

УДК 352:658.114 (075.8)

**ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ****Саснко О.О.****STATE-PRIVATE AS INSTRUMENT OF ECONOMIC
DEVELOPMENT OF REGIONS****Saienko O.**

В статті розглянуто основні характеристики державно-приватного партнерства, а також необхідність ефективних відносин між органом публічної влади та приватною організацією. Опрацьовано загальні проблеми щодо функціонування державно-приватного партнерства. У статті встановлено, що питання застосування державно-приватного партнерства території України залишається одним з актуальних у сфері економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, лізинг, економічний розвиток регіонів.

Постановка проблеми. Останні десятиріччя для більшості країн світу стали періодом боротьби за ефективний економічний розвиток та підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, у тому числі шляхом розвитку ключових елементів регіональної та місцевої інфраструктури. В результаті цього посилюється інтерес до приватних підприємств з боку держави не тільки як до фіскального та соціального інструменту, а й з точки зору використання їх потенціалу для фінансування, створення та реалізації спеціальних спільних проектів, які спрямовано на вдосконалення інфраструктури регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Високої оцінки, з питання регіональної економіки, заслуговують праці сучасних українських науковців: О. Амоші, П. Беленького, Б. Буркинського, З. Варналія, А. Гальчинського, В. Гейця, Б. Данилишина, М. Долішнього, С. Злупка, О. Кудріної, І. Лукінова, В. Новицького, Б. Пасхавера, В. Пілюшенка, О. Поважного, Ф. Поклонського, І. Сала, С. Соколенка, Д. Стеценка, М. Чумаченка, Л. Яковенко та ін.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення існуючих й вироблення нових принципів і методів системного управління державно-приватного партнерства як інструменту економічного розвитку регіонів.

Матеріали і результати досліджень. Запровадження державно-приватного партнерства (ДПП) дає більш вагому віддачу для суспільства завдяки зниженню витрат, підвищенню рівня обслуговування, зниженню ризиків. ДПП відкриває доступ до альтернативних приватних джерел капіталу, дозволяючи реалізувати важливі та термінові проекти, які в іншому випадку були б не можливі. Пошук у мотиваціях державного та приватного секторів спільного знаменника, а також укладання контрактів на конкурсній основі розширюють можливості для використання новаторських підходів до здійснення державних інфраструктурних проектів на підставі державно-приватного партнерства. За оцінками експертів, ДПП інколи навіть позиціонується як "нова технологія розвитку економіки" [1].

У сучасному розумінні ДПП - це інституціональний і організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значимих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Як правило, кожний такий альянс створюється на певний строк з метою здійснення конкретного проекту й припиняє своє існування після його реалізації. Державно-приватне партнерство (ДПП) започатковується з метою забезпечити фінансування, планування, виконання й експлуатацію об'єктів, виробництв і надання послуг державного сектору.

Існують різні типи ДПП, що створюються внаслідок різних причин, які покривають широке коло ринкових сегментів і які відображають різного роду потреби держави або регіонів у розвитку інфраструктури. Незважаючи на розмаїтість типів ДПП, можна виділити дві основні категорії: інституціональне ДПП, що охоплює всі форми спільних підприємств між державними й приватними учасниками; і контрактне (концесійне) ДПП.

Останнім часом особливого розвитку у світі набули контрактні ДПП у формі концесійної моделі, в рамках яких за послуги "платить споживач".

Концесії, що мають тривалу історію державно-приватного фінансування, найбільшою мірою асоціюються із ДПП. У процесі впровадження в державний сектор принципів керування, прийнятих у приватному секторі, приватного фінансування й "ноу-хау", концесії стали найбільш вживаною формою такого виду фінансування. Концесії являють собою контрактну модель організації взаєностосунків між державою та бізнесом, за якої державний сектор передає об'єкт (наприклад нерухомість) або право надавати послугу приватному суб'єкту, який і здійснює управління ДПП протягом певного, наперед визначеного сторонами періоду часу.

Основні характеристики державно-приватного партнерства. Державно-приватне партнерство (в західних інформаційних джерелах використовується термін "public private partnership" - "публічно-приватне партнерство") - це система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у якій останній відводиться більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, ніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад державних закупівель), і менша, ніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних та комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів.

