

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТИТУТ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ

Музиченко А.С., д.е.н.,

Бержанір А.Л., к.соц.н.,

Уманський державний педагогічний університет ім. П.Тичини

У статті розглянуто теоретичні основи взаємодії владних структур і бізнесу в умовах ринкових відносин. Обґрунтовано особливості функціонування державно-приватного партнерства та його ролі у соціально-економічному розвитку країни. Показано рівень впровадження партнерських відносин між владою та капіталом в Україні на сучасному етапі та чинники, які негативно впливають на їх подальший розвиток. Визначена економічна модель і механізм співпраці виконавчих органів державної влади і приватного сектора та вказано на особливу роль держави в його інституційному та нормативно-правовому забезпеченні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, влада, бізнес, взаємодія, економічна модель.

The article deals with the theoretical foundations of interaction authorities and business in market conditions. Grounded peculiarities of functioning of public-private partnerships and its role in social and economic development. Shows the level of implementation of partnerships between government and the capital of Ukraine at the present stage and the factors that affect their future development. Defined economic model and the mechanism of cooperation of the executive authorities and the private sector and are the special role of the state in its institutional and regulatory support.

Key words: public-private partnerships, government, business, cooperation, economic model.

Актуальність проблеми. Забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни, досягнення стратегічних цілей державної влади неможливо без партнерства державних органів влади з представниками приватного бізнесу.

Стратегії і програми, що орієнтуються тільки на використання бюджетних коштів, не дозволяють державі здійснювати масштабні, стратегічні проекти, що лежать в основі високої конкурентоспроможності країни. Дефіцит бюджету, скорочення трансфертів з державного бюджету, що спрямовуються на реалізацію інвестиційних проектів, необхідність модернізації застарілих об'єктів призводять до пошуку позабюджетного фінансування, яке у світовій практиці здійснюється на основі механізмів державно-приватного партнерства (ДПП).

Відносини партнерства між державою і приватним капіталом в Україні потребують удосконалення. Зокрема, повною мірою не сформовано інститути державно-приватного партнерства, немає чіткого механізму їх функціонування. Усе це обумовлює необхідність наукового аналізу сутності державно-приватного партнерства як форми взаємодії державної влади з підприємницькими структурами, визначення форм і способів реалізації державно-приватного партнерства відповідно до сучасних умов.

Аналіз останніх наукових досліджень. З подальшим розвитком ринкової економіки вченими-економістами приділяється багато уваги дослідженню інституціональних основ функціонування державно-приватного партнерства. Різноманітним аспектам співпраці влади та бізнес-структур присвячені праці К. Антонової, В. Варнавського, Т. Веблена, Т. Єфименка, Р. Коуза, М. Мейера, Д. Норта, Л. Фабіуса та інших.

Також у цьому напрямку активно працювали вітчизняні вчені О. Амоша, Ю. Вдовенко, В. Дементьєв, А. Гриценко, П. Надолішній, В. Сікора, А Чухно та інші.

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

Мета роботи. Метою статті є аналіз теоретичних основ та сутності функціонування державно-приватного партнерства як інституту взаємодії влади

та бізнесу, обґрунтування його ролі у соціально-економічному розвитку держави.

Викладення основного матеріалу дослідження. Реалізація інфраструктурних проектів із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства здатна забезпечити кожному регіону економічне зростання, залучення інвестицій, створення нових робочих місць. У свою чергу, розвинена інфраструктура значно підвищує інвестиційну привабливість регіону, створює основу для реалізації бізнес-проектів і, як наслідок, стійкого зростання доходів населення і регіональних бюджетів.

Як показує зарубіжний досвід, державно-приватне партнерство є більш ефективною формою взаємодії влади та бізнесу у вирішенні інфраструктурних проблем, ніж бюджетне фінансування і приватизація. Механізми ДПП широко використовуються у світовій практиці для залучення приватного капіталу до будівництва залізниць, автобанів, а також до спільних проектів у сфері транспорту, енергетики, ЖКГ тощо.

В останні роки державно-приватне партнерство набуває поширення і в нашій країні. Воно стає однією з найбільш ефективних форм взаємодії влади та бізнесу у вирішенні багатьох, в тому числі інфраструктурних проблем регіонів.

Вчені-економісти по-різному обґрунтовують це поняття. Так, Варнавський В. Г. вважає, що в сучасному розумінні партнерство держави і приватного сектора являє собою інституційний та організаційний альянс між громадською владою і приватним бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних, суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та НДДКР до забезпечення суспільних послуг [1].

На думку Халімовського Ю. А., ДПП можна визначити як взаємовигідну співпрацю публічного та приватного суб'єктів для цілей одночасного отримання прибутку і досягнення суспільно корисних цілей у галузях економіки, засноване на з'єднанні грошових та інших вкладів партнерів і

такому розподілі ризиків, який допускає часткове звільнення приватного суб'єкта від підприємницьких ризиків [2, с.25].

