

УДК 334.338.242.4

Попель Л.А.

Національний університет ДПС України

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Анотація. В статті розглянуто механізм функціонування державно-приватного партнерства, яке є формою партнерських відносин держави та приватного сектору в процесі реалізації інвестиційних програм та проектів. Визначено роль партнерства в інвестиційному розвитку регіонів, узагальнено міжнародний досвід його функціонування та дано пропозиції по впровадженню в українську практику.

PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP AS AN EFFECTIVE TOOL OF THE INVESTMENT DEVELOPMENT OF REGIONS

Abstract: The article deals with the mechanism of functioning of state-private partnership, which is the form of partner relations between the state and the private sector in the process of realization of the investment programs and projects. The role of partnership in the investing development of regions has been determined. The international experience of such partnership functioning has been generalized. The suggestions on its introduction into Ukrainian practice have been given.

Постановка проблеми. Втілюючи в життя довгострокові програми, Україна обрала курс інвестиційно-інноваційного розвитку, зробивши особливий акцент на забезпечення місцевого розвитку. На превеликий жаль, вирішити поставлені завдання досить складно, оскільки місцеві бюджети виявились не спроможними виконувати фінансові зобов'язання по інвестуванню бюджетних коштів.

Проблеми місцевого розвитку очевидні, сучасний стан місцевого господарства вкрай незадовільний, більшість об'єктів місцевої інфраструктури знаходяться в занепаді. Органи місцевого самоврядування із-за фінансової скрути не спроможні в повній мірі фінансувати пріоритетні програми розвитку своїх територій та покращувати матеріальний добробут населення. Відповідно, саме на локальному рівні необхідно активізувати інвестиційну діяльність місцевих органів влади, наділивши їх значно більшими інвестиційними повноваженнями та фінансовими ресурсами. При цьому, в край необхідного, поширити практику партнерства публічної влади та приватного сектору в фінансуванні інвестиційних програм та проектів місцевого розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій дозволяє зробити висновок, що питання державно-приватного партнерства викликають особливий інтерес серед широкого кола як зарубіжних так і вітчизняних науковців. В цілому в наукових працях вчених, досліджено теоретичні аспекти даної проблеми, визначено форми, методи, переваги та недоліки її реалізації. Визначено, що державно-приватне партнерство – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних та локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому

спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [2]. В багатьох працях вчених державно-приватне партнерство розглядається як нові інвестиційні технології, як додаткові фінансові можливості влади, як перспективи інвестиційного розвитку територій [2, 3, 6].

Особлива увага звертається на необхідність впровадження державно-приватного партнерства в Україні, як важливого інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку як на державному так і на місцевому рівнях. Проте, мало дослідженими залишаються питання узагальнення світового досвіду публічного-приватного партнерства та можливостей його впровадження в українську практику з врахуванням специфічних особливостей розвитку економіки України. Крім того, не відпрацьовані конкретні практичні рекомендації реалізації державно-приватного партнерства, не визначено ефективного механізму усунення недоліків, які заважають повноцінному його впровадженню в українську практику.

Постановка завдання. Аналіз наукових досліджень та вивчення практичних можливостей підтверджують недостатність досвіду реалізації механізму державно-приватного партнерства в українській практиці. Недосконалість правового поля, високі економічні та політичні ризики для інвесторів приватного сектору, обмеженість бюджетних ресурсів, а також відсутність системного підходу до формування інституту державно-приватного партнерства, потребують подальших досліджень, а дана проблематика стає все більш актуальною. Відповідно, в першу чергу, викає потреба дослідження питань особливостей розвитку державно-приватного партнерства в Україні з врахуванням світового досвіду, а також вироблення пропозицій щодо його більш ширшого впровадження.

Виклад основного матеріалу досліджень. Варто зазначити, що згідно закріплених повноважень, органи місцевого самоврядування відповідальні за якісне надання населенню суспільних послуг, розвиток місцевої економіки, інфраструктури, місцевого господарства, соціальної сфери, тощо. Досить часто, на практиці розміри інвестиційних потреб самоврядних територій виходять за межі фінансових можливостей їх бюджетів. Це змушує місцеві органи влади вишукувати додаткові джерела інвестиційних ресурсів, залучати до цього процесу кошти ділового співтовариства, вступати з ним у партнерські відносини. При цьому, обидві сторони державно-приватного партнерства отримують відповідні вигоди.