Завдання, які можна вирішити за допомогою інструменту державно-приватних партнерств, можна узагальнити таким чином:

- ДПП дають змогу органам влади зосередитись на основних функціональних питаннях. Основна роль органів влади полягає в просуванні інтересів громадськості шляхом упровадження дієвої політики. Коли приватний сектор бере на себе відповідальність за другорядні, неосновні функції, це дає змогу владі перерозподілити свої ресурси й зосередитись на виконанні своєї основної ролі;

- ДПП сприяють поліпшенню управління державними активами. Традиційні цикли планування закупівель часто базуються на короткотерміновій перспективі, внаслідок чого утримання та відновлювання активів часто буває неоптимальним. Водночас приватний сектор застосовує до планування та бюджетування підхід з позицій "життєвого циклу", використовуючи довготермінові контракти. Ці контракти включають кошти на утримання, що гарантує збереження активів у доброму стані та належний догляд за ними;

- ДПП сприяють підвищенню якості надання послуг унаслідок упровадження інновацій. Залучення приватного сектору на конкурентних конкурентних засадах сприяє виробленню ним творчих рішень у сфері створення інфраструктури, планування, будівництва та управління активами;

- ДПП дають змогу перекласти ризик із платників податків на приватний сектор. Завдяки такому підходу ризику, пов'язані із несподіваними витратами й перевитратами, затримками із виконанням та відхиленнями від календарного графіка й необхідністю реагування на коливання попиту на послуги дієвим чином перекладаються з державного сектору на приватний.

Основною перевагою ДПП порівняно з іншими видами договірних відносин між органами влади та приватним сектором є найбільш оптимальний розподіл повноважень щодо контролю над спільною діяльністю щодо надання послуг населенню, в результаті якої буде досягнутий бажаний результат для обох сторін. Це досягається шляхом договірної узгодженості ролей, ризиків та винагород, з метою отримання стимулів для якісного надання послуг і одночасно використання гнучких підходів для досягнення бажаних результатів.

ДПП створює переваги для органів влади у досягненні публічних цілей завдяки:

- можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток та запровадження нової інфраструктури;
- прискорення будівництва необхідного об'єкта, у порівнянні з термінами, якби інвестиції були винятково публічними;

- менеджменту великих проектів;
- отримання доступу до запровадження передових технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями;
- залучення різноманітних фінансових ресурсів для реалізації проекту через посередництво бізнес-структур.

Основною перевагою ДПП для приватних організацій є те, що вони отримують можливість для інвестицій у ті галузі соціально-економічного простору регіонів, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень і, таким чином, розширюють свої інвестиційні можливості.

Практичний досвід впровадження ДПП у багатьох країнах світу демонструє, що ця форма співробітництва між публічними та приватними організаціями повинна бути заснована на низці базових принципів (табл.).

Основні бар'єри для створення та ефективного функціонування партнерств на регіональному рівні:

- недосконалість законодавчої основи для створення ДПП, зокрема щодо проведення прозорого конкурсу з відбору кваліфікованого та мотивованого приватного партнера;

- нестабільність регуляторного середовища, в якому реалізовується ДПП;

- нестача повноважень у відповідного органу влади щодо ініціювання та впровадження партнерства;

- незадоволення проектом ключовими зацікавленими сторонами (місцевими громадами, населенням, місцевими бізнесом);

- створення надмірного ризику для довкілля;

Таблиця

Основні базові принципи заснування та функціонування державно-приватних партнерств

Назва принципу	Опис принципу
Прозорість	Надання органами влади повної інформації інвесторам, концесіонерам, усім зацікавленим сторонам
Змагальність	Створення рівних умов для залучення до партнерства для всіх потенційних приватних партнерів
Підзвітність	Відповідальність усіх партнерів перед громадськістю та взаємні зобов'язання, які є визначеними в договірному порядку
Законність	Створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою
Зрозумілість та передбачуваність	Зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконати без суттєвих змін
Врахування специфіки	Формування партнерств із врахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), галузі соціально-економічного життя
Економічна та фінансова стабільність і гнучкість	Врахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, та позитивних наслідків для розвитку економіки в цілому. Забезпечення можливості швидкого реагування та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство
Рівність	Забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних
Соціальне залучення	Створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерств різних суспільних груп

- нестача фінансових стимулів для приватного партнера брати участь у проекті;
- неефективний розподіл функцій та ризиків у партнерстві.

Застосування концесії, як перспективної і комплексної форми партнерства також має свої особливості. По-перше, на відміну від орендних та інших відносин, концесійні відносини мають довгостроковий характер, що дає право сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. По-друге, в концесіях приватний сектор є незалежним в ухваленні адміністративно-господарських і управлінських рішень, що відділяє їх від спільних підприємств. По-третє, у держави в рамках як концесійного договору, так і законодавчих норм залишається достатньо важелів впливу на концесіонера в разі порушення ним умов концесії, а також за необхідності захисту суспільних інтересів [1, с. 46-49].

