

УДК 332.8:711.8 (477)

Державно-приватне партнерство як інструмент регіонального розвитку

Клевцевич Н.А.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та планування бізнесу
Одеського національного економічного університету

У статті обґрунтовано роль партнерства держави з приватним сектором у забезпеченні збалансованого регіонального розвитку. Увагу акцентовано на найважливіших питаннях взаємодії державного та приватного операторів, які вимагають законодавчої регламентації для забезпечення успішності та ефективності партнерської взаємодії.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, регіональний розвиток, взаємодія державного та приватного операторів, партнерська взаємодія.

Клевцевич Н.А. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье обоснована роль партнерства государства с частным сектором в обеспечении сбалансированного регионального развития. Внимание акцентировано на важнейших вопросах взаимодействия государственного и частного операторов, которые требуют законодательной регламентации для обеспечения успешности и эффективности партнерского взаимодействия.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, региональное развитие, взаимодействие государственного и частного операторов, партнерское взаимодействие.

Klevceovich N.A. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR REGIONAL DEVELOPMENT

The article deals with the role of partnership between public and private sector in providing balanced regional development. The author attention is focused on the most important issues of interaction between public and private operators that require legislative regulation in order to ensure the success and effectiveness of partnership.

Keywords: public private partnerships, regional development, cooperation of public and private operators, partners' interaction.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державно-приватне партнерство (ДПП) визнане світовою практикою як ключовий інструмент вирішення важливих проблем збалансованого розвитку на регіональному та місцевому рівнях. Орієнтація стратегічних планів виключно на використання бюджетних коштів не дає владі змогу впроваджувати масштабні стратегічні проекти, які формують конкурентоспроможність територіальних соціально-економічних систем. Завдяки залученню до реалізації стратегій приватних операторів стає можливим вивільнення частини бюджетних коштів для спрямування їх на інші пріоритетні напрями збалансованого розвитку, а також залучення до державного сектора досвіду та ділових підходів приватного сектора.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблеми державно-приватного партнерства присвячено чимало робіт українських та зарубіжних учених. Зокрема, працівники Інституту економіки та прогнозу-

вання НАН України Т.І. Єфименко, К.В. Павлюк, Є.Л. Черевиков та ін. [1] досліджують ДПП у контексті проблематики державного регулювання економіки. Теоретичні та прикладні аспекти відносно розбудови ефективних і результативних відносин державного та приватного секторів у контексті вирішення суспільно важливих проблем в Україні знайшли відображення в публікаціях Т. Лебеди та І. Запатріної [2]. Розглядають українські науковці можливості та перепони на шляху запровадження партнерських відносин в окремих секторах та галузях економіки. Зокрема, І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Домбровська торкаються галузі житлово-комунального господарства України [3]. Механізм державно-приватного партнерства продовжує посідати провідне місце в наукових дослідженнях зарубіжних учених, які попри його світове визнання торкаються проблеми доцільності його реалізації у світлі проблем, пов'язаних із реалізацію «Порядку денного зі сталого розвитку 2030». Зокрема, про це йдеться у роботі

таких науковців, як К.С. Джомо, А. Чоудхурі, К. Шарм, Д. Платц [4]. Разом із тим, на нашу думку, недостатньо уваги в Україні приділяється дослідженню можливостей ДПП як інструменту економічного розвитку регіонів нашої держави.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для того щоб інституціонально забезпечити прихід до економіки регіонів представників приватного сектору, необхідно розробити «правила гри». Зазначимо, що робота з розроблення таких правил уже розпочата, але багато ще потрібно зробити.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної роботи є розроблення теоретичних та практичних рекомендацій щодо вдосконалення інституціональних умов партнерства приватного та державного секторів у комунальній сфері України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Огляд останніх публікацій, присвячених даному питанню, свідчить, що нині кожний дослідник вкладає власний зміст у це поняття. Так, наприклад, державно-приватне партнерство трактують як систему співробітництва приватного сектора, підприємств та організацій бізнесу з державними установами, які спрямовані на досягнення загальних економічних цілей і вирішення актуальних соціально-економічних завдань [5, с. 220]. Але таке визначення, на нашу думку, є вкрай широким і не розкриває змісту такої співпраці.

У деяких джерелах державно-приватне партнерство ототожнюється з приватизацією, і трактують його як особливу форму – непряму приватизацію [6, с. 67].

