

УДК 351

Сімак С.В.,

к. держ. упр.,
доцент кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ КРУПНИХ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОЄКТІВ

Анотація. Уточнено сутність державно-приватного партнерства. Досліджено інституційно-правові механізми державно-приватного партнерства при реалізації крупних стратегічних проєктів. Визначено етапи реалізації крупних стратегічних проєктів. Обґрунтовано мету приватно-державного партнерства в соціально-економічному середовищі.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, механізми, крупні стратегічні проєкти.

Симак С.В.,

к. гос. упр.,
доцент кафедры государственного управления
и местного самоуправления
Академии муниципального управления

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КРУПНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. Уточнено сущность государственно-частного партнерства. Исследованы институционально-правовые механизмы государственно-частного партнерства при реализации крупных стратегических проектов. Определены этапы реализации крупных стратегических проектов. Обоснованно цель частно-государственного партнерства в социально-экономической среде.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизмы, крупные стратегические проекты.

Simak S.V.,

phD.,
associate Professor of Public Administration
and Local Government
Academy of Municipal Management

INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISMS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR IMPLEMENTATION LARGE STRATEGIC PROJECTS

Annotation. The theoretical definition of public-private partnership is an essential characteristic of public-private partnerships as a business process. According to this definition, any joint activity of the state and businesses can be considered as a public-private partnership, with even execution state contract or paying taxes - is "institutional and organizational alliance between government and business." At the same time, the legal definition does not contribute to the

understanding of the partnership between government and business as a process essentially creates new economic and social opportunities for citizens, companies and the state. Largely due to deficiencies definitions lack of experience implementing projects of public-private partnerships, while initially most of the projects have not yet joined the investment stage, and do not generate the experience and knowledge to scientific understanding.

Based on this definition, public-private partnership can be seen as an economic category of positions where public-private partnership - is: an integral part of a single socio-economic system is the set of economic relations, resources, results, effectiveness etc. business entity that generates production-economic, resource, financial, credit and social ties; socio-economic system governed institutional environment and aimed at production of necessary public services or products.

Relevance of the application in the socio-economic sphere of public-private partnership due to many reasons. The solution to a number of socially important problems delayed due to lack of quality mechanisms for attracting investment in the sector and its infrastructure. Since being potential investors have no real guarantee of obtaining income therefrom or even return on investment, they have to, not always justified only means to invest in their own development.

The purpose of public-private partnerships in the socio-economic environment - to find an effective way to implement socio-economic projects and programs aimed at solving problems that are the prerogative of the state. Managing determined on competitive basis during the competition. The success of such cooperation can be effective only under certain conditions: the participation of the private partner solutions scale socially significant problems must be higher than when the state decided to be alone; involvement of private partners reduces the lifetime of the project or program; users of products or services are committed to involving the private partner; there is competition between the possible private partners; no regulatory or legislative ban on the involvement of the private partner to provide services or the project in this area; it is possible to assess the performance; cost of the project or program can be compensated with funds from the sale of a product or by establishing fees for consumers; project or process specified task allows to activate the process of innovation.

Keywords: public-private partnership arrangements, large strategic projects.

Вступ. Гармонізація інтересів держави і інтересів підприємництва досягається тоді, коли набір стратегічних зон господарювання у сфері підприємництва кореспондується зі спектром задач, рішення яких передбачено в плані соціально-економічного розвитку регіону. Відтак, розробляючи економічну стратегію, необхідно визначити, обслуговування якого набору стратегічних зон господарювання сфери підприємництва дозволить найкращим чином використовувати наявний стратегічний потенціал, одержуючи при цьому податкові, кредитні і інші преференції. В цьому випадку доцільною формою державного впливу на економічну зацікавленість підприємницьких структур може стати система заходів м'яких бюджетних обмежень. Вона припускає наступні форми:

- прямі субсидії підприємствам;
- непрямі субсидії у формі низьких фіксованих цін на продукцію і послуги природних монополій;
- пільги по податках, митним і іншим зборам державного і регіонального рівнів;
- пільгові кредити, надання гарантій по кредитах;
- прострочені платежі до бюджету, контрагентам, працівникам (що не

призвели за собою санкцій у формі відкриття справи про банкрутство) [1, с. 35].