Оскільки це – партнерство, то воно має здійснюватися на взаємовигідних умовах. Для держави вигода в залученні коштів приватного інвестора для реалізації функцій, які традиційно закріплені за державою, а іноді і в передачі частини цих функцій своєму партнеру, звичайно, за умови розподілу ризиків. Для інвестора вигода в можливості заробити, надаючи ці послуги. Це також передача частини функцій, які традиційно закріплені за державою, приватному інвесторові, партнеру за певну винагороду.

Вчений Герасименко О. А. вважає, що ДПП – це кооперація та інтеграція держави та приватного сектора на основі об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів переважно в сферах, для яких характерна неефективність державного управління [3, с.11]. На наш погляд, таке визначення не повною мірою відображає сутність та інституціональні особливості партнерства між бізнесом і владою, не визначаючи механізму його функціонування.

Усі ці визначення схожі між собою в тому, що ДПП – це співпраця, альянс; його сторонами є держава і приватні компанії, індивідуальні підприємці; взаємовигідна діяльність; взаємодія, що здійснюється з метою реалізації різних проектів і вирішення різних завдань; співробітництво, в процесі якого об'єднуються вклади, розподіляються ризики, набувається вигода, а також можлива передача приватному сектору деяких функцій, традиційно закріплених за державою.

На нашу думку, державно-приватне партнерство – це добровільне, публічне, юридично оформлене взаємовигідне співробітництво держави і приватного сектора, засноване на консолідації та об'єднанні ресурсів або інших внесків сторін, поділі в заздалегідь визначених пропорціях прав, обов'язків, ризиків, результатів, а також засноване на врахуванні інтересів сторін і спільної координації зусиль з метою ефективного реалізації в різних галузях проектів, що мають істотне значення для суспільства.

У Законі України „Про державно-приватне партнерство” ДПП визначено як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору [4].

Крім законів, окремі питання розвитку ДПП регулюються постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Загалом лише на загальнодержавному рівні налічується кілька десятків нормативних актів, що безпосередньо регулюють питання ДПП.

Широке запровадження ДПП передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки „Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [5]. Розвиток ДПП для залучення інвестицій визначено одним із основних напрямів реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [6] та Національних проектів.

У 2011–2012 рр. прийнято низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов’язаних із реалізацією ДПП. Згідно з цими документами, ще на етапі до підписання угоди про партнерство приватному партнерові потрібно пройти складні процедури узгоджень. Водночас, він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов’язань: спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає сутності державно-приватного партнерства.

Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною і багаторівневою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності. Можна стверджувати, що це є одним із

чинників відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

Аналіз показує, що економічна модель співпраці виконавчих органів державної влади і приватного сектора в рамках ДПП в кожній країні схожа, але має свої відмінності, що залежать від таких чинників, як традиції, рівень розвитку держави, менталітет та інше. Економічна модель ДПП в основному базується на таких принципах:

- прагненню приватного сектора отримати прибуток;
- пошуку державним сектором шляхів для залучення позабюджетних інвестицій, які дозволять реалізувати суспільно значущі проекти.

Отже, головною метою ДПП є об'єднання державних і приватних ресурсів для їх ефективного використання та досягнення максимальної вигоди від спільної діяльності для всіх сторін партнерства, а також вирішення завдань, поставлених перед державою і приватним сектором.

Для кожної сторони вигода від ДПП може бути своя. Так, для держави таке партнерство може бути інструментом для залучення позабюджетних коштів, отримання істотного соціально-значущого ефекту, зниження безробіття, поліпшення рівня економічних показників тощо.

Приватний сектор може вирішити такі завдання, як вилучення прибутку від спільної діяльності з державою, отримання доступу до об'єктів, що належать державі, або одержання інших вигод – пільг, бюджетних коштів для розвитку бізнесу, подолання бар'єрів для виходу на ринки послуг (робіт) тощо. Також для бізнесу одним з основних стимулів є віддача на вкладений капітал або рентабельність інвестицій та гарантій повернення вкладеного капіталу.

Проте зараз досягнення мети ДПП утруднено розбіжністю векторів інтересів приватного сектора і держави. Держава приділяє велику увагу фіскальній функції, забуваючи про інші. Бізнес-спільнота прагне заволодіти активами держави, отримати преференції, знайти підходи щодо зниження податків, провести лобіювання своїх інтересів, не даючи натомість нічого істотного зі свого боку у розвиток держави.

У світовій практиці існують різні підходи до ініціювання взаємодії держави і приватного сектора в рамках партнерства. У нашій країні найчастіше ініціатива взаємодії проявляється з боку держави. Іншими словами, держава, приймаючи різні документи, визначає вектор розвитку галузей економіки і пропонує бізнесу взяти участь у проектах, які неможливо реалізувати виключно зусиллями держави.

