

Шандрик В'ячеслав Іванович

здобувач кафедри європейської інтеграції

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

**«ДЕРЖАВНО – ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО
ЯК ФОРМА НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ
З БОКУ ДЕРЖАВИ»**

Запропонована концепція постановки інфраструктурних проектів розвитку на засадах державно-приватного партнерства (ДПП). При цьому проекти ДПП розглядаються як спосіб підвищення ефективності використання державної інфраструктури, пов'язаних з нею послуг та сприяння виконанню державою своїх обов'язків перед суспільством. В роботі запропоновано організаційно-функціональну модель побудови системи організації проектів ДПП, поставлено задачу її подальшого дослідження. Визначені основні складові та відповідний державний механізм постановки проектів ДПП за участю держави та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *державно – приватне партнерство, суспільне партнерство, контракт ДПП, механізм ДПП, економічна сутність проектів ДПП*

Shandryk Viacheslav

**«STATE IS PRIVATE PARTNERSHIP AS FORM OF GRANT
OF PUBLIC SERVICES FROM THE SIDE OF THE STATE»**

Conception of raising of infrastructural projects of development is offered on principles Public – private partnership state – private partnership (PPP). Thus the projects of PPP are examined as one of methods of grant from the side of state infrastructure of the services related to it, assistance effective implementation, to the state of the duties before society. The organizationally functional model of construction of the system of organization of projects of PPP is in-process offered, the task of it is put subsequent research. Basic constituents and proper state mechanism of

raising of projects of PPP are certain with participation of the state and organs of local self-government.

Keywords: *state is private partnership, public projects, contract of PPP, mechanism of PPP, economic essence of projects of PPP*

Шандрик Вячеслав Иванович

**«ГОСУДАРСТВЕННО – ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
КАК ФОРМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ
СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА»**

Предложена концепция постановки инфраструктурных проектов развития на принципах государственно-частного партнерства (ДПП). При этом проекты ДПП рассматриваются как один из способов предоставления со стороны государственной инфраструктуры связанных с ней услуг, содействия эффективному выполнению государством своих обязанностей перед обществом. В работе предложена организационно-функциональная модель построения системы организации проектов ДПП, поставлена задача ее последующего исследования. Определены основные составляющие и соответствующий государственный механизм постановки проектов ДПП при участии государства и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, общественное партнерство, контракт ДПП, механизм ДПП, экономическая сущность проектов ДПП.*

Постановка проблемы. Постановка перед органами виконавчої влади завдання щодо підвищення ефективності суспільних та інфраструктурних проєктів, надання адміністративних послуг і залучення необхідних для цього коштів і ресурсів, є актуальною та такою, що потребує свого вирішення, проблемою. Звертаючись до міжнародного досвіду, можна запропонувати взяти за основу таку сучасну концепцію, як «державно – приватне партнерство» (ДПП) [2, 3, 8, 11].

Термін «державно-приватне партнерство», що є перекладом розповсюдженого терміну «public – private partnership (PPP)», може бути визначений таким чином: «державно-приватне партнерство – це інституційний і організаційний альянс органів виконавчої влади і місцевого самоврядування із бізнесом з

метою реалізації суспільно значимих проектів і програм у широкому спектрі комунального господарства та інфраструктури, включаючи сферу послуг».

Слід мати на увазі, що термін «послуги» при розгляді програм ДПП в першу чергу відноситься до послуг, що пов'язані з експлуатацією державної або комунальної інфраструктури.

Таким чином, ДПП – це форма угоди між державним та приватним секторами, що передбачає використання ресурсів приватного підрядника (гроші, обладнання, технологія, досвід тощо) та переведення на нього ключових ризиків (проект, будівництво, експлуатація) [5, 9]. При цьому платежі за послуги, в обмін на виконану роботу надходять приватному підряднику. Але за владою залишається відповідальність за якість наданих послуг та використання майна проектів згідно з інтересами місцевої громади.

