

УДК 334.723

Москвічова О.С.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів**Вінницького фінансово-економічного університету***ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ**

У статті розглядаються питання, пов'язані з розвитком в Україні державно-приватного партнерства. Досліджено інструментарій державно-приватного партнерства та наявний потенціал для подальшого розвитку. Виокремлено основні проблеми в даній сфері та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, держава, приватний бізнес, законодавство, концесія.

Москвичёва Е.С. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с развитием в Украине государственно-частного партнерства. Исследуются инструментальный государственно-частного партнерства и имеющийся потенциал для дальнейшего развития. Выделяются основные проблемы в данной сфере и пути их решения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государство, частный бизнес, законодательство, концессия.

Moskvichova O.S. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE: PROBLEMS OF DEVELOPMENT

This article discusses issues related to the development of the Ukrainian public-private partnership. The tools of public-private partnership studies and the existing potential for further development. The main problems in this area discusses and ways to solve them.

Keywords: public-private partnerships, government, private business, law, concession.

Постановка проблеми. Одним із основних напрямів трансформації економіки України на сучасному етапі є подальше реформування системи управління економікою. Дійовим засобом підвищення ефективного функціонування державної власності є розвиток партнерських відносин держави та бізнесу, що дозволить залучити в державний сектор економіки додаткові ресурси, насамперед інвестиції. У такій системі відносин відбувається об'єднання ресурсів і потенціалів держави і бізнесу, що сприяє підвищенню ефективності використання наявних ресурсів, розподілу ризиків між державним і приватним секторами та їх мінімізації.

В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії, тому існує нагальна необхідність їх наукового дослідження, зокрема, необхідно систематизувати їх інструментарій та проаналізувати наявний потенціал в країні для подальшого розвитку такого виду відносин держави і приватного бізнесу

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у зарубіжній і вітчизняній літературі приділяється багато уваги різноманітним аспектам відносин між державою і приватним сектором, розвитку державно-приватного партнерства. Багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і приватного підприємництва аналізувалися з різних позицій у працях таких зарубіжних вчених, як Т. Веблен, Дж. Коммонс, Р. Коуз, Д. Норт, Дж. Ходжсон та ін., а також вітчизняних вчених серед яких: О. Амоша, В. Дементьев, А. Гриценко, В. Сікора, А. Чухно та ін. Слід також зазначити, що проблеми взаємодії держави і бізнесу аналізувалися у працях таких учених, як Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М. Мейер, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке та ін. Проте, незважаючи на напрацювання зарубіжних та вітчизняних науковців, інструментарій державно-приватного партнерства залишається несистематизованим, а перспективи розвитку не мають чіткої концепції.

Мета статті полягає у дослідженні інструментарію державно-приватного партнерства, обґрунтуванні ролі такого партнерства у економічному розвитку держави та перспективи подальшого впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із способів залучення приватного бізнесу в інноваційну сферу і поділу державою спільно з інвестором первинних ризиків є державно-приватні партнерства (ДПП). На даний час концепція державно-приватного партнерства набуває в Україні все більше застосування, і підвищена увага до даної проблеми вимагає детального аналізу проблем і перспектив взаємодії держави та бізнесу в процесі інвестування інноваційної діяльності.

Принципи державно-приватного партнерства являють собою принципи цивільного права. У зв'язку з цим було б правильніше говорити не про «принципи ДПП», а про «принципи цивільного права, характерні для відносин за участю публічно-правового утворення».

Щодо інструментів державно-приватного партнерства, то на даний час в Україні використовується декілька основних інструментів (форм) ДПП. До їх числа відносяться [1, с. 40–41]:

- інвестування в статутні капітали господарських товариств;
- державні корпорації;
- інвестування у венчурні інвестиційні фонди;
- підписання і виконання договорів (угод).

На нашу думку, застосовувані на практиці форми ДПП відповідають вже відомим інститутам громадянського права, які мають належне правове регулювання.

Найбільш поширеними формами договорів, що застосовуються в ДПП, є державні контракти і концесійні угоди. Таким чином, існують дві значні економічні системи – держава і приватний бізнес, зокрема транснаціональні корпорації (ТНК). Вони не тільки змагаються за економічний вплив і економічну владу, що стимулює розвиток світової економіки, але й в інтересах підвищення кінцевої результативності покликані більш тісно співпрацювати між собою. Такі тенденції до співробітництва і визначають розвиток сучасної економіки. У теорії конкурентних переваг місце традиційної конкуренції зайняла так звана «соконкуренція», а в теорії економічної влади – все більшого значення набувають різного роду альянси, спілки, партнерства і т. д. Ця

ситуація зумовила новий, особливий рівень взаємодії бізнесу і держави.

В Україні є величезний, поки що недостатньо використовуваний, потенціал державно-приватного партнерства в ряді капіталомістких галузей економіки, в регіональному та місцевому господарстві, у сфері дрібного і середнього бізнесу. Світовий досвід має велику кількість концептуальних підходів, форм, методів і конкретних механізмів державно-приватного партнерства, який цілком може бути використано при вирішенні ряду важливих завдань сучасної економічної політики. Різноманітні форми партнерства забезпечать ефективні рішення в галузі реформування природних монополій, в розширенні практики угод про розподіл продукції, допоможуть швидше вирішити проблеми поліпшення виробничої та соціальної інфраструктури, забезпечити серйозний прорив у сфері комунального господарства.

Поряд з тим можна виділити і проблеми становлення ДПП в Україні. Так, в Україні протягом тривалого часу формуються правові засади для розвитку окремих форм ДПП. Нині законодавчу базу розвитку ДПП становлять: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, законодавчі акти України, серед яких:

- Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI, який визначає правові, економічні та організаційні засади взаємодії держави та приватних партнерів, регулює відносини, пов'язані з підготовкою, виконанням і розірванням договорів, які підписуються в рамках ДПП, а також установлює гарантії дотримання прав і законних інтересів сторін цих договорів;

- Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. № 1039-XIV (зі змінами), який регулює відносини, що виникають у процесі укладення, виконання та припинення дії угод про розподіл продукції щодо пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони;

- Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р., який діє в редакції від 08.07.2011 р., визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна з метою підвищення ефективності його використання і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах);

- Закон України «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 р., який діє в редакції від 15.01.2009 р. № 891-VI, визначає особливості будівництва та/або експлуатації автомобільних доріг загального користування на умовах концесії;

- Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 р. № 2624-VI, яким передбачено спрощений порядок передачі в оренду чи концесію зазначених об'єктів, встановлення умов захисту капіталовкладень приватного інвестора.

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.

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

Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною, багаторівневою і забюрократизованою, 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 проєктів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

Також існують й інші перепони у розвитку ДПП, зокрема суспільство, влада і бізнес мають слабку, спотворене і неповне уявлення про суть державно-приватного партнерства та його застосування на практиці, а також можливі при цьому соціально-економічні коротко-, середньо- і довгострокові наслідки [2].

Існує також низка суперечностей у інституційному забезпеченні ДПП. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства. 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, організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП [3].

Водночас Державне агентство з інвестицій та управління національними проєктами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестиційної діяльності, ДПП та управління національними проєктами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розробку та реалізацію проєктів ДПП [4]. Окрім того, інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах. Місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади [2].

Відсутність комплексного підходу. Впровадження ДПП ведеться в країні не системно: влада зосереджується в основному на законодавчих питаннях, не приділяючи належної уваги економічним і соціальним проблемам, механізму функціонування та регулювання такого партнерства. ДПП має комплексний, інституціональний характер і повинно досліджуватись на основі системного підходу.

Можливо, найголовніша проблема полягає в тому, що загальне число фахівців у сфері державного управління України, здатних на високому професійному рівні складати довгострокові договори державно-приватного партнерства, мізерно мало. Таких фахівців українські навчальні заклади не готують, відсутні відповідні навчальні програми та спецкурси. Немає методик по складанню державними органами влади інвестиційних договорів з тривалими термінами окупності інвестицій.

Системний підхід до проблеми державно-приватного партнерства повинен передбачати комплексне вирішення наступних завдань:

1. Розробка концепції та стратегії введення ДПП, яка повинна містити цілі, завдання та принципи створення ДПП; етапи їх розгортання; організаційну структуру і систему управління, що передбачає в першу чергу функції її окремих ланок; механізм та інструменти; перелік законодавчих актів, які необхідно прийняти; орган державної влади, відповідальний за підготовку цього законодавчого документу і терміни виконання.

2. Створення необхідного інституціонального правового, економічного, організаційного середовища, що включає в себе формування достатньої, повної і прозорої законодавчої бази (нормативні акти і підзаконні документи); формування в країні інших елементів інституційного середовища: органів виконавчої влади, у віданні яких знаходяться питання ДПП, фінансово-економічних інститутів, що забезпечують інвестування та гарантування приватних інвестицій (наприклад, Агентство з гарантування інвестицій), незалежних організацій, що здійснюють експертизу проектів і консалтинг, керуючих компаній, асоціацій, об'єднань, фондів тощо.

3. Створення спеціального державного органу (наприклад, Державне агентство з ДПП), який повинен реалізовувати політику ДПП в Україні і відповідати перед президентом, урядом і суспільством за весь комплекс питань щодо ДПП. Він повинен бути досить самостійною і повноважною структурою, мати на меті вивчення всього спектра проблем ДПП – юридичних, організаційних, фінансових, економічних – і підготовку методичної, нормативної, правової, інструментальної бази для розгортання та розвитку ДПП в Україні.

4. Підготовка фахівців з даного питання, створення сприятливої громадської думки для передачі приватному сектору функцій володіння і користування об'єктами державної і муніципальної власності, забезпечення довіри громадськості до цього нового для сучасної України типу господарських відносин, а також забезпечення прозорості діяльності бізнесу. Реалізація ДПП за своїми масштабами, глибиною та ступенем проникнення в систему сформованих господарських відносин цілком може зрівнятися з приватизаційними процесами, оскільки об'єктом партнерства в Україні вже найближчим часом можуть стати підприємства галузей соціально-виробничої інфраструктури.

Для становлення, ефективного функціонування та розвитку системи державно-приватного партнерства необхідно вжити наступні заходи на державному рівні [5, с. 34–37]:

1) розробити концепцію розвитку державно-приватного партнерства, яка буде включати в себе цілі, завдання, принципи, механізми та інструменти;

2) створити чітко продуману, науково обґрунто-

вану довгострокову стратегію розвитку ДПП, яка, в тому числі, буде включати етапи розвитку ДПП;

3) створити належне інституційне середовище, і зокрема спеціальний державний орган.

Висновки. Державно-приватне партнерство є потенційним інструментом соціально-економічного розвитку держави та підвищення конкурентоспроможності країни на світовому рівні.

Для розвитку державно-приватного партнерства необхідно: закріплення принципів ДПП у державних і регіональних концепціях соціально-економічного розвитку держави та регіонів; створення сприятливого інституційного середовища ДПП; розробка і удосконалення його нормативно-правової бази; забезпечення державної підтримки і гарантій держави партнерам з приватного сектору; створення державного органу з питань ДПП, а також інститутів громадянського суспільства, необхідних для його діяльності: об'єднань, асоціацій, союзів, експертних і консультативних комітетів; запровадження публічного контролю виконання договірних зобов'язань всіма учасниками-партнерами.

У стратегії реалізації державно-приватного партнерства повинні бути відображені загальні напрями і сфери ДПП, види і обсяги послуг, які будуть надаватися у вигляді ДПП, передбачувані форми партнерств; основоположні принципи функціонування ДПП; пріоритетність інтересів держави, ефективний розподіл ризиків між сторонами, політична підтримка держави, партнерський, рівноправний і транспарентний характер відносин; економічна (соціальна) ефективність реалізації проектів ДПП.

Головним спрямуванням нормативно-правового забезпечення має бути незмінність форми власності та цільового призначення об'єкта, який споруджується, модернізується чи управляється за допомогою механізмів ДПП, протягом усього строку партнерства; справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням договорів ДПП; справедливий розподіл прибутку між державою та приватним сектором.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Іванюк А., Царев Д. Практика правового и налогового консультирования / А. Иванюк, Д. Царев // Финансовая газета. – 2009. – № 17. – С. 39–44.
2. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.
3. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.
4. Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 583/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583/2011>.
5. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 315 с.