Держава організує регулюючу діяльність у сфері партнерства з приватним бізнесом у трьох напрямках. По-перше, вона виробляє стратегію і принципи, на яких діють відносини бізнесу з суспільством в цілому і з публічною владою зокрема. По-друге, вона формує інституціональне середовище для розробки та реалізації партнерських проектів. По-третє, – безпосередньо займається організацією та управлінням державно-приватним партнерством, розробляє його форми і методи, а також конкретні механізми.

Контрольні та регулюючі функції у сфері державно-приватного партнерства від імені держави можуть здійснюватися або профільними міністерствами та відомствами, або спеціально уповноваженими органами. В Україні спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства є Міністерство економічного розвитку і торгівлі. До його основних завдань віднесено формування та забезпечення реалізації політики у сфері ДПП. Міністерство проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП, організує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП.

Конкретні механізми партнерства, вироблені багаторічним світовим досвідом, створюють основу для взаємовигідного та відповідального розподілу обов'язків сторін. Ефективне партнерство реальне тільки за умови повної ясності та передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни. Без цього, без впевненості в стабільності від бізнесу не можна очікувати нічого, крім формальної участі у великомасштабних проектах держави.

За даними Світового банку [7], щодо проектів ДПП в сфері інфраструктури в Україні протягом 1992–2011 років було реалізовано 25 проектів, в які

інвестовано 12 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США – в сфері телекомунікацій (табл. 1).

Таблиця 1

Проекти державно-приватного партнерства в Україні в 1992–2011 рр.,
за оцінкою Світового банку

Сфери реалізації проекту	Кількість проектів, од.	Обсяг інвестицій, млн. дол. США
Енергетика	12	225
Телекомунікації	10	11416
Транспорт	1	130
Водопостачання та каналізація	2	202
Всього	25	11973

До складу проектів ДПП, згідно методології Світового банку включено проекти, що реалізуються на основі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається державно-приватним партнерством, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25 %, а проект продажу активів – якщо хоча б 5 % акцій належать приватним власникам. Такий підхід до розуміння ДПП не відповідає вимогам українського законодавства, згідно з яким, зокрема, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього терміну дії угоди і об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію. Таким чином, наведені дані моніторингу Світового банку не можна вважати ілюстрацією реального стану розвитку ДПП в Україні. Між тим, офіційна систематизована інформація щодо ДПП в Україні відсутня [8].

Для практичного запровадження основних форм ДПП з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів державно-приватного партнерства:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП;
- удосконалення інституційного забезпечення розвитку ДПП;

– підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Необхідною передумовою ефективного розвитку ДПП є формування загального сприятливого середовища для бізнесу, що передбачає покращення інвестиційного клімату, податкового та регуляторного середовища [9].

Тобто, можна говорити про суттєвий вплив державно-приватного партнерства на надходження інвестицій і рух капіталу у відповідних галузях, на розвиток інфраструктури в регіонах, впровадження нових технологій, методів управління та організації партнерства.

Партнерство держави з приватним сектором є ключовим компонентом нової інноваційної політики, оскільки, за правильної організації воно забезпечує отримання більш широких переваг від капіталовкладень у державні програми, створюючи сприятливі передумови для сталого інноваційного розвитку, є стратегічним чинником економічного зростання.

Висновки. Таким чином, державно-приватне партнерство – це ефективна форма взаємодії держави і приватного сектора у сфері економіки, основоположною характеристикою якого є збалансованість інтересів, прав і зобов'язань сторін у процесі її реалізації. Сутність взаємодії в рамках державно-приватного партнерства полягає в узгодженні інтересів влади і бізнесу за домінуючої ролі держави.

Реалізація інфраструктурних проектів із застосуванням механізмів ДПП здатна забезпечити кожному регіону економічне зростання, залучення інвестицій, створення нових робочих місць. У свою чергу, розвинена інфраструктура значно підвищує інвестиційну привабливість регіону, створює основу для реалізації бізнес-проектів і, як наслідок, забезпечує стійке зростання бюджетів різних рівнів та доходів населення.

Перспективними науковими дослідженнями розвитку державно-приватного партнерства в Україні мають бути нові форми співпраці влади та бізнесу та особливості їх реалізації у різних галузях економіки та сферах життєдіяльності суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

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. Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнёрство в субъектах РФ / Ю. Халимовский // *Налоги*. – 2011. – № 14. – С. 12–18.
3. Герасименко О. А. Развитие государственно-частного партнерства в управлении региональной образовательной системой: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. наук : 08.00.05 „Экономика и управление народным хозяйством” / О. А. Герасименко. – Белгород, 2010. – 27 с.
4. Закон України „Про державно-приватне партнерство” від 1 липня 2010 року № 2404-VI [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt>.
5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Электронный ресурс] / Програма економічних реформ на 2010–2014 роки.– Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10>.
6. Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389>.
7. Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org/explore/ppi>.
8. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org/documents.pdf>.
9. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Электронный ресурс] / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.