Аналіз останніх наукових досліджень. Питання державно-приватного партнерства розглядалися у наукових працях зарубіжних вчених: А. Вебера, І. Ізарда, А. Льоша, Е. Маркузен, А. Маршалла, Й.Г. фон Тюнена, Дж. Фрідмана, М. Фрідмена, Й. Шумпетера, вітчизняних і російських: О.М. Алімова, О.І. Амоши, С.І. Бандура, Б.В. Буркинського, М.П. Бутко, В.М. Геєця, З.В. Герасимчук, А.Ф. Мельник, В.В. Микитенко, Г.І. Оніщука, М.Д. Прокопенка, Я.О. Побурка, В.А. Поповкіна, В.К. Симоненка, Л.М. Пісьмаченко.

Постановка завдання. Уточнити сутність державно-приватного партнерства. Дослідити інституційно-правові механізми державно-приватного партнерства при реалізації крупних стратегічних проектів. Визначити етапи реалізації крупних стратегічних проектів. Обґрунтувати мету приватно-державного партнерства в соціально-економічному середовищі.

Результати. Питання приватно-державного партнерства починаються з перекладу відповідного англійського терміну: Public-Private Partnership (PPP). У класичній політекономії «public» протиставлюється «private» і об'єднує все «неприватне», тобто державну владу або місцеву владу, а також громадські організації – тобто сили, що відстоюють інтереси суспільства. Буквальний переклад «public» як «публічний» або «суспільний» створює зовсім інші асоціації. Менше проблем виникає з розумінням терміну «приватний», тобто партнер, що надає власні фінансові і інші, ресурси, а також послуги або товари з метою отримання прибутку.

У вітчизняній літературі або перекладах можна зустріти наступні варіанти, що використовуються як синоніми: приватно-державне партнерство, державно-приватне партнерство, муніципально-приватне партнерство, приватно-суспільне партнерство, приватно-державна кооперація, публічно-приватне партнерство, суспільно-приватне партнерство [2, с. 95].

Використовується термін «приватно-державне партнерство» – при цьому розуміється, що поряд з державними органами влади партнером можуть виступати і органи місцевого самоврядування. Вибір даного варіанту термінології обумовлений і тим, що саме це поняття все частіше використовується в сучасному економічному житті країни.

Приватно-державне партнерство дозволяє уникнути, з одного боку, недоліків прямого регулювання держави, а з іншою – «провалів ринку». Ключовий аргумент на підтримку приватно-державного партнерства полягає в тому, що і суспільний (державний), і приватний сектори мають власні унікальні характеристики і переваги, при об'єднанні яких створюється можливість більш ефективно вирішувати поставлені соціально-економічні задачі і досягати кращих результатів саме в тих сферах, де особливо помітні «провали ринку» або неефективність державного управління – як правило, це соціальна сфера і створення інфраструктури.

У зв'язку з новизною приватно–державного партнерства не склалася система різних визначень цього поняття. Так серед основних варіантів цього терміну можна виділити наступні:

1) ПДП – це інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом в цілях реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно–значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення суспільних послуг. Кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється, як правило, на певний термін в цілях здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації. Економічний ефект для суспільства від партнерства держави і приватного сектора полягає у тому, що воно одержує якісніші товари і високий рівень обслуговування при скороченні витрат. Одночасно на бізнес перекладаються функції інвестування. Партнерство сприяє розвитку інститутів ринку, приватної власності та приватної ініціативи.

2) ПДП – це форма взаємодії державних і приватних структур в цілях надання суспільству найважливіших послуг або продукції. При цьому, ключовою метою домовленості між ними є надання кінцевому споживачу послуг або продукції найефективнішим чином і за нижчою вартістю, ніж кожна з даних структур зможе надати самостійно.

3) ПДП – це передача частини функцій, які традиційно виконувала держава компаніям приватного сектора. Розподіл обов'язків між державою і приватним капіталом може варіюватися від виконання недержавними компаніями функцій підрядчика до повної передачі окремих видів державної діяльності в приватні руки. При цьому держава перекладає частину ризиків на компанії приватного сектора, одночасно користуючись досвідом і творчими можливостями останнього. Додатковою перевагою такого партнерства для держави може бути скорочення потреб в бюджетному фінансуванні проектів. У свою чергу, приватні компанії одержують нових замовників і споживачів або навіть цілі ринки збуту, які більш стабільні у порівнянні з традиційними ринковими нішами.