Відповідно до іншого підходу, партнерства знаходяться на межі державного і приватного секторів, не будучи ні приватизованими, ні націоналізованими інститутами. Це свого роду «третьої шлях», за допомогою якого уряди знаходять політичні, по суті, форми поліпшення надання населенню суспільних (публічних) благ [7, с. 38]. У цьому разі, як стверджує автор, у рамках державної власності відбуваються істотні інституційні перетворення, що дають змогу розширювати участь приватного бізнесу у виконанні частини економічних, організаційних, управлінських та інших функцій. Залишаючись власником, держава при цьому зберігає за собою і певний ступінь господарської активності.

Інші автори вважають, що державно-приватне партнерство – це і контрактація надання державних послуг комерційним підрядчиком, і приватизація державних активів [8].

Ми вважаємо, що державно-приватне партнерство слід відрізнити від приватизації в традиційному значенні цього слова, що передбачає передачу приватному сектору прав власності на підприємства або засоби виробництва. Особливістю державно-приватного партнерства є те, що права власності щодо об'єктів такого партнерства не передаються цілком приватному оператору.

На території Європейського Союзу державно-приватне партнерство розглядається як Public Private Partnership (PPP), тобто публічно-приватне партнерство, яке Європейською Комісією визначається як «передавання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором» або як «система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у якій останній надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, ніж під час використання традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менша, ніж під час використання механізму приватизації. При цьому захист державних та комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів» [9].

У наведених визначеннях не вказано на дуже важливу, на нашу думку, особливість державно-приватного партнерства, а саме те, що про партнерство державного та приватного секторів можна вести мову тільки за зміни форми управління підприємством. Із цього погляду ані контракт на виконання робіт, ані лізинг як форми залучення приватного сектора до підприємств не є державно-приватним партнерством, оскільки не передбачають виконання даної умови.

Інтерес до державно-приватного партнерства в Україні на державному рівні проявляється лише останнім часом, про що свідчить прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404–VI, відповідно до якого під державно-приватним партнерством розуміється 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 [10].

Аналіз цього Закону виявив, що ним передбачено можливість укладання договорів не тільки державою (Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним центральними чи місцевими органами виконавчої влади або суб'єктами господарювання, що діють на основі державної форми власності), а й органами місцевого самоврядування та/або територіальною громадою. При цьому органи місцевого самоврядування зможуть самостійно вирішувати питання щодо визначення переліку об'єктів комунальної власності, відносно яких доцільно використовувати можливі форми партнерства з приватним партнером, а також умови проведення конкурсів.

При цьому визначається, що передача об'єктів державної або комунальної власності приватному партнеру для виконання договору не передбачає перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера, такі об'єкти протягом реалізації проекту не підлягають приватизації, а створене приватним партнером за договором майно належить до державної або комунальної власності.

Окрім зазначеного, досить важливим є закріплення положень про загальні умови проведення конкурсів та укладання договорів у рамках державно-приватного партнерства з обов'язковим аналізом економічних та фінансових аспектів реалізації проекту, соціальних наслідків, аналізу ризиків, а також про державний контроль та державні гарантії. Серед гарантій звертають на себе умови про недопустимість погіршення змінами до законодавства умов реалізації проектів у рамках партнерства, невтручання у діяльність приватного оператора з боку державних органів та органів місцевого самоврядування, збереження умов укладених договорів протягом усього строку їх дії тощо. На нашу думку, це повинно сприяти розширенню інтересу приватних операторів до економіки регіонів, оскільки в них з'явиться впевненість у можливості досягти очікуваних результатів.

Проте слід звернути увагу на те, що хоча однією з основних переваг державно-приватного партнерства вважаються соціальна відповідальність та громадська підзвітність, Законом не передбачено звітування органів державної та місцевої влади щодо умов укладання договорів та їх виконання.

На нашу думку, прийняття єдиного закону з урегулювання відносин між державним та приватним секторами є важливим, оскільки

це дає змогу врахувати спільні риси можливих форм такої співпраці та встановити єдині принципи й вимоги.

Проекти ДПП мають велике значення саме на рівні місцевого самоврядування. На долю міст і селищ (комунальне господарство) припадає на основне навантаження щодо реалізації безлічі проектів соціального значення: підтримка в належному стані дорожнього і транспортного господарства, соціальної інфраструктури, водного господарства і захисту довкілля, житлового будівництва, водоочисних споруд, енерго- і газо забезпечення та ін. Основна проблема, з якою при цьому стикається комунальна влада, полягає в нестачі фінансових ресурсів, тому на рівні місцевого самоврядування залучення приватного капіталу до вирішення нагальних соціально-економічних завдань стає необхідністю.

Список переваг, який несе в собі застосування цього механізму, однак, не означає, що концепція державно-приватного партнерства не має