При реалізації проектів ДПП, приватний партнер, що забезпечує необхідне фінансування та доповнює існуючі державні об'єкти або програми, стає на певний період часу або до тих пір, поки не буде отримано запланований результат, співвласником і менеджером ініційованого проекту. Використання такого підходу є найбільш прийнятним, коли місцеві органи влади, що прагнуть вирішити проблему, створити новий об'єкт або послугу, не в змозі самостійно забезпечити потрібне фінансування. Додатково реалізація такого підходу дозволяє отримати певні опосередковані результати, які можуть бути не пов'язані із специфічною метою проекту: скорочення витрат у бюджету області або району та підвищення ефективності діяльності органів влади у вирішенні питань суспільного розвитку, соціальної та гуманітарної сфер.

Можливими формами участі приватного бізнесу у проектах ДПП по розвитку житлово-комунального господарства (ЖКГ) та місцевої інфраструктури є:

- оренда, управління, концесія об'єктів ЖКГ;
- впровадження спеціального менеджменту та нових технологій, якими володіє приватний сектор у сфері ЖКГ;

- партнерства, що мають на меті модернізацію комунальної інфраструктури шляхом залучення фінансових коштів та обладнання для реалізації великих комплексних програм та проектів.

Таким чином, ДПП є способом підвищення ефективності використання комунальної інфраструктури та пов'язаних з нею послуг з метою ефективного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків перед місцевою громадою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у зарубіжній і вітчизняній літературі приділяється багато уваги дослідженню інституціональним аспектам відносин між державою і приватним сектором, розвитку ДПП. Основні положення державно-приватного партнерства визначені у Законі України «Про державно-приватне партнерство» [1].

Питання, що пов'язані із використанням в поточній роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування концепції ДПП, розглядалися в низці наукових публікацій [3–11]. В них відзначено, що таке партнерство дозволяє значно підвищити ефективність та потенціал сфери ЖКГ, без додаткових фінансових вкладень з боку органів виконавчої влади [4, 6, 7, 11].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на неспроможність держави, органів виконавчої влади самостійно вирішити проблемні питання, що існують у сфері ЖКГ, використання механізмів ДПП є актуальним та таким, що потребує свого розгляду.

До основних завдань в цьому напрямку слід віднести розвиток економічних, правових та організаційних засад реалізації ДПП у сфері ЖКГ з метою забезпечення її модернізації та адаптації до ринкових умов господарювання, підтримки точок зростання у пріоритетних для місцевої громади напрямках. Для цього слід здійснити постановку і розвиток нових моделей та механізмів залучення до співпраці приватного сектору, визначити етапність виконання проектів ДПП.

Є сенс більш детально розглянути особливості ДПП та різні форми, які воно може прийняти, включаючи наступні питання:

- потенційні вигоди і ризики ДПП;
- загальні рекомендації щодо того, як ДПП може бути використано в поточній роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- процедурні та організаційні питання ДПП в порівнянні з традиційними підходами до надання послуг та постановки інфраструктурних проектів;
- необхідні інституційні зміни, що потрібні для того, щоб допомогти органам виконавчої влади та місцевого самоврядування обрати відповідний підхід до надання послуг та розвитку комунальної інфраструктури;
- критерії щодо вибору приватного партнера, в тому числі оцінка пропозицій і різних варіантів для його вибору на конкурсних засадах.

Мета. Метою статті є дослідження можливості підвищення ефективності управління сферою ЖКГ та комунальною інфраструктурою шляхом залучення приватного підрядника на засадах ДПП. Для досягнення поставленої мети передбачається вирішення таких завдань, як проведення аналізу основних економічних складових проектів ДПП, розподіл ризиків та критерії вибору і оцінки проектів ДПП.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передумовою появи ДПП стало розуміння того, що органи виконавчої влади не є найбільш ефективними, коли мова заходить про управління розвитком сфери ЖКГ та комунальною інфраструктурою.

Відомо, що коли до виконання проектів залучаються приватні учасники, результати є більш ефективними. Тому партнерські відносини з приватним сектором на основі ДПП з метою розвитку сфери ЖКГ та комунальної інфраструктури сьогодні покладені у стратегію регіонального розвитку багатьох країн.