Водночас, застосування концесії як форми державно-приватного партнерства має свої складності. У Законі України "Про концесії" виділено об'єкти стратегічного значення, визначено порядок організації та проведення конкурсу щодо надання концесії, але не зазначено умови для надання пільги і дотацій, як дієвого мотиваційного механізму, а механізми моніторингу та контролю - недосконалі. Недоліки концесії є такі:

- високий рівень фінансового ризику для приватного сектору;
- відсутність досвіду професійного управління на регіональному та місцевому рівні;
- нестійка політична ситуація у державі, що не сприяє розвитку бізнесу, перешкоджає зростанню довіри приватних партнерів до укладення тривалих угод та створює, додаткові ризики для концесіонера;
- відсутній ефективний механізм надання державних гарантій відносно шкоди, заподіяної під час концесії;

– як результат економічних негараздів приватного партнера може виникнути ситуація, коли об'єкти, які були здані в концесію органами державної влади і органами місцевого самоврядування для будівництва, залишаються незавершеними;

- недостатність правового регулювання.

Іншою формою державно-приватного партнерства є орендні (лізингові) відносини, що виникають у зв'язку з передачею органами державної влади та органами місцевого самоврядування в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, споруд, виробничого обладнання. За користування державним та комунальним майном приватні компанії вносять орендну плату.

Провідні вітчизняні науковці визначають, що одним із дієвих механізмів державно-приватного партнерства може бути лізинг. За оцінкою експертів Європейської бізнес-асоціації, потенційний попит на послуги лізингу в Україні становить щонайменше 85 млрд. грн.

Лізинг можна розглядати як форму довгострокового кредитування покупки, що становить довгострокову оренду. Оскільки лізингова служба повністю оплачує основні засоби за дорученням підприємства-лізингоотримувача за рахунок власних коштів, то до неї переходить право власності на об'єкти лізингу. Він створює економічні вигоди всім учасникам лізингової операції. Так, підприємству-постачальнику гарантуються збут продукції і своєчасне одержання грошових коштів для здійснення розрахунків із бюджетними працівниками і направлення їх на виробничий розвиток [2, с. 17].

Однією із форм державно-приватного партнерства є державно-приватні та комунальні підприємства. Залежно від характеру і структури фінансового капіталу існують акціонерні товариства та спільні підприємства з певною часткою сторін. Акціонерами можуть бути органи державної влади і органи місце-

вого самоврядування. Проте слід зазначити, що діяльність спільного підприємства обумовлена постійною участю органів влади у виробничій, господарській, інвестиційній діяльності. Приватний партнер не володіє тими правами, що в концесії, не приймає самостійних рішень. Участь приватного сектору в капіталі державних та комунальних підприємств може допускати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Чим менша частка приватних інвесторів порівняно з державною та комунальною, тим вужчий спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання органів влади або врахування їх інтересів.

Формами державно-приватного партнерства в політичній сфері є: консультації представників влади і бізнесу в рамках асоціацій підприємців; незалежна експертиза проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади різних рівнів у галузі економіки та інших сферах; підготовка і внесення пропозицій щодо реалізації тих чи інших напрямів державної політики, захисту внутрішнього ринку, державній підтримки експортерів; інформаційне забезпечення взаємодії влади і асоціацій, об'єднань підприємців, галузевих спілок товаровиробників.

Україна разом з країнами Європейського Союзу та країнами-кандидатами залучена до виконання широкомасштабного плану розвитку транс'європейської транспортної системи до 2020 р. Одночасно з розробкою планів розвитку транспортних мереж Європейського Союзу здійснюється перегляд діючої мережі транспортних коридорів з метою концентрації ресурсів по найбільш важливих напрямках. Відповідно до карти основних маршрутів європейської транспортної мережі та водних магістралей, яка розроблена Групою високого рівня в листопаді 2005 р., через територію України проходить центральна вісь, яка включає маршрути, які відповідають напрямкам транспортних. Ці проекти передбачають активну участь незалежних інвесторів, які беруть участь у державно-приватному партнерстві, потребують передбачуваної та надійної нормативно-правової бази, тобто меншої кількості актів, простих, якісних та виконуваних норм [4].

Крім того, нормативно-правова база повинна враховувати інтереси одержувачів послуг та давати їм можливість брати участь в юридичних процедурах, захищаючих їх права та гарантуючих їм доступ до процесу прийняття рішень.

Проте інвестиційне партнерство держави та бізнесу в Україні перебуває на початковій стадії свого розвитку. Тому за важливе в Україні вбачається нормативне забезпечення принципів та основних правил державно-приватного партнерства.

Саме на досягнення цієї мети 1 липня 2010 р. й було прийнято Закон "Про державно-приватне партнерство" за № 2404-VI [3] (далі Закон), який дає змогу підвищити конкурентоспроможність державного сектору економіки, сприятиме ефективнішому використанню державного та комунального майна, залученню інвестицій в економіку Украї-

ни, модернізації інфраструктури, підвищенню якості товарів (робіт і послуг). Метою державно-приватного партнерства за новим Законом України є реалізація суспільно значущих проектів (програм) зі створення нових та/або відновлення (модернізації, реконструкції) діючих об'єктів, і користування (експлуатації), управління такими об'єктами.

