

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА*

*Л. Л. Гриценко, канд. екон. наук,
Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України», м. Суми*

У статті здійснено систематизацію науково-методичних підходів до трактування поняття «державно-приватне партнерство», розглянуто сучасні проблеми та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Обґрунтовано необхідність розроблення та впровадження концепції розвитку державно-приватного партнерства як інструменту вирішення актуальних соціально-економічних проблем сучасності.

***Ключові слова:** державно-приватне партнерство, інфраструктура, проект, ризик.*

В статье осуществлена систематизация научно-методических подходов к трактовке понятия «государственно-частное партнерство», рассмотрены современные проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине. Обоснована необходимость разработки и внедрения концепции государственно-частного партнерства как инструмента решения актуальных социально-экономических проблем современности.

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, инфраструктура, проект, риск.*

ВСТУП

На сучасному етапі розвитку національної економіки характерною особливістю є необхідність формування довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України та її регіонів. Важливою складовою створення сприятливих умов для забезпечення економічного зростання є стан та розвиток інфраструктури. Сьогодні спостерігається ряд проблем, пов'язаних із застарілістю основних фондів практично в усіх сферах економічної діяльності, фізичною та моральною зношеністю обладнання, відсутністю інвестиційних вкладень в об'єкти інфраструктури, недостатністю бюджетного фінансування реалізації інфраструктурних інвестиційних та інноваційних проектів тощо. Тому достатньо актуальними питаннями сьогодення є модернізація промислових та соціальних об'єктів інфраструктури, залучення інвестицій в економіку України, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки та інші. Саме побудова ефективної системи взаємовідносин між державою та приватним сектором у рамках державно-приватного партнерства (ДПП) дозволить здійснювати інвестування в розвиток виробничих потужностей, прискорити промислове зростання, розширення внутрішніх та зовнішніх ринків, підвищити якість товарів, робіт і послуг, якість надання державних послуг, поліпшити інвестиційну привабливість країни та ділову активність.

Особливості розвитку державно-приватного партнерства досліджують як вітчизняні, так і закордонні економісти, зокрема: В. Г. Варнавський, О. М. Головінов, В. А. Голян, Дж. Делмон, А. В. Клименко,

* Стаття рекомендована до друку доктором економічних наук Леоновим С. В., ДВНЗ Українська академія банківської справи НБУ, м. Суми

В. О. Корольов, Н. Ю. Муциньська, І. С. Нейкова, І. А. Островський, О. М. Полякова, К. В. Павлюк, С. М. Павлюк, В. І. Яқунін та ін.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових досліджень у сфері державно-приватного партнерства, проблема формування його фінансового механізму залишається остаточно невирішеною. Подальшого дослідження вимагає комплекс питань, пов'язаних з аналізом сучасних проблем та тенденцій розвитку ДПП в Україні, розглядом фінансових інструментів та форм реалізації ДПП, фінансових механізмів державної підтримки розвитку ДПП, оцінкою ефективності фінансування проектів у рамках ДПП.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою цієї статті є дослідження концептуальних засад державно-приватного партнерства та обґрунтування доцільності розроблення концепції його розвитку в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Механізм реалізації концепції державно-приватного партнерства тільки починає формуватися в Україні. При цьому досвід європейських країн свідчить про використання ДПП як інструменту їх економічного і соціального розвитку на основі ефективної взаємодії державного і приватного секторів. Відомо, що у світовій практиці ДПП достатньо поширене у сферах будівництва і управління об'єктами інфраструктури. При цьому доцільним буде показати рейтингову позицію нашої країни за одним з рейтингів. Наприклад, за даними Світового банку, відповідно до Проекту Doing Business [16] здійснено оцінку бізнес-регулювання та надано рейтинг економік за 183 країнами, серед яких Україна за індексом легкості ведення бізнесу займає 145-те місце. При цьому на формування даного рейтингу впливають такі фактори, як отримання дозволів на будівництво (179-те місце посідає наша країна), кредитування (32-ге місце), захист інвесторів (109-те місце), оподаткування (181-ше місце), забезпечення виконання контрактів (43-те місце) тощо.

Отже, необхідно зазначити, що здійснення та розвиток ДПП в Україні буде прискорений за умови створення необхідних умов та інституціональних і організаційних елементів формування ДПП.

Оскільки існує багаторічна практика застосування ДПП в економічно розвинених країнах, розглянемо особливості його здійснення в деяких з них, що наведено в таблиці 1.

Реформування та розвиток інфраструктури є напрямом реалізації стратегічного розвитку, що забезпечує довгострокове економічне зростання, а також антикризовим заходом у короткостроковому періоді, оскільки впровадження масштабних інфраструктурних проектів дозволяє створити нові робочі місця, покращити стан об'єктів металургії, будівельної галузі, сектору послуг тощо.