Передумова для встановлення партнерських відносин між органами виконавчої влади та приватним сектором полягає в тому, що як державний, так і приватний сектор мають унікальні характеристики, які забезпечують їм перева-

ги в конкретних аспектах. Механізм успішного партнерства спирається на створення взаємодоповнюючих відносин. Ролі та обов'язки партнерів можуть відрізнятися від проекту до проекту. Але при цьому, незважаючи на те, що роль і відповідальність приватного сектору у окремих проектах відрізняються, обов'язки органів виконавчої влади по захисту інтересів місцевої громади завжди зберігаються.

Підвищення рівня вимог до сфери ЖКГ обумовило ріст кількості проектів ДПП. Але такі проекти можливі тільки за відповідними умовами, за яких приватний інвестор буде готовий вкладати кошти у їх реалізацію, а органи виконавчої влади будуть впевнені у ефективності його діяльності. Така постановка питання передбачає:

- наявність стратегії розвитку сфери ЖКГ на довгострокову перспективу;
- передбачуваність та прогнозованість підходу держави щодо тарифної політики на житлово-комунальні послуги;
- наявність нормативно-правового регулювання механізмів ДПП;
- забезпечення захисту майнових прав інвесторів.

З огляду на це, розвиток ДПП у сфері ЖКГ в першу чергу має відбуватися шляхом удосконалення системи державного регулювання природних монополій на ринку комунальних послуг, у тому числі формування економічно обґрунтованої тарифної політики.

Поза спрямованості окремих проектів, економічна сутність ДПП у сфері ЖКГ проявляється в таких аспектах:

- ДПП – це засіб залучення приватного сектору до надання адміністративних послуг за рахунок експлуатації комунальної інфраструктури. На органи влади покладається забезпечення узгодження публічних інтересів, встановлення справедливих тарифів, управління ризиками, визначення стандартів на якість послуг і поточний контроль;

- ДПП є частиною заходів державного регулювання сферою ЖКГ з метою реалізації політики стимулювання інноваційної активності, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури;
- ДПП є інструментом залучення приватної ініціативи та інвестицій при збереженні державного контролю над об'єктами інфраструктури.

Розглядаючи ДПП як складову державного механізму управління сферою ЖКГ, його можна визначити як сукупність форм і методів впливу обласних та районних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування на реформування і функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах сфери ЖКГ регіону. Такий механізм є цілісною системою послідовних етапів, взаємопов'язаних і взаємодіючих структурних елементів, що визначає порядок, особливості, методи та інструменти цілеспрямованого впливу органів державної влади та місцевого самоврядування (суб'єктів управління) на економічні процеси на державному та регіональному рівні (об'єкти ДПП).

Таким чином, механізм управління ДПП у сфері ЖКГ є системою, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка повинна мати специфічну структуру, методи, важелі та інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним і інформаційним забезпеченням.

Механізм державного та районного управління ДПП також включає механізми формування та реалізації ДПП.

Механізм формування ДПП передбачає виявлення сукупності структурних елементів системи ДПП, оцінку стану та можливостей системи управління проектами ДПП.

Механізм реалізації ДПП окреслює процес формування комплексу організаційно-управлінських заходів для створення умов по реалізації основних положень прийнятих проектів. Він включає визначення напрямів удосконалення концептуальної, законодавчої, нормативно-правової бази щодо ДПП та формування ефективної державної і регіональної політики. Підґрунтям для створення механізму реалізації ДПП є існуюча законодавча та нормативна база ДПП.

Реалізація ДПП передбачає декілька етапів здійснення управлінського впливу (рис. 1).



Рис. 1. Послідовність дій по підготовці проектів ДПП

1 етап. Формування системи управління ДПП.

Система державного управління ДПП – це сукупність взаємопов’язаних та взаємодіючих елементів державного управління, яка складається з двох підсистем – управляючої та керованої. Для їх побудови необхідно встановлення ефективної політичної, юридичної, інституційної і регуляторної бази ДПП.

У загальному випадку система управління ДПП включає:

- мету, яка полягає у відверненні або зниженні до прийнятної величини соціальних ризиків, створення умов, необхідних для забезпечення соціального розвитку місцевої громади;
- завдання управління, які визначають предмет дії та передбачають необхідність переведення об’єкту управління в якісно або кількісно інший стан, спрямовують його розвиток у заданому напрямі через управлінський вплив;
- суб’єкти управління, які є головним елементом управляючої підсистеми. В залежності від рівня проекту ними є органи виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Функції управління окреслюють конкретний вид управлінської діяльності, яка є об'єктивно необхідною для здійснення управлінського впливу на об'єкти управління та досягнення мети.

Згідно із визначеними складовими системи управління ДПП, при постановці проектів у сфері ЖКГ необхідно враховувати:

- здатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання економічного розвитку;
- необхідність підвищення ролі та відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань.

2 етап. Оцінка стану ДПП

Для здійснення державного та регіонального управління ДПП вагоме значення має об'єктивна, повна і комплексна інформація про економічний стан області, району або міста. Вона необхідна для визначення, проведення аналізу і структурування ризику проектів ДПП.

3 етап. Оцінка стану та можливостей регіонального управління ДПП

Ефективне управління ДПП вимагає від органів виконавчої влади здатність вирішити завдання щодо забезпечення таких проектів. В першу чергу це відноситься до порядку проведення тендерів і ресурсного забезпечення проектів ДПП.

4 етап. Розробка інструментарію регіонального управління ДПП

Вагомим чинником ефективного управління ДПП є розвиток правової регламентації ДПП в системі чинного законодавства в галузі державного та регіонального управління, його зорієнтованість на забезпечення ДПП. В цьому плані потребує удосконалення система оформлення контрактів із визначенням всіх фінансових аспектів операцій ДПП та визначення ефективності проектів ДПП, розробка методики її розрахунку з урахуванням поточних потреб сфери ЖКГ.

5 етап. Моніторинг виконання контрактів ДПП

Заключним та обов'язковим етапом управління ДПП є контроль, який на базі порівняння фактичних результатів проектів ДПП із запланованими, дозво-

ляє фіксувати відхилення та встановлювати їх причини, здійснювати спостереження за змінами соціально-економічного середовища та прогноз перспектив подальшого виконання проектів ДПП. Одночасно такий контроль повинен включати зворотний зв'язок, на засадах якого буде здійснюватися корегування проектів ДПП. Це сприятиме формуванню більш обґрунтованих управлінських рішень та підвищенню ефективності регіонального управління ДПП, включно цінової та тарифної політики.

Розглядаючи можливість використання ДПП, слід відзначити, що основною перешкодою для укладення, фінансування і здійснення більшості пропозицій є відсутність життєздатних, з гарантованим доходом, проектів, які є проаналізованими і "готовими" до проведення за ними тендеру. Такі проекти повинні мати повний аналіз комерційної, фінансової юридичної спроможності, визначення і чіткий розподіл всіх ризиків, у тому числі і проформу контрактів ДПП.

В таблиці 1 представлені можливі відповідальні за підготовку проекту окремих частин ДПП.

Таблиця 1.

**Зв'язок між складовими проектів ДПП
та відповідальних за їх реалізацію**

№	Складові	Відповідальні
	Прийнята стратегія та плани розвитку інфраструктури ЖКГ	Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування
	Встановлення, регулювання і моніторинг виконання тарифів ЖКГ	Управління та підрозділи органів виконавчої влади
	Право власності на довгострокові інфраструктурні активи	Приватний партнер проекту ДПП
	Експлуатація, модернізація і розвиток інфраструктури, надання послуг	Приватний партнер проекту ДПП

На жаль, сьогодні більшість органів виконавчої влади у кращому випадку мають тільки побажання щодо нових інфраструктурних проектів.

Таким чином, проекти ДПП за рахунок нових можливостей і коштів можуть забезпечити необхідну ефективність та сталість комунальної інфраструктури.

