



ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Яніна КАЗЮК,
доцент кафедри державного
управління і місцевого
самоврядування Херсонського
національного технічного
університету, кандидат наук
з державного управління

Сьогодні, у час економічної кризи та обмеженості бюджетних можливостей як на державному, так і на місцевому рівнях, питання реалізації механізмів державно-приватного партнерства набуває особливої актуальності для держави, регіонів і місцевого самоврядування.

Питання розвитку державно-приватного партнерства досліджують такі вчені як: В.Г. Варнавський, О.М. Вінник, Б.М. Данилишин, І.В. Запатріна, А.П. Павлюк, В.Ф. Тищенко. Існує низка праць із застосування в розвинених країнах механізму державно-приватного партнерства та аналізу проблем щодо ефективного впровадження його в Україні.

Та все ж проблема ефективного використання механізму державно-приватного партнерства з метою реалізації

інвестиційних проєктів залишається відкритою і потребує досліджень.

Слід окреслити важливість використання механізму державно-приватного партнерства у справі підвищення ефективності державного управління розвитком регіонів і місцевого самоврядування, визначити причини, що перешкоджають ефективній реалізації партнерських відносин у країні та на місцях, запропонувати напрямки усунення існуючих перешкод.

Державно-приватне партнерство визначено одним із ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки та вирішення важливих проблем соціально-економічного розвитку територій. Економічної вигоди від застосування такого механізму стимулювання розвитку можна досягти шляхом узгодження державних, регіональних і приватних інтересів.

На сьогодні практика впровадження державно-приватного партнерства в Україні перебуває на досить ранній стадії становлення.

Експерти інституту стратегічних досліджень вважають, що саме зараз, в умовах післякризового розвитку, зростає інтерес бізнесу до державної підтримки, яка дасть можливість знизити ризики приватних інвестицій та підвищити надійність інвестиційних проєктів [5].

Запровадження державно-приватного партнерства в Україні передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3]. Законодавчою базою розвитку таких партнерських відносин є Конституція України, Цивільний кодекс, Господарський кодекс, Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство» та інші закони. Також зазначене партнерство регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 року № 389 «Про

затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» [2], іншими постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Законом України «Про державно-приватне партнерство», визначено, що державно-приватне партнерство — співробітництво між державою, 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 [1].

Цей закон також визначає нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу у реалізації інвестиційних і інфраструктурних проєктів, які є важливими для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян.

Науковці вважають, що схвалення цього закону є позитивним кроком для України, яка на відміну від більшості країн світу майже не задіяла можливості великого бізнесу для стратегічного розвитку держави на засадах встановлення партнерських відносин [8, 10, 11].

Проте погоджуємось з думкою Запатріної І.В., яка вважає, що схвалені законодавчі акти щодо співпраці публічного та приватного секторів не сформували єдиного системного бачення та не відбудували модель організації такого співробітництва [9]. У зв'язку з цим застосування такого механізму в практиці місцевих бюджетів майже не відбувається.

Також успішній реалізації державно-приватного партнерства заважають різні інтереси центральної та місцевої влади. Взаємодія влади і приватних партнерів гальмується через відсутність певної законодавчої бази, непослідовність та безвідповідальність чиновників за прийняті раніше рішення, нестачу фінансових стимулів для приватного партнера.

Відповідно до міжнародної практики сутністю вказаного партнерства є встановлення довгострокових стратегічних відносин у реалізації суспільно значимих та пріоритетних проектів між приватним сектором та публічною владою, яка уособлює як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування.

Українським законодавством передбачається, що проекти державно-приватного партнерства повинні забезпечити вищу ефективність діяльності, ніж у разі її здійснення лише державним партнером, мати довготривалий характер (від 5 до 50 років), передбачати фінансування (або співфінансування) проекту з боку приватного партнера, розподіл відповідальності та ризиків між приватним і державним партнера-

ми у процесі здійснення такого партнерства [1].

Особливістю проектів державно-приватного партнерства є те, що взаємовигідність сторін базується на спільній зацікавленості партнерів у ефективному використанні суспільного ресурсу на всіх стадіях життєвого циклу проекту.

Законодавство містить широкий перелік сфер застосування державно-приватного партнерства, зокрема, пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, виробництво, транспортування і постачання тепла та електроенергії, розподіл і постачання природного газу, будівництво та експлуатація об'єктів транспортної інфраструктури, машинобудування, збір, очищення та розподілення води, охорона здоров'я, туризм, оброблення відходів, управління нерухомістю тощо [1].

За даними Світового банку щодо проектів державно-приватного партнерства в сфері інфраструктури [13], в Україні протягом 1992–2011 років було реалізовано 25 проектів, в які інвестовано \$12 млн, з них близько \$11,5 млн — у сфері телекомунікацій [5].

Загалом слід зазначити, що практичне застосування державно-приватного партнерства не набуло достатнього розвитку в Україні та, за даними експертів, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах такого партнерства досі немає. Тоді як з 1990 по 2009 рік в Європейському Союзі укладено більше 1300 угод із загальною вартістю капіталу €250 млн [12].

Лідером у цих процесах, навіть незважаючи на кризові явища, стали країни, які останніми роками швидко і потужно розвиваються — Китай та Індія.