У світовій практиці термін «державно-приватне партнерство» розглядається у двох значеннях: «по-перше, це система відносин держави та бізнесу, яка широко використовується як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального економічного і соціального розвитку; по-друге, це конкретні проекти, що реалізуються спільно державними органами і приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності» [3, С. 12].

У розвинених зарубіжних країнах під терміном «державно-приватне партнерство» розуміються різні схеми реалізації проектів, широкий спектр бізнес-моделей і відносин при будь-якому використанні ресурсів приватного сектору (капітал, ноу-хау, досвід менеджерів) для задоволення суспільних потреб (дороги, парки, зв'язок, нерухомість тощо) [1, С. 8].

Таблиця 1 – Особливості здійснення ДПП у деяких економічно розвинених країнах

Країна	Особливості ДПП	Сфери застосування та об'єкти ДПП
Великобританія	Реалізація проектів у сфері соціальної інфраструктури. Більшість проектів здійснюється органами місцевої влади. ДПП має велике значення для підвищення стандартів надання послуг державним сектором країни	Медицина, освіта, транспортний сектор, сфера обробки відходів, військовий сектор, сектор житлово-соціального найму
Сполучені Штати Америки	ДПП особливо поширене на муніципальному рівні державної ієрархії. Функціонує Національна рада з державно-приватного партнерства (National Council for Public-Private Partnership)	Водопровід, каналізація, освіта, експлуатація парковок тощо
Франція	Застосування у сфері інфраструктури в основному у формі концесій. ДПП є кращою структурою, що надає адміністративні послуги (ведення інформації, надання підтримки і допомоги у підготовці та підписанні договорів про партнерство, оцінка проектів). Особливістю ДПП є утримання балансу між великими проектами держави і малими місцевої влади	Концесії на спорудження автомагістралей та на водопостачання
Німеччина	Створення агентств розвитку на початку 90-х років, що об'єднали державних і приватних партнерів для відновлення занедбаних земель	Відновлення та реформування міської інфраструктури
Італія	ДПП використовується як інструмент міського і регіонального економічного та соціального розвитку. Концесії є найбільш поширеною формою партнерства держави, органів місцевої влади та приватного сектору	Лікарні, транспорт, житлово-комунальна галузь
Складено автором за [1, 2]		

В Україні у квітні 2009 року було прийнято проект Закону України «Про загальні засади державно-приватного партнерства», який активно обговорювався та викликав багато дискусій. Відповідно до даного документа ДПП – це «система відносин між державним і приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, і користуванні (експлуатації) такими об'єктами» [4, С. 16]. При цьому у червні 2009 року було прийнято Проект Постанови про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття в цілому проекту Закону України «Про загальні засади державно-приватного партнерства».

Уже у липні 2010 року було підписано Закон України «Про державно-приватне партнерство», який визначає організаційно-правові засади співробітництва державних і приватних партнерів та основні принципи ДПП на договірній основі [5].

Розглянемо основні науково-методичні підходи до визначення терміна «державно-приватне партнерство», що узагальнені та систематизовані нами у таблиці 1.

Таблиця 2 – Систематизація науково-методичних підходів до трактування поняття «державно-приватне партнерство»

Автор, джерело	Економічний зміст
1	2
ДПП як форма	
Федулова Л. І., Яненко І. Г. [6, С. 60]	ДПП – форма здійснення компромісу інтересів між учасниками, що виражається в залученні інвестицій у реальний сектор економіки, економічному розвитку регіонів та полегшенні виходу економічних агентів на ринки капіталів
Іванішкіна Ю. А. [7, С. 319]	ДПП – сукупність форм середньо- і довгострокової взаємодії держави та бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах
Нейкова І. С. [8, С. 156]	ДПП – форма співпраці, у якій держава і приватний сектор спільно реалізують суспільно значущі проекти, ґрунтуючись на угоді про розподіл завдань і ризиків, і являє собою інституційний альянс між державою і бізнесом, що створюється на певний термін для здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації
Варнавський В. Г., Клименко А. В., Корольов В. О. та ін. [3, С. 18]	ДПП – юридично закріплена форма взаємодії між державою та приватним сектором у відношенні об'єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муніципальними органами, установами і підприємствами з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності
ДПП як співробітництво	
Закон України «Про державно-приватне партнерство» [5]	ДПП – співробітництво між державою Україна, 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 в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами
Комітет ОЕСД з наукової і технологічної політики [9]	ДПП – будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі прийняття рішення і співінвестують обмежені ресурси, такі, як гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології та інновацій
Павлюк К. В., Павлюк С. М. [10, С. 11]	ДПП – конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства
Пучков В. В. [11, С. 289]	ДПП – це інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Як правило, кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації

Продовження таблиці 2

1	2
Якунін В. І. [12, С. 23]	ДПП – це сукупність організаційно-правових і фінансово-економічних відносин і дій держави та приватного бізнесу, спрямованих на досягнення загальних цілей реалізації економічної політики держави
Корчагіна А. С. [13, С. 36]	ДПП – взаємовигідна взаємодія автономних і незалежних інтересів суб'єктів партнерських відносин шляхом об'єднання ресурсів, розподілу ризиків і вигод з метою підвищення якості виробництва суспільних благ при максимально ефективній алокації ресурсів
ДПП як інститут	
Полякова О. М. [14, С. 318]	ДПП – суспільний інститут, що включає в себе сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поведіння
ДПП як угоди	
Світовий банк [3, С. 13]	ДПП – це угоди між публічною і приватною сторонами з приводу виробництва та надання інфраструктурних послуг, які укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і, що ще більш важливо, як засіб підвищення ефективності бюджетного фінансування
Делмон Дж. [15]	ДПП – будь-які контрактні або юридичні відносини між державними і приватними структурами з метою поліпшення та/або розширення інфраструктурних послуг, виключаючи контракти за державним замовленням (державні закупівлі)

Отже, на нашу думку, термін ДПП має містити в собі зазначені вище значення даного поняття. Ми вважаємо, що ДПП – це форми взаємовідносин між державою або органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, які оформляються у вигляді договору, передбачають реалізацію і сумісне фінансування суспільно значущих проектів на довгостроковій основі та розподіл ризиків, відповідальності і винагород.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» ознаками ДПП є: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством [5]. Також у цьому Законі виділено основні принципи здійснення ДПП, сфери застосування ДПП, форми здійснення та об'єкти ДПП, джерела фінансування ДПП, визначено заходи щодо проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, розкрито засади проведення конкурсу з визначення приватного партнера, розглянуто питання надання державної підтримки здійснення ДПП, державних гарантій та проведення державного контролю, перераховано повноваження уповноваженого органу виконавчої влади з питань ДПП, подано прикінцеві та перехідні положення.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» зазначено, що «виявлення видів ризиків, їх оцінка та визначення форми управління ризиками здійснюється відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України» [5]. Проте не уточнено назву відповідних методичних рекомендації щодо порядку проведення вказаних процедур, не визначено відповідального органу. Ми вважаємо, що при викладенні положень, пов'язаних з питаннями виявлення та передачі ризиків у процесі

здійснення ДПП, недостатньо розкрито методологічні засади управління ризиками у процесі реалізації проектів ДПП. Тому при розкритті фінансових аспектів управління ризиками в рамках ДПП необхідно навести повну класифікацію видів ризиків, що можуть виникати в процесі реалізації ДПП для всіх його учасників, детально описати методологію проведення їх оцінки та аналізу, запропонувати механізми нейтралізації фінансових ризиків та шляхи мінімізації можливих фінансових втрат.

Далі ми пропонуємо розглянути основні перешкоди на шляху впровадження та реалізації концепції ДПП в Україні:

- відсутність досвіду практичної реалізації механізмів ДПП в Україні, що стримує залучення зацікавлених приватних партнерів та іноземних інвесторів до фінансування стратегічних інфраструктурних проектів;
- недосконалість нормативно-правової бази;
- неузгодженість інвестиційних інтересів при реалізації концепції ДПП;
- відсутність інституціональної структури реалізації ДПП;
- застарілість об'єктів інфраструктури, зношеність основних фондів та інші.

Як пропозиції для вирішення названих проблем здійснення ДПП у нашій країні можна виділити такі:

- формування правових, організаційно-економічних, інституціональних і фінансових механізмів ДПП;
- створення Центрального органу державної влади з питань управління у сфері ДПП;
- формування єдиної бази переліку об'єктів ДПП;
- використання позитивного практичного досвіду європейських країн щодо управління інфраструктурними проектами у рамках ДПП;
- підготовка практичних рекомендацій з питань управління у сфері ДПП для всіх його учасників;
- управлінське, консультаційне, інформаційне та фінансове забезпечення ефективної реалізації проектів ДПП;
- використання комплексного підходу до розроблення методичних рекомендацій щодо оцінки ефективності проектів ДПП;
- розроблення методології проведення оцінки та аналізу ризиків ДПП та ефективного управління ними;
- професійна підготовка кваліфікованих спеціалістів з питань у сфері ДПП;
- інноваційний розвиток суспільно значущих виробництв та об'єктів, впровадження інноваційних технологій, проведення науково-дослідницьких робіт тощо.