4) ПДП – це середньо– або довгострокова ділова співпраця між державним і приватним секторами, що передбачає розподіл ризиків і прибутку від результатів об'єднання знань, досвіду і фінансових ресурсів для досягнення намічених цілей економічної політики.

5) ПДП – це сукупність форм середньо– і довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих задач на взаємовигідних умовах.

6) ПДП – це спільне підприємство між приватними і державними юридичними особами. Державна організація/підприємство наймає приватну компанію для здійснення певних робіт, при цьому комерційні ризики розподіляються на тих же умовах, що і в спільному підприємстві.

Таким чином, приватно–державне партнерство, будучи одним з найпоширеніших термінів, не має офіційного розуміння і тлумачення в Україні. Кожен політик вкладає власне значення в це поняття. Немає і системного наукового дослідження даного явища.

В цілому, визначення даного терміну має або загальнотеоретичний, або вузько–юридичний характер. Теоретичні визначення не розкривають суті приватно–державного партнерства як бізнес–процесу. Згідно цим визначенням, будь–яка спільна діяльність держави і бізнесу може розглядатися як приватно–державне партнерство, при цьому навіть виконання державного контракту або сплата податків – це «інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом». В той же час, юридичні визначення не сприяють розумінню суті партнерства держави і бізнесу як процесу, що по суті створює нові економічні та соціальні можливості для громадян, компаній і держави. Багато в чому недоліки визначень пояснюються відсутністю досвіду реалізації проектів приватно–державного партнерства, знаходячись на початковому етапі більшість проектів поки не вступила в інвестиційну стадію, і не генерують досвід і знання для наукового осмислення.

Зарубіжні підходи до даного питання, зокрема, визначення приватно–державного партнерства Standard & Poor's розкриває нові підходи: по–перше, визначені терміни такого партнерства (середньо– і довгостроковий характер), по–друге, передбачається рішення суспільних задач (тих самих суспільних благ, які не може генерувати ринок), а, по–третє, наголошується, що держава і бізнес розподіляють вигоди і ризики. У даному визначенні вже міститься більше фактичної інформації, при цьому, не конкретизується термін «співпраця», а так само, що розуміється під «об'єднанням досвіду і експертизи декількох секторів».

Визначення, представлене Європейським банком реконструкції і розвитку, носить більшою мірою юридичний характер, по суті, під ним розуміється виконання бізнесом довгострокового державного контракту, причому в основному у вигляді концесійних угод.

Відзначимо, що на відміну від Заходу, де приватно–державне партнерство використовується для залучення приватних інвестицій в крупні інфраструктурні проекти, для нашої країни ця модель вирішує не тільки економічну, але і політичну, а так само соціальну задачу. Тому, проста екстраполяція успішного західного досвіду неможлива без урахування української специфіки.

Пропонуємо, під приватно–державним партнерством розуміти: середньостроковий і довгостроковий альянс між державою і бізнесом, у формі державного контракту, на основі розподілу вигід і ризиків між сторонами з метою реалізації суспільно важливих проектів і програм.

Відповідно до даної точки зору, мета ПДП полягає в тому, щоб, по–перше, знайти ефективний спосіб реалізації проектів і програм, які повинні забезпечити виконання соціальних функцій державою, по–друге, забезпечити

створення більшої доданої вартості для збільшення обсягів надання суспільних послуг, по-третє, провести ефективну передачу приватному партнеру ризиків, пов'язаних з плануванням, будівництвом, інвестуванням і управлінням поточною діяльністю того або іншого об'єкту. Крім того, держава одержує вигоду від збільшення пов'язаних з проектом бюджетних доходів, а також від непрямих ефектів – поживлення кон'юнктури і зростання інвестиційної привабливості соціально-економічних проектів, збільшення податкових надходжень тощо.

На основі даного визначення приватно-державне партнерство можна розглядати як економічну категорію, з позиції якої ПДП – це:

- невід'ємна частина єдиної соціально-економічної системи і є сукупністю економічних відносин, ресурсів, результатів, ефективності тощо;
- суб'єкт господарської діяльності, що формує виробничо-економічні, ресурсні, фінансово-кредитні і соціальні зв'язки;
- соціально-економічна система, що регулюється інституційним середовищем і направлена на виробництво необхідних суспільству послуг або продукції.