За Законом державно-приватне партнерство може застосовуватися для регулювання відносин, які виникають у процесі реалізації проектів у таких сферах:

- мережі газо- і теплопостачання;
- дорожнє господарство;
- машинобудування;
- водопостачання, водовідведення, меліоративні системи;
- інфраструктура охорони здоров'я, туристична та рекреаційна індустрія;
- очисні споруди;
- переробка відходів;
- управління нерухомістю;
- надання соціальних послуг.

Закон створює сприятливі умови для підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів та залучення інвестицій. Суттєва частка інвестиційних потреб галузей економіки України буде забезпечена прямими інвестиціями та виконанням інвестиційних зобов'язань приватними партнерами, що сприятиме розвитку економіки регіонів. Крім того, іноземні компанії будуть сприяти виходу українських підприємств на міжнародні ринки капіталу та залученню новітніх технологій в Україну. Залучення приватних партнерів до реалізації проектів приведе до посилення конкуренції на ринках товарів (послуг), що, у свою чергу, сприятиме здешевленню та підвищенню якості таких товарів (послуг).

Висновки. Виходячи з вищевикладеного можна стверджувати, що основною метою запровадження державно-приватного партнерства як за теорією, так і за практикою є задоволення потреб локальної громади. Ці потреби можуть мати різний характер та різну спрямованість, але всі вони пов'язані з наявністю необхідних ресурсів - людських, фінансових, матеріальних тощо. Тому абсолютно логічно питання розвитку економіки регіону пов'язують із розвитком підприємництва - оскільки незалежна та вільна підприємницька діяльність надає органам публічної влади та місцевого самоврядування можливість доступу до ресурсів. Зрозуміло, що, з одного боку, можливість доступу не є ще самими ресурсами, а з другого боку, в економічному плані загальноприйнято, що ефективність приватного бізнесу вища, ніж будь-яких державних органів чи органів місцевого самоврядування. Розуміння щодо необхідності дотримання балансу між перерозподілом ресурсів на користь громади та сприятливим бізнес-кліматом на локальній території, та вміння знаходити цей баланс становить основу сталого розвитку економіки регіону.

Література

1. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М.: ИМЭМО РАН, 2005. – 240с.
2. Грищенко О.І. Фінансовий лізинг: історія, сучасність та перспективи розвитку / О.І. Грищенко // Юридичний журнал. – 2006. – №3. – С.12.
3. Закон "Про державно-приватне партнерство" [Електронний ресурс]: Верховна Рада України; Закон від 01.07.2010 № 2404-VI – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
4. Кудріна О.Ю. Державне регулювання розвитку промислового потенціалу регіону // Економічний вісник Донбасу. Наук. журнал Інституту економіки промисловості Національної академії наук України. – Луганськ: вид-во ДЗ "ЛНУ ім. Тараса Шевченка". – 2012 р. – Вип. 1 (27). – с. 75-82.

References

1. Varnavskiy V.G. (2005) Partnerstvo gosudarstva y chastogo sektora: formy, proekty, ryzy / V.G. Varnavskiy. – M.: IMEMO RAN, 2005. – 240 s.
2. Gryshhenko O.I. (2006) Finansovyy lizing: istoriya, suchasnist' ta perspektyvy rozvytku / O.I. Gryshhenko // Iurydychnyy zhurnal. №3. – S.12.
3. Zakon Ukraïny "Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo" [Elektronnyy resurs]: Verhovna Rada Ukraïny; Zakon vid 01.07.2010 № 2404-VI – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Kudrina O.Ju. (2012) «Derzhavne reguljuvannja rozvytku promyslovogo potencijalu regionu», Ekonomichnyj visnyk Donbasu. Nauk. zhurnal Instytutu ekonomiky promyslovosti Nacional'noi akademii' nauk Ukraïny, №1 (27). – p. 75-82.

Саенко О. А. Государственно-частное партнерство как инструмент экономического развития регионов

В статье рассмотрены основные характеристики государственно-частного партнерства, а также необходимость эффективных отношений между органом публичной власти и частной организацией. Обработано общие проблемы по функционированию государственно-частного партнерства. В статье установлено, что вопрос применения государственно-частного партнерства территории Украины остается одним из актуальных в сфере экономического развития регионов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, лизинг, экономическое развитие регионов.

Saenko O. State-private as instrument of economic development of regions

In the article the basic characteristics of public-private partnerships and the need for effective relations between public authorities and private organizations. Processed general issues concerning the operation of public-private partnership. The paper found that the application of the public-private partnership in Ukraine remains a pressing economic development regions.

Keywords: public-private partnership, concession, leasing, economic development regions.

Саенко О.О. – к.е.н., доцент ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

Рецензент: д.е.н., проф. **Чиж В.І.**

Стаття подана 02.02.2017.