В результаті спільного інвестування можливо досягти вищий рівень результативності реалізації інвестиційного проекту, зекономити бюджетні кошти та спрямувати їх на інші життєво важливі цілі. При цьому приватний партнер отримує економічну вигоду в вигляді отримання прибутку при довгостроковому розміщенні інвестицій під надійні гарантії держави, а також може виступати учасником інвестиційних процесів місцевого розвитку на вигідних для нього умовах.

Сучасне державно-приватне партнерство являє собою складне явище, що охоплює все більше нових сфер соціальної та економічної активності. Відбувається формування економічних, політико-правових та соціальних відносин між державою та бізнесом на всіх рівнях: від центрального до муніципального. Уже на муніципальному рівні на рівноправних засадах у таких відносинах беруть участь інститути громадського суспільства та місцевого самоврядування [3].

Державно-приватне партнерство є одним із найбільш перспективних та ефективних інструментів регіонального економічного та соціального розвитку, основні елементи якого відображені на рис. 1.

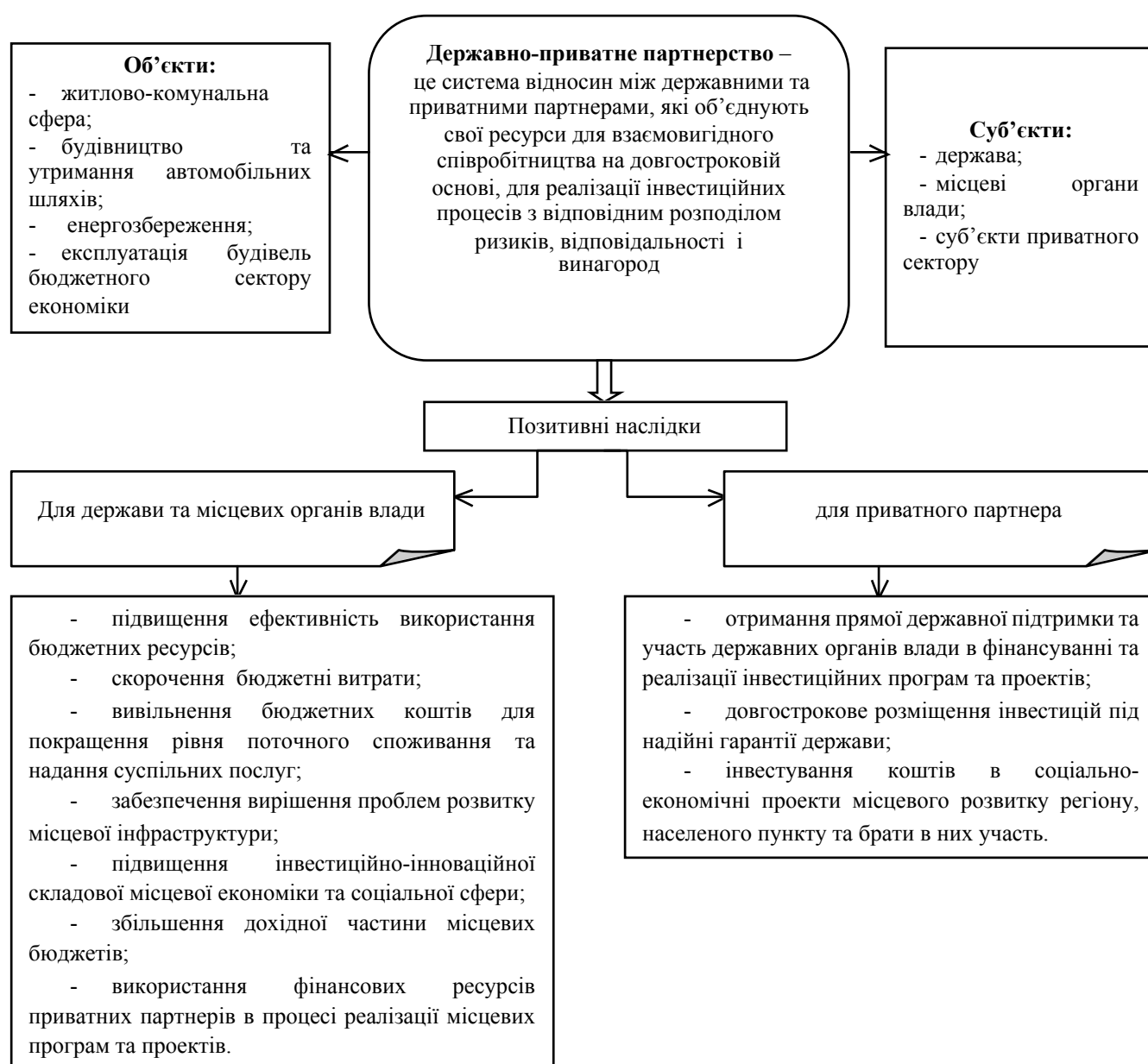


Рис. 1. Основні елементи державно-приватного партнерства

* Джерело: розроблено автором на основі джерела 3,6.

Державно-приватне партнерство є специфічною формою відносин, що характеризується довгостроковістю відносин між партнерами з чітким розподілом ризиків та відповідальності, специфічними формами фінансування проектів, конкурсним відбором приватного партнера. Основними формами публічно-приватного партнерства є контракти, оренда, концесія, спільні підприємства, угода про розподіл продукції тощо [7].

Згідно з визначенням Європейської Комісії публічно-приватне партнерство можна охарактеризувати як передавання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувались чи фінансувались публічним сектором [5, с.50].

Партнерство держави і приватного сектору як форма публічно-приватного партнерства сформувалась ще в XII-XIII ст. у Франції. В XVI-XVII столітті така практика продовжувалась в ряді європейських держав. Так проведення ряду громадських робіт, таких як будівництво каналів, ремонт доріг, благоустрій населених пунктів доручалось так званим антрепренерам (приватним особам).

Таким чином, державно-приватне партнерство, впродовж розвитку суспільства виступало вагомим інструментом сприяння соціально-економічному розвитку як на державному так і місцевому рівнях, дієвим механізмом залучення інвестиційних ресурсів публічного та приватного секторів з метою забезпечення ефективності реалізації інвестиційних програм і проектів та надання суспільних послуг.