Слід зазначити, що в Україні великий потенціал для розвитку державно-приватних відносин має сфера житлово-комунального господарства та інфраструктура соціально-культурних об'єктів. Потреби підприємств житлово-комунального комплексу в інвестиційних ресурсах сягають сотень мільярдів гривень для модернізації та відновлення житлового фонду і житлово-комунальної інфраструктури, підвищення енергоефективності будівель, зменшення обсягів споживання природного газу підприємствами комунальної енергетики, поліпшення якості питної води тощо. Також існують



Перший Форум державно-приватного партнерства пройшов у Львові 26-27 квітня 2012 року. Його організувала Асоціація міст України разом з Програмою розвитку державно-приватного партнерства (РЗДП), фінансованої Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Мета Форуму – презентувати публічно-приватне партнерство як ефективну модель утримання та розширення мережі інфраструктурних об'єктів та покращення надання послуг населенню України



потенційні можливості розвитку для запровадження державно-приватних відносин у сфері автомобільних доріг тощо.

введення ним в експлуатацію предмета договору та інші невідповідності.

Крім того, існують суперечності в інституційному забезпеченні держав-

довних дій, спрямованих на формування сприятливого економічного та управлінського середовища, а саме на: спрощення нормативно-правової бази; удосконалення інституційного забезпечення розвитку державно-приватного партнерства, визначивши чітко повноваження органів влади з метою усунення дублювання їх функцій; підвищення кваліфікації відповідних працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення гарантій захисту інтересів як державних, місцевих, так і приватних партнерів.

Слід зазначити, що приватний сектор визнається набагато ефективнішим менеджером проектів, вносить новачі, нові знання та технології, забезпечує гнучкість, креативність та оптимізацію управлінських рішень. І як наслідок, реалізація таких проектів за участю приватних партнерів, прискорює процеси удосконалення законодавчої бази в країні, робить процес підвищення прозорості бізнесу та зниження рівня корупції незворотним, створює конкурентні умови у сфері державного та місцевого управління.

Держава повинна сприймати інвестора як рівноправного партнера, а законодавство — забезпечувати для інвестора гарантії, безпеку вкладання коштів в державну або комунальну власність, одночасно реалізуючи пріоритетні інвестиційні проекти.

Крім того, зазначене партнерство позитивно впливає на ефективність системи державного управління, забезпечуючи оптимальнішу модель реалізації функцій державної та місцевої влади. Так міжнародні дослідження свідчать, що співвідношення між якістю отриманих послуг та витраченими коштами максимальне саме у разі публічно-приватного партнерства. Також існує прозорість закупівель у рамках таких проектів [9].

Проте зазначений механізм залишається надієвим. Так основною проблемою нормативних документів щодо затверджених методик і процедур, пов'язаних з реалізацією державно-приватного партнерства, є складна процедура узгодження угод. Приватний партнер спочатку повинен підписати контракт про державно-приватне партнерство та розпочати його реалізацію, а вже потім органи виконавчої державної чи місцевої влади приймуть рішення про надання фінансової підтримки для виконання того чи іншого інвестиційного проекту. Тобто, розпочавши реалізацію проекту, приватний партнер не отримує від органів влади ніяких гарантій щодо виконання ними зобов'язань.

Держава повинна сприймати інвестора як рівноправного партнера, а законодавство — забезпечувати для інвестора гарантії, безпеку вкладання коштів в державну або комунальну власність, одночасно реалізуючи пріоритетні інвестиційні проекти. Наприклад, ризиком для приватного партнера може стати відсутність гарантій виконання фінансових зобов'язань проекту з боку органів влади протягом всього терміну реалізації, що пов'язано з щорічним затвердженням бюджету та корегуванням бюджетних програм [9]. Оскільки ще сьогодні на недостатньому рівні в бюджетній сфері запроваджено середньо-та довгострокове планування.

Проте потрібно зазначити, що з боку держави також існує ризик, тобто можливість неефективного управління державним чи комунальним майном приватним партнером, несвоєчасне

но-приватного партнерства, такі як дублювання функцій органами влади та виникнення суперечностей між ними.

Відсутність кадрового забезпечення із належним рівнем методологічної та методичної підготовки на регіональному та місцевому рівнях також перешкоджає реалізації цього механізму, оскільки діяльність відповідних працівників, зазвичай зводиться до перерозподілу бюджетних коштів, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в регіон.

Таким чином, вважаємо, що з метою ефективного запровадження державно-приватного партнерства та залучення приватних інвестиційних ресурсів слід здійснити низку послі-

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 02 лютого 2011 року № 389 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
4. Новий курс: реформи в Україні. 2010 — 2015 : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. — К. : НВЦ НБУВ, 2010. — 232 с.
5. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [сайт]. — Електронні дані. Київ. — Режим доступу: // <http://www.niss.gov.ua/articles>.
6. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора / В.Г. Варнавский — М.: Наука, 2005 — 260 с.
7. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство — стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article>.
8. Вінник О.М. Відносини державно-приватного партнерства: проблеми вдосконалення правового регулювання в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://icp-ua.com/ru/v%D1%96dnosiniderzhavno-privatnogo-partnerstvo-problemi-vdoskonalennya-pravovogo-regulyuvannya-v-ukra>.
9. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2010_4/4_Zapatrina.pdf.
10. Павлюк А.П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А.П. Павлюк, Д.В. Ляпін // Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень. — № 3 (24). — Київ, 2012. — С. 38–45.
11. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. — Вип. 17.
12. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко — К.: ФОРМ МОСКАЛЕНКО О.М., 2011. — 140 с.
13. Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97.