Наступним кроком після підготовки проектної пропозиції є визначення конкретного приватного партнера по проекту ДПП. Звичайно це здійснюється у рамках тендерів, на яких у відповідності до співвідношення тарифу, що пропонується приватним підрядником із ризиком проекту, органи виконавчої влади здійснюють свій вибір. Але, як це видно із рисунку 2, тільки мінімальний тариф не завжди може бути критерієм прийняття рішення.

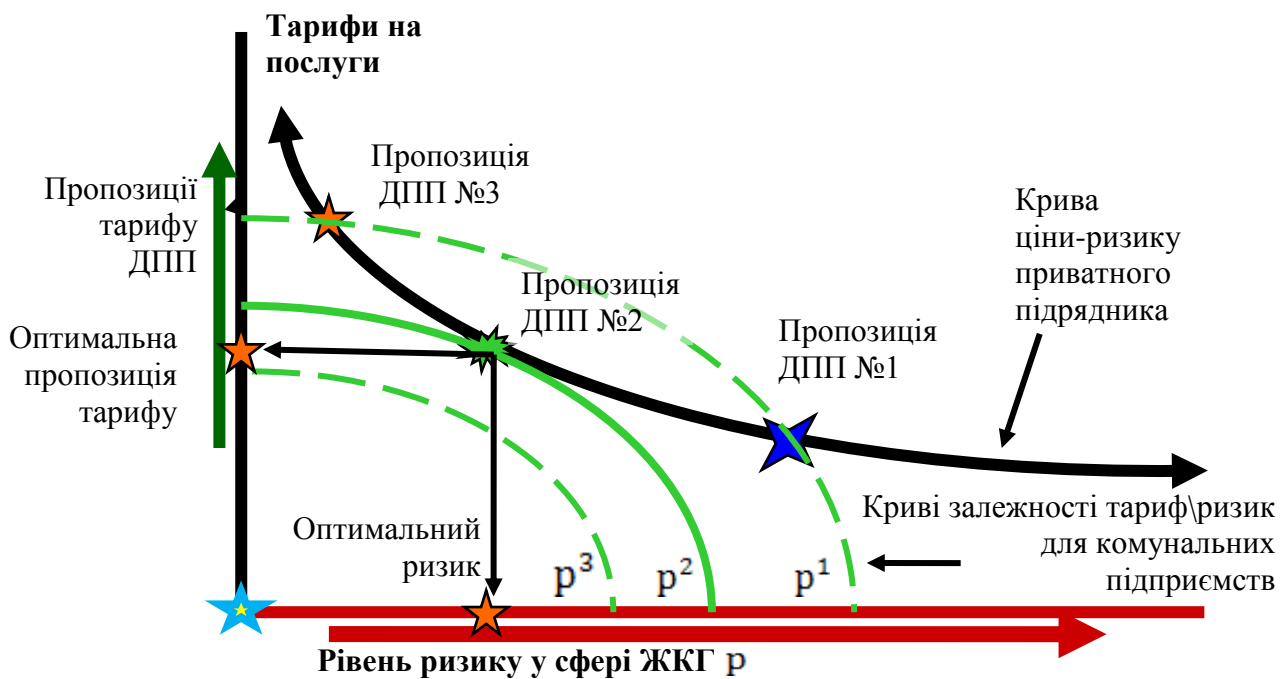


Рис. 2. Зв'язок між тарифами та ризиком p проекту

Для кожного конкретного проекту, у відповідності до мети залучення приватного бізнесу, строків контракту та збалансованого розподілу ризиків між сторонами, має бути обраний свій варіант пропозиції ДПП.

Додатковим чинником, крім співвідношення запропонованого рівня тарифу та ризику проекту ДПП, є вид договору про ДПП: оренда, лізинг, концесія або оперативне управління (рис. 3).

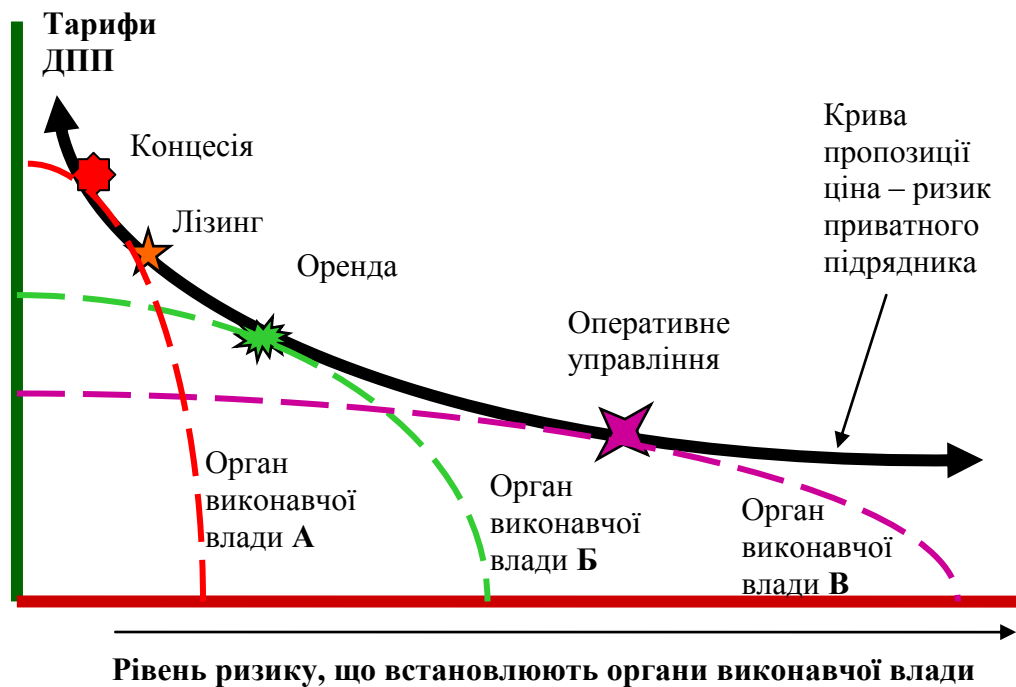


Рис. 3. Співвідношення запропонованого рівня ризику та виду ДПП.

Згідно з рис. 3, вибір виду проектів ДПП з боку органів виконавчої влади обмежується рівнем передання ключових видів ризику з державного сектору на приватного партнера. Це обумовлено тим, що управління деякими ризиками з боку державного сектору є більш ефективним: придбання землі, політичні ризики та деякі ризики ринку/пропозиції. Але перекладення занадто великого ризику на приватний сектор викликає підвищення загальної вартості проекту.

При цьому є сенс частково зберігати підтримку державного сектору для забезпечення фінансової спроможності проекту ДПП, що може стати важливим стимулюючим фактором для його розвитку. Для удосконалення бюджетної підтримки проектів у сфері ЖКГ необхідно:

- визначити співвідношення пріоритетних сфер залучення приватного партнера у сферу ЖКГ із можливою формою і засобами надання бюджетної підтримки;
- визначити критерії, відповідно до яких буде надаватися бюджетна підтримка проектам ДПП на середньострокову перспективу.

Зрозуміло, що надання бюджетної підтримки безпосередньо пов'язано із вибором методу фінансування. Основним варіантом є фінансування з місцевого бюджету та корпоративне фінансування

Алгоритм фінансування з місцевого бюджету

Згідно з рис. 4, органи виконавчої влади сприяють запозиченню коштів для фінансування комунального об'єкту шляхом надання своїх гарантій позичальникам про повернення коштів. Іноді вони можуть додатково до запозичених коштів вкласти свій капітал.

Позикодавці аналізують здатність органів виконавчої влади зібрати кошти через оподаткування і загальні надходження від комунальних підприємств, включно очікувані надходження від проекту. Такі гарантії вказуються як пасиви у списку фінансових зобов'язань органів виконавчої влади.

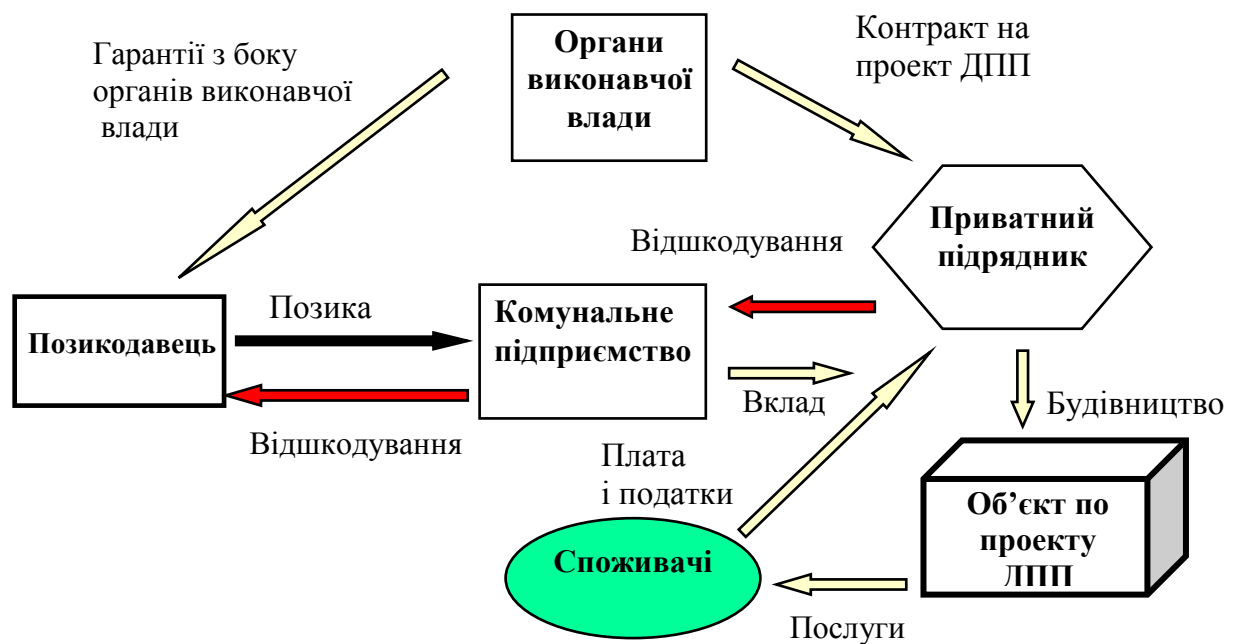


Рис. 4. Організаційно-функціональна схема проекту ДПП, що буде

фінансуватися з місцевого бюджету

Алгоритм корпоративного фінансування

Згідно з рис. 5, приватний підрядник залучає додаткові кошти на проект ДПП і дає у заставу свої власні активи, щоб гарантувати їх повернення. Додатково приватний підрядник вкладає і свій капітал.

Проводячи аналіз проекту, позикодавець розглядає активи приватного підрядника у заставі, а також імовірність надходження проектних обсягів платежів від споживачів.

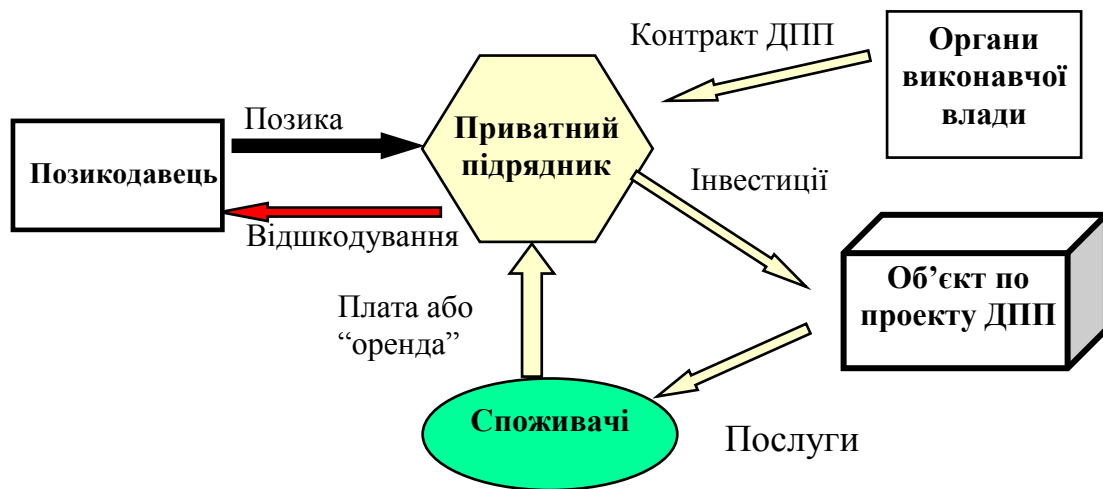


Рис. 5. Організаційно-функціональна схема проекту ДПП, що використовує корпоративне фінансування

Висновки. Узагальнюючи викладене, можливо сформулювати найбільш актуальні завдання для поточної роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підвищення їх ролі в тих сферах, де пропонуються до виконання проекти ДПП. Для цього їм необхідно здійснити наступні кроки:

- визначити дійсні потреби області (району, міста) у формах ДПП;
- створити аналогічну інвестиційну, єдину ефективну державну структуру органів виконавчої влади та місцевого самоврядування по забезпеченню залучення, використання і подальшого розвитку проектів ДПП;
- створити сучасну вертикальну організаційну структуру, починаючи з обласних та закінчуючи місцевими органами виконавчої влади, до

компетенції яких будуть віднесені всі питання, пов'язані із реалізацією державної політики по ДПП;

- запровадити систему координації діяльності всіх учасників процесу ДПП, його моніторингу та поширення інформації про їх виконання;
- створити регіональну державну систему моніторингу проектів ДПП, включаючи інформаційну базу про поточний стан реалізації проектів та отриманих у підсумку результатів;
- розробити та впровадити ефективну цільову програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП;
- Важливим елементом є розробка та запровадження регламенту роботи в системі ДПП, включаючи:
- удосконалення існуючого порядку подання та узгодження проектних пропозицій;
- впровадження в практику роботи органів влади сучасних міжнародних нормативно-правових методів аналізу та оцінювання ефективності ДПП.

Література.

1. Закон України № 2404–VI «Про державно-приватне партнерство». № 404–VI от 01.07.2010.
2. Авксентьев М. Ю. Аналіз розвитку механізмів державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються, в період з 1990 по 2001 рік // Формування ринкових відносин в Україні. — К., 2009. — № 11 (102). — С. 143–149.
3. Государственно-частное партнерство в Украине. – Arzinger. – 2-е издание, -Киев, 2010.
4. Головатенко О. С. Ризики та напрями їх подолання при розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві // Науковий вісник. — К., 2008. — Вип. 2 (4): Державне та муніципальне управління. — С. 264–270.

5. Звонар В. П. Особливості реалізації в Україні соціального замовлення як моделі державно-приватного партнерства (на матеріалах Волинської області) // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности. — Донецк, 2009. — Вып. 2, т. 1. — С. 117–128.
6. Клевцевич Н. А. Ризики проектів державно-приватного партнерства в комунальному господарстві України // Науковий вісник. — О., 2009. — № 87). — С. 37–42.
7. Мельник М. І. Інституційні передумови реалізації державно-приватного партнерства в інвестиційній сфері // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности. — Донецк, 2009. — Вып.2, т.3. — С. 208–219.
8. Шевченко Б. О. Державно-приватне партнерство: сутність, форми, умови функціонування // Науковий вісник. — О., 2007. — № 2 (39). — С. 21–30.
9. Черевиков Є. Л. Розвиток державно-приватного партнерства як форми суспільного партнерства в Україні // Проблемы повышения эффективности функционирования предприятий различных форм собственности. — Донецк, 2009. — Вып. 2, т. 1. — С. 262–269.
10. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов [Електронний ресурс] // <http://www.nacproekt.viperson.ru/wind.php?ID=291211>.
11. Ефимова Л. И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт[Електронний ресурс] // http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71book_1php.