Сьогодні публічно-приватне партнерство набуло правового статусу майже в 130 країнах світу, сюди входить і Україна.

Інституційно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в Україні регулюється нормативно-правовими актами та законом України «Про державно-приватне партнерство», який визначає правові, економічні та організаційні засади державних та приватних партнерів, регулює відносини між ними. Однак, нормативно-правова база регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні є дуже складною, багаторівневою, бюрократизованою, що в умовах високого рівня конкуренції створює ризики для ефективного впровадження та використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності на місцевому рівні [1].

Згідно з Європейським звітом про публічно-приватне партнерство, спектр форм співпраці в рамках публічно-приватного партнерства є досить різноманітними: у деяких країнах це поняття співвідноситься виключно з концесією (фінансування розвитку інфраструктури на концесійних засадах та є загальноприйнятою практикою у Великобританії, Італії, Іспанії). У більшості країн публічно-приватне партнерство передбачає будь-які форми аутсортингу або спільними підприємствами, створеним спільно державним та приватним секторами [7].

Найбільш поширені сфери застосування такого виду партнерства узагальнено у таблиці 1 [5, с.54].

Сфери публічно-приватного партнерства в окремих зарубіжних країнах

Країни	Сфери застосування
1	2
Великобританія	Об'єкти інфраструктури: дороги, школи, лікарні, тюрми, оборонні об'єкти
Канада	Енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, водні ресурси, водопостачання та водовідведення, рекреація об'єктів, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта
Греція	Транспортна галузь: дороги та аеропорти
Ірландія	Автомобільні дороги та міські транспортні системи
Австрія	Транспорт і системи життєзабезпечення міст
Нідерланди	Громадський житловий сектор та система життєзабезпечення міст
Іспанія	Дороги та системи життєзабезпечення міст
США	Природоохоронна діяльність, життєзабезпечення сільських населених пунктів

Слід зазначити, що сфери дії реалізації інвестиційних проектів в Україні також різноманітні, вони визначені Законом України «Про державно-приватне партнерство» де передбачено, що державне партнерство може застосовуватися у сфері будівництва, експлуатації доріг, залізниць, мостів, тунелів, метрополітенів, портів, в сферах машинобудування, в заборі, очищенні та розподілі води, будівництві місцевої інфраструктури, в соціальній сфері: освіті, охороні здоров'я, культурі, спорті, туризмі, постачанні електроенергії, функціонуванні зрошувальних та осушувальних систем, обробці відходів тощо [9].