У зв'язку із зростанням, хоча і повільним, рівня розвитку права та інститутів цивільного суспільства приватно-державне партнерство стає повноправним суб'єктом економічних відносин в країні [3, с. 57].

Причини створення ПДП в соціально-економічній сфері в усіх країнах однакові: це необхідність модернізації інфраструктури і відповідних капіталовкладень, неефективність управління, обмеженість бюджетних коштів, недостатні інвестиції приватних структур, пов'язані з високими ризиками ринку. Практика зарубіжних країн показує, що приватно-державне партнерство доречно у тому випадку, коли необхідний компроміс – об'єднання ресурсів і розподіл ризиків.

Поняття і механізми ПДП укорінялися і використовуються в світовій практиці залучення приватних компаній для довготривалого фінансування і управління суспільною інфраструктурою, включаючи широке коло об'єктів – транспорт, житлово-комунальне господарство, благоустрій тощо.

Актуальність застосування в соціально-економічній сфері приватно-державного партнерства пояснюється багатьма причинами. Вирішення ряду соціально значущих задач затримується через відсутність якісних механізмів залучення інвестицій в даний сектор і його інфраструктуру. Оскільки в даний час потенційні інвестори не мають реальних гарантій отримання звідти прибутку або навіть повернення капіталовкладень, вони вимушені, не завжди виправдано, інвестувати засоби тільки у власний розвиток. В даний час в країні з'явилися умови для внутрішнього інвестування і необхідно запуснути механізм, що дозволяє це зробити [3, с. 121].

В рамках цієї системи держава зможе наділити приватного інвестора правом участі в здійсненні деяких своїх функцій в соціально-економічній

сфері, а також правом управління державною або муніципальною власністю або монопольними видами діяльності.

Мета приватно–державного партнерства в соціально–економічному середовищі – знайти ефективний спосіб реалізації соціально–економічних проектів і програм, націлених на вирішення задач, які є прерогативою держави. Керуючий визначається на змагальній основі в ході конкурсу. Успіх реалізації такої взаємодії може бути ефективний тільки при дотриманні ряду умов:

- за участю приватного партнера масштаби рішення соціально значущих задач повинні бути вище, ніж коли держава їх вирішувала б самотійно;
- участь приватного партнера дозволяє скоротити термін реалізації проекту або програми;
- користувачі продукції чи послуг прихильні до залучення приватного партнера;
- існує конкуренція між можливими приватними партнерами;
- відсутні нормативні або законодавчі заборони на залучення приватного партнера для забезпечення послуг або здійснення проекту в даній сфері;
- існує можливість оцінити результати діяльності;
- витрати на реалізацію проекту або програми можуть бути компенсовані за рахунок коштів, від реалізації продукту або через встановлення плати для споживачів;
- проект чи процес виконання певної роботи дозволяють активізувати інноваційний процес.

В Україні є приклади проектів, які вже реалізовувалися за схемою приватно – державного партнерства. Як правило, вони є локалізованими, забезпечені власною ініціативою місцевих органів влади і невеликі за масштабами. Найбільш популярними сферами реалізації приватно-державного партнерства в країні є:

- ЖКГ – передача муніципального житлового фонду на обслуговування комерційній організації, створення спеціалізованих компаній у сфері управління і обслуговування житлового фонду, забезпечення житлового сектора теплопостачанням і гарячою водою;
- соціальна сфера – створення соціально-реабілітаційного центру для неповнолітніх;
- співпраця в освітянській діяльності;
- транспорт – будівництво автошляхів, організація пасажирських перевезень;
- нерухомість – будівництво готелей; програма «Житло молоді»;
- екологія і благоустрій – реконструкція території міського саду; набережної, реконструкція площ.

Задачами організації приватно-державного партнерства в соціально економічній сфері, є справедливий розподіл ризиків підприємства між приватною і державною структурами, спираючись на здатність кожної з них

управляти ризиками; а також забезпечення для кожної сторони винагороди з урахуванням прийнятого ризику.

Узагальнюючи наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених, можна виділити наступні характерні риси ПДП:

- ПДП задовольняє потреби суспільного сектора за рахунок реалізації проектів і програм, використовуючи або запозичуючи ресурси приватного сектора.

- ПДП підтримує державні повноваження і функції, при цьому реалізує соціально-економічні програми сумісно з приватним сектором.

- проекти, що реалізуються у формі ПДП, організовані за принципом взаємодії двох або більш сторін, що працюють за для досягнення сумісних цілей.

- Учасниками ПДП можуть бути: місцеві і державні органи влади, комерційні підприємства і некомерційні організації.

- Учасники ПДП розділяють повноваження і відповідальність.

- Учасники ПДП функціонують на рівних умовах.

- Учасники ПДП спільно витрачають час і ресурси.

- Учасники ПДП розділяють інвестиції, ризики і вигоди.

- Учасники ПДП мають чітку угоду, контракт або інший правовстановлюючий документ.

Крім перерахованих особливостей ПДП володіє рядом специфічних рис, пов'язаних з участю в проекті держави, яка виступає як провідний партнер, що визначає рамкові умови партнерства.

До специфічних рис ПДП, в країнах ЄС, відносять:

- специфічні вимоги бюджетного обліку;

- необхідність особливого «бюджетного» мислення ;

- різний правовий статус партнерів;

- детальне регулювання заборгованості державного сектора відповідно до критерій Маастрихтського договору;

- обмежена готовність держави ухвалювати рішення за проектом;

- формальні вимоги до процедури ухвалення рішень;

- різні правила і норми щодо державних замовлень і закупівель для проекту [2, с. 94].

Висновки. Основний принцип концепції ПДП полягає у тому, що держава визначає, в яких послугах і інфраструктурі вона має потребу, а приватні інвестори висувають пропозиції, які повинні найбільшою мірою відповідати вимогам держави. Концепція ПДП реалізується в наступному порядку:

- розробка проекту, в рамках якого приватний сектор планує, і частково управляє об'єктом інвестицій відповідно до завдань держави;

- фінансування інвестицій державою, зокрема у формі оплати послуг за використання інфраструктури;

- укладення довгострокового договору, зміст і структура якого досить різноманітна. Способи і терміни платежу, залежність від якості послуг і певних

економічних подій. Розподіл поточних витрат може здійснюватися в договорах по-різному, відповідно цілей і результатів переговорів між партнерами;

- перехід об'єкту інвестицій після закінчення терміну договору в приватну або державну власність.

В рамках ПДП держава виконує важливу роль, з одного боку, найважливішого користувача послугами, що надаються в рамках проекту, а з іншою – суб'єкта, що встановлює рамкові умови його реалізації. Таким чином, ПДП розглядається як концепція, що дозволяє використовувати ресурси приватного сектора для розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг суспільних послуг і позбавити державу від специфічних ризиків, пов'язаних з виконанням проектів.

Список використаних джерел:

1. Продиус И.П. Устойчивое развитие и экономическая стратегия/ И.П. Продиус, В.И. Захарченко// Экономические инновации. – Одесса : ИПР и ЭЭИ, 1999. – Вып. 5. – С. 30 – 37.
2. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно–государственного–партнерства Н.А. Лебедева// Наука и образование. Межвузовский сборник научных трудов «Экономика и управление». – 2005.– №2 – С. 91 – 96.
3. Борщ Л.М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми і перспективи/ Л.М. Борщ. – К.: Знання : КОО, 2002. – 318с.

References:

1. Prodius, I.P. (1999), "Sustainable development and economic strategy", Economic innovation, vol. 5, Pp. 30 - 37.
2. Lebedeva, N.A. (2005) "Prospects for the development of public-private-partnership", Science and Education. Interuniversity collection of scientific papers "Economy and Management", vol. 2 , Pp. 91 - 96.
3. Borscht, L.M. (2002) Ю Investing in Ukraine: state, problems and prospects, Knowledge, Kyiv, Ukraine.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор

УДК 351

Узунов Ф.В.,

к.е.н., доцент, перший проректор
Університету економіки та управління

**УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ ВЗАЄМВІДНОСИН У
ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ З ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА**

Анотація. У статті розглянуто теоретичні основи забезпечення удосконалення управління розвитком державно-приватного партнерства в умовах ринкових відносин. Показано науковий аналіз положень науки державного управління та законодавства щодо розширення сфер правових зв'язків між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами, діяльність яких забезпечення економічної безпеки на договірних умовах.