Практика фінансування масштабних інфраструктурних проектів свідчить про важливість участі банків та небанківських фінансових установ у механізмі реалізації концепції ДПП. При цьому банки можуть брати участь у фінансуванні проектів ДПП, здійснювати оцінні процедури та відбір проектів, надавати інші послуги, тобто виступати безпосередніми учасниками проектів ДПП. При цьому експертиза проектів повинна бути одним з основних етапів системи оцінних процедур щодо відбору та ухвалення рішення про фінансування проектів ДПП. Методичні аспекти оцінки ефективності проектів ДПП повинні містити основні критерії ухвалення інвестиційних рішень за проектом, рекомендації щодо встановлення граничних значень для певних показників, їх диференціації залежно від рівня соціальної значущості проекту, умов його фінансування та інших факторів, а також з урахуванням інтересів усіх його учасників.

Результати зазначених пропозицій повинні бути висвітлені в концепції розвитку ДПП, яка має визначати цілі, завдання, стратегічні напрямки та механізми розвитку ДПП в Україні.

Таким чином, на нашу думку, доцільним є розроблення та впровадження концепції розвитку ДПП, яка, у свою чергу, дозволить забезпечити розвиток інфраструктури в довгостроковому періоді, створити умови для ефективного використання потенціалу та розв'язати важливі соціально-економічні проблеми.

Послідовність реалізації концепції розвитку ДПП має передбачати впровадження основних етапів у рамках здійснення ДПП, авторська розробка яких подана на рисунку 1.



Рисунок 1 – Основні етапи здійснення ДПП

Таким чином, концепція розвитку ДПП може бути реалізована в найважливіших сферах, що торкаються загальнонаціональних інтересів (соціальна сфера, транспорт, енергетика, машинобудування тощо), а її впровадження сприятиме розвитку інфраструктури, економічному зростанню та прискорить вирішення актуальних соціальних проблем.

ВИСНОВКИ

Розроблення ефективного фінансового механізму ДПП сприятиме активізації інвестиційної діяльності, фінансуванню інфраструктурних проектів, участі банків та небанківських фінансових установ у механізмі реалізації концепції ДПП, формуванню єдиної державної політики у сфері правового регулювання взаємодії державних і приватних партнерів та основних принципів його реалізації в Україні. Це, у свою чергу, забезпечить соціально-економічний та інноваційний розвиток країни в довгостроковій перспективі, що особливо важливо для реалізації стратегічних національних пріоритетів України.

SUMMARY

THE CONCEPTUAL BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

L. L. Hrytsenko,

The State Higher Educational Institution "Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine", Sumy, Ukraine

An article presents the systematization of scientific and methodical approaches to the public-private partnership notion and deals with current problems and prospects of public-private partnership in Ukraine. The necessity of development and implementation the public-private partnership concepts as a tool of solving pressing social and economical problems is grounded.

Key words: *public-private partnership, infrastructure, project, risk.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Лихачев В. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России / В. Лихачев, М. Азанов // Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – ООО «Издательство журнала «Финансы, экономика, безопасность», 2009. – С. 7–48.
2. Дутко Н. Державно-приватне партнерство : можливості та перспективи для розвитку / Н. Дутко // Управління сучасним містом. – 2008. – № 1-4/1-12. – С. 33-43.
3. Государственно-частное партнерство : теория и практика : учебное пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287, [1] с.
4. Государственно-частное партнерство в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.arzinger.ua/file_collection/ua/book_PPP_A5_rus.pdf. – 25.12.2010. – Заглавие с экрана.
5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – 25.01.2011. – Назва з екрана.
6. Федулова Л. І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи / Л. І. Федулова, І. Г. Яненко // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Т. 109, Вип. 96. Економіка. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – С. 57–60.
7. Иванишкіна Ю. А. Опыт зарубежных стран по использованию государственно-частного партнерства в сфере инвестиционно-строительного комплекса / Ю. А. Иванишкіна // Коммунальное хозяйство городов : научно - технический сборник. – К. : Техніка, 2010. – № 92. – С. 317–323.
8. Нейкова І. С. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І. С. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1(48). – С. 152–160.
9. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ipr.inage.ru/ppp/actions1.ru.html>. – 17.01.2011. – Заглавие с экрана.
10. 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. – № 17. – С. 10–19.
11. Пучков В. В. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия власти и бизнеса / В. В. Пучков // Ползуновский альманах. – 2009. – № 1. – С. 289–293.
12. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2007-02/Yakunin.pdf>. – 25.12.2010. – Заглавие с экрана.
13. Корчагина А. С. К вопросу о социально-экономической специфике государственно-частного партнерства / А. С. Корчагина // Вестник ОГУ. – 2009. – № 10(104). – С. 34–39.
14. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні : проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов: Научно-технический сборник. – К.: Техніка, 2009. – № 87. – С. 317–322.
15. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практическое руководство для органов государственной власти / Джеффри Делмон [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ppiarf.org/ppiarf/sites/ppiarf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf. – 25.12.2010. – Заглавие с экрана.
16. Проект Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://russian.doingbusiness.org/Rankings>. – 01.02.2011. – Назва з екрана.

Надійшла до редакції 24 травня 2012 р.