Хоча спектр дії закону дуже широкий, використання механізму державно-приватного партнерства, поки що, не знайшло широкого впровадження в Україні. Варто зазначити, що в економічно розвинутих регіонах країни використання державно-приватного партнерства є більш перспективнішим, оскільки на території даних регіонів функціонують суб'єкти господарювання фінансово спроможні брати на себе інвестиційні зобов'язання. В менш економічно розвинутих та депресивних регіонах значно більші зобов'язання інвестиційного характеру бере на себе бюджет, оскільки більшість суб'єктів господарювання виявляються не платоспроможними на партнерських умовах фінансувати інвестиційні програми та проекти. На превеликий жаль, в українські практики в умовах фінансової кризи та нестабільності економіки державно-приватні відносини знаходяться в стадії встановлення, відповідно потрібна клопітка робота місцевих органів влади з пошуку платоспроможних партнерів та організації співпраці з ними на договірній основі.

Державно-приватне партнерство є універсальним механізмом, який забезпечує фінансування, реконструкцію, будівництво, обслуговування суспільно-значущих об'єктів, об'єктів місцевої інфраструктури та соціальної

сфери. Серед визначених форм, при реалізації масштабних інвестиційних проектів, найбільш поширеною моделлю державного та приватного партнерства є концесія. В рамках цієї класичної моделі держава на контрактній (договірній) основі передає приватному партнеру об'єкт інфраструктури або право надавати послуги територіальній громаді чи окремим її членам впродовж встановленого терміну [5, с.53].

Державно-приватне партнерство не набуло широкого запровадження в Україні, основними перешкодами цьому процесу, як показало дослідження, є:

- законодавча неврегульованість впровадження даного механізму та його суперечливість;

- нестабільність податкового законодавства, постійні зміни та поправки до Податкового кодексу України створюють несприятливе економічне середовище для інвесторів, викликають їх недовіру до влади;

- відсутність чітких правил та стабільних гарантій для інвесторів приватного сектору, які в результаті нестабільної політики можуть мати високі ризики та ймовірність значних економічних втрат, а також виникнення можливості повернення в комунальну власність об'єктів державно-приватного партнерства;

- незацікавленість місцевої влади до передачі своїх повноважень приватному сектору та їх побоювання за втрату сфер впливу;

- нестабільність цінової та тарифної політики, відсутність чітких критеріїв підготовки та реалізації інвестиційних проектів тощо.

Висновки. В результаті проведеного дослідження основ державно-приватного партнерства було з'ясовано, що комбінування бюджетних та приватних інвестиційних ресурсів посилює інвестиційну активність місцевих органів влади, покращує інвестиційне середовище території, активізує інвестиційні процеси та підвищує ефективність інвестиційного фінансування місцевого розвитку.

Доведено, що державно-приватне партнерство це нова форма технології сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, один із найбільш перспективних та ефективних інструментів їх інвестування, оскільки використання коштів приватних партнерів в фінансуванні інвестиційних проектів дає можливість економії бюджетних коштів з їх подальшим використанням на інші суспільні потреби. Однак механізм державно-приватного партнерства має ряд недоліків і потребує подальшого вдосконалення.

Література:

1. Аналітична записка щодо розвитку державного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.

2. Варнавский В. Г. Концессии в транспортной инфраструктуре : теория, практика, перспективы / В. Г. Варнавский. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.

3. Безбах Н.В. Використання зарубіжного досвіду в розвитку державно-приватного партнерства в Україні / Н.В. Безбах // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdprv.pdf>

4. Бюджетний кодекс України [електронний ресурс]: кодекс України від 21.06.2001 №2542-III із змінами та доповненнями. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

5. Джерела та механізм фінансування місцевого економічного розвитку. Навчальний посібник. –К.: Центр громадської експертизи, Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. -176с. Бібліографія: с.2.

6. Дудко Н.Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н.Г. Дудко [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdprv.pdf>

7. Зелена книга Європейської комісії про державно-приватне партнерство та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, COM (2004) final, 30.4.2004

8. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

9. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]: Закон України №2404-VI від 1 липня 2010 року – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – С. 94, – Ст. 1173.

11. European Commission. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 final. – Brussels, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm.