і приватних гравців (землевласників, торгові асоціації й ін.). У якості свого найбільшого пріоритету такі агентства поставили перед собою ціль – відновити занедбані землі [10].

Отже, у зарубіжних країнах проєкти, які здійснено в рамках державно-приватного партнерства, можна побачити в різних галузях економіки.

За кордоном для заохочення використання приватного капіталу в реалізації непривабливих проєктів держава разом зі своїм матеріальним вкладом надає суспільно значимим проєктам гроші (бюджетні надходження) або квазігроші (податкові пільги, дотації) [9]. Проте найбільш цінним внеском держави в проєкт є, на наш погляд, саме право на його здійснення – гарантована державою монополія на використання виділеного ресурсу лише тому підприємству, яке реалізує погоджений проєкт державно-приватного партнерства та сприяє розвитку економіки.

Як бачимо, складні форми організації ведення сучасного господарства неможливі без прямої участі держави в діяльність окремих галузей і сфер економіки. На сьогодні основною з економічних функцій держави є створення умов (політичних, економічних, правових) суб'єктам економічної діяльності через формування інституційного середовища [4]. У сучасних умовах економіка України потребує консолідації зусиль держави та бізнесу у виборі необхідних форм і механізмів державно-приватного партнерства.

Основним елементом функціонування економіки має стати система партнерських відносин між державою й приватним сектором, які будуть основою в сучасному господарюванні [5]. У цій новій чіткій інституційній формі державно-приватне партнерство має стати новою формою державного регулювання економіки, що сприятиме розвитку ринкових структур і відносин для становлення дійсної соціально орієнтованої ринкової економіки.

Партнерські відносини мають стати новою формою ринкових відносин, які обґрунтовані ліберальною концепцією розвитку та потреба яких пояснюється:

а) необхідністю відповідності між формуванням інститутів сучасної приватної власності й процесами економічного розвитку та економічного зростання;

б) необхідністю більш високої продуктивності й ефективності економіки, що ґрунтується на приватній власності, порівняно з господарюванням на базі державної власності та прямого державного регулювання.

Тому державно-приватне партнерство – необхідна умова розвитку економічних відносин у дійсні ринкові економічні відносини й інституція взаємодії державної влади та приватного бізнесу.

За таких умов державно-приватне партнерство сприятиме розв'язанню багатьох проблем у сфері освіти, охорони здоров'я, комунального господарства, транспортної інфраструктури та ін. Через державно-приватне партнерство формується нова інституційна структура господарства, мета якої – реалізація суспільно вагомих проєктів.

Державно-приватне партнерство має широкий спектр дії – від розвитку стратегічно важливих галузей до надання суспільних послуг у межах усієї країни чи окремих територій.

Особливістю державно-приватного партнерства має стати те, що вона має ґрунтуватися не на адміністративних відносинах, а на контрактних стосунках, створюючи при цьому нові моделі фінансування, методи управління та відносини власності. Визначальними серед них повинні стати відносини власності й перерозподіл повноважень власності від адміністративно-приватних відносин між державою та бізнесом до відносин партнерства, що закріплюються контрактами. Контрактні відносини державно-приватного партнерства трансформують сфери діяльності, які традиційно належали до державних, але не приводять до зміни власності, її перерозподілу чи роздержавлення.

Реалізація механізмів державно-приватного партнерства дасть змогу замінити приватизаційні програми й реалізувати потенціал приватної підприємницької ініціативи при збереженні контрольної функції держави в соціальнозначимих секторах економіки [8].

Відносини партнерства не ліквідують права власності держави, залучаючи при цьому ресурси бізнесу до розв'язання державних завдань. Однак участь бізнесу в реалізації проектів ДПП потребує детального правового закріплення партнерств, що забезпечить очікувані зміни у відносинах між державою й бізнесом.

У сучасній літературі існує низка визначень державно-приватного партнерства. Найбільш розповсюдженим у зарубіжних виданнях є уточнення, що державно-приватне партнерство – це будь-яка форма партнерства держави та підприємницького корпусу.

Державно-приватне партнерство – це інституційний і організаційний альянс між державою й бізнесом задля реалізації національних і міжнародних, масштабних та локальних, але завжди суспільно значимих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідної та інженерно-конструкторської роботи до забезпечення суспільних послуг [1].

Державно-приватне партнерство – це система співпраці приватного сектору, підприємств й організацій бізнесу з державними установами, а також регіональних корпорацій із державними підприємствами, установами, що спрямоване на досягнення загальних економічних цілей, на розв'язання актуальних соціально економічних завдань. Державно-приватне партнерство в Україні відбувається відповідно до Закону України № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство», яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [2].

Так, державно-приватним партнерством визначена система відносин між державними (держава Україна, АРК, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування) та приватними (юридичні й фізичні особи – підприємці) партнерами, що побудована на принципах рівності партнерів та узгодженості їхніх інтересів, при реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються. Передбачений відповідний розподіл ризиків, відповідальності та отримання кінцевого результату, можливості взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі.

Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, виробництво, транспортування й постачання тепла та розподіл і постачання природного газу, будівництво та експлуатація автострад, доріг, залізниць, машинобудування, охорона здоров'я, оброблення відходів, управління нерухомістю тощо.

Об'єктами державно-приватного партнерства, відповідно до Закону, є об'єкти, які перебувають у державній або комунальній власності. Такими об'єктами можуть бути існуючі, створювані або придбані об'єкти, при цьому наявні об'єкти не підлягають приватизації й перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору державно-приватного партнерства.

Сутнісними характеристиками державно-приватного партнерства є таке:

- 1) державно-приватне партнерство забезпечує потреби суспільства;
- 2) учасниками державно-приватного партнерства можуть бути державні й муніципальні органи влади, комерційні підприємства та некомерційні організації (товариства, об'єднання, організації соціального обслуговування);
- 3) права власності на державне майно не передаються в приватну власність;
- 4) учасники державно-приватного партнерства розділяють повноваження, відповідальність, інвестиції, ризики й вигоди;
- 5) державно-приватне партнерство у випадку інвестиційної та інституційної згоди може мати конкретну форму у сфері дії контрактних відносин.

Державно-приватне партнерство має певні ознаки, які відмінні від інших форм відносин між державою й бізнесом: довгостроковий термін угоди про партнерство (від п'яти до 50 років); спеціальні форми фінансування проектів (за рахунок приватного інвестування, спільне інвестування декількома учасниками); обов'язкова наявність конкурентного середовища (коли на кожен контракт або концесію відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками); спеціальна форма розподілення відповідальності між партнерами (держава встановлює цілі проекту, а також визначає вартість і вимоги до проекту, а приватний партнер бере на себе розробку, фінансування, будівництво та експлуатацію, управління, реалізацію послуг споживачам).

Державно-приватне партнерство має такі форми: контракти, оренда, лізинг, концесія, угода про розподіл продукції, інвестиційний контракт, акціонування й дольова участь приватного капіталу в

державних підприємствах (спільні підприємства) [6]. На практиці часто використовують комбінації цих форм.

Виділяють такі моделі державно-приватних партнерств:

- модель оператора;
- модель кооперації;
- модель концесії;
- модель лізингу;
- модель договору.

Вибір моделі відбувається з урахуванням цілей, завдань і сфери партнерства. Однак деякі моделі розповсюджуються в окремих галузях, де вони можуть бути найбільш ефективними.

Так, «Модель оператора» характеризується чітким розподілом відповідальності між приватним партнером і державою при збереженні контрольної функції державою.

«Модель кооперації» реалізується через спільну проектну компанію держави та приватного інвестора. Об'єкт проекту – надання послуг, які важко надавати окремим об'єктам оподаткування й амортизаційних відрахувань.

«Модель концесії» використовують там, де передача власності від держави до приватного партнера законодавчо неможлива. Ця модель діє в галузях із довготривалим терміном реалізації проектів.

«Модель лізингу» найбільш широко використовують для будівництва громадських закладів.

«Модель договору» застосовують там, де інвестиції спрямовують на зниження поточних витрат та отриману економію зіставляють з інвестиційними затратами [7]. Насамперед, ця модель використовується в енергетиці.

Реалізація моделей відбувається такими механізмами:

– «Будівництво – управління – трансфер». Цей механізм найчастіше використовується в концесіях. Інфраструктурний об'єкт створюється концесіонером, який має право на його експлуатацію на термін, що достатній для окупності вкладених коштів, після чого об'єкт повертається державі. Концесіонер має право використання, але власником залишається держава.

– «Будівництво – володіння – управління – трансфер». У цьому механізмі приватний партнер отримує не лише право використання, але й володіння об'єктом протягом терміну угоди, після закінчення якого він передається державі. Цей механізм може використовуватися й у зворотному порядку: влада фінансує та споруджує інфраструктурний об'єкт і передає в довірче управління приватному партнеру з правом поступового викупу у свою власність.

– «Будівництво – трансфер – управління». Передбачає передачу об'єкта відразу після завершення будівництва в користування приватному партнеру, але без передачі йому права власності.

– «Будівництво – володіння – управління». Створений об'єкт після завершення терміну угоди не передається державі, а залишається в розпорядженні інвестора.

– «Будівництво – управління – обслуговування – трансфер». Відрізняється відповідальністю приватного партнера за утримання й поточний ремонт споруджених ним інфраструктурних об'єктів.

– «Проектування – будівництво – володіння – управління – трансфер». Він передбачає відповідальність приватного партнера за проектування та будівництво об'єкта.

– «Проектування – будівництво – фінансування – управління». За цим механізмом особлива увага приділяється фінансуванню, яке чітко обумовлюється.

Форми, у яких реалізуються ДПП, відрізняються високою відповідальністю, яку держава чи приватний сектор несуть за експлуатацію та технічне обслуговування, капітальні вкладення й поточне фінансування, комерційний ризик.

Сферами використання таких механізмів і моделей державно-приватного партнерства в Україні мають стати:

- транспорт – будівництво, експлуатація, обслуговування, упровадження систем управління рухом та багато інших проектів у різноманітних транспортних галузях уключно з міським транспортом;
- житлово-комунальне господарство – обслуговування населення, експлуатація комунальних мереж, прибирання вулиць, вивіз й утилізація сміття;
- екологія – створення, обслуговування та розвиток міських і заміських парків з правом експлуатації природних ресурсів й отримання доходів від організації екологічного туризму;
- нерухомість – будівництво, експлуатація суспільних будівель та муніципального житла в обмін на право забудови й участь у комерційних проектах;

- громадський порядок і безпека – забезпечення порядку в транспорті та громадських місцях, які обслуговуються приватними компаніями, організація й обслуговування стоянок автотранспорту;
- телекомунікації – створення телекомунікаційної інфраструктури та надання послуг споживачам;
- фінансовий сектор – залучення приватних страхових компаній у сферу обов'язкового соціального страхування й державного пенсійного забезпечення;
- освіта – будівництво та обслуговування шкіл й інших установ приватними компаніями, отримання права забудови та розвитку навколишніх територій.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Отже, розглянувши сутність та особливості державно-приватного партнерства в контексті актуальних проблем сучасної економіки України, можемо стверджувати, що причинами необхідності активізації державно-приватного партнерства є:

- нова оцінка ролі держави, що здійснює функції управління й виробництво послуг;
- об'єктивна необхідність пошуку конструктивних рішень із розвантаження бюджетів за допомогою спільних зусиль органів влади та підприємницької ініціативи;
- постійне корегування поглядів на соціальні послуги населенню й організація їх виконання, яке потребує кооперації з приватним сектором;

- тенденції подолання існуючих поглядів на те, що приватні підприємства першочерговими мають економічні цілі та не несуть соціальної й суспільно-політичної відповідальності;

- реалізація аутсорсингу як механізму передачі функцій із державного на суспільний рівень.

Факторами впливу на вибір механізмів реалізації базових моделей державно-приватного партнерства є:

- інституційна основа підтримки проектів державно-приватного партнерства. Для успішної реалізації проектів ДПП, крім чіткого розподілу повноважень, потрібно детально визначити умови ведення переговорів із приватним інвестором;

- стабільне правове середовище та правова база. Стабільне законодавство і його нормативний розвиток мають сприйматися партнерами як норма й створювати базові умови для виконання зобов'язань;

- ефективна структура економіки та справедливий розподіл можливостей і ризиків. Основою ефективного розподілу прав, обов'язків і відповідальності між приватним партнером та державою є чітке формулювання цілей і завдань;

- прозорий та ефективний розподіл державних замовлень. Це чіткість державних замовлень і створення конкурсної ситуації для виконавців проекту з боку приватного бізнесу й розвитку конкурентних відносин;

- можливість чіткого підрахунку витрат і вигод проекту.

Таке врахування факторів дасть змогу відбутися комплексу умов, що призведуть до розвитку державно-приватного партнерства та зростання економіки України.

Джерела та література

1. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.Irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.
2. Закон України Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] / м. Київ 1 липня 2010 року N 2404-VI // Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] / Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
4. Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389>.
5. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.
6. Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Elektronik resourse]. – Mode of access : <http://ppi.worldbank.org/explore/ppi>.
7. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Elektronik resourse]. – Mode of access : <http://ppi.worldbank.org/documents.pdf>.
8. European Economic Recovery Plan [Elektronik resourse] / European Comission. – Mode of access : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13504_en.pdf
9. Joint Technology Initiatives. Public – Private Partnerships in EU Research [Elektronik resourse] / European Comission. European Communities. 2008. – Mode of access : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure_en.pdf

10. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. – Brussels, 30.04.2004. – P. 3.
11. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International, 2009. – P. 7.
12. Public – Private Partnerships for research and innovation: A evaluation of Australian Experience [Elektronik resource] / P.: OECD. 2004. – Mode of access : <http://www.oecd.org/dataoecd/49/16/25718007.pdf>

Сурьяк Алла. Необходимость и механизмы реализации базовых моделей государственно-частного партнерства. В статье рассмотрено государственно-частное партнерство как важная, подтвержденная мировой практикой форма сотрудничества государства и частного бизнеса. Обоснована необходимость активизации государственно-частного партнерства в Украине и предложен механизм реализации базовых моделей государственно-частного партнерства для развития экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, модели государственно-частного партнерства, механизм реализации государственно-частного партнерства, факторы реализации государственно-частного партнерства.

Suriak Alla. Necessity and Implementation Mechanisms of Public-private Partnership Basic models. The article deals with public-private partnerships as advanced, proven international practice form of cooperation between the state and private business. The necessity of intensification of public-private partnership in Ukraine and proposes mechanisms for implementing basic models of public-private partnership for economic development.

Key words: public-private partnership, model of public-private partnership, mechanisms for implementing public-private partnerships, factors enhance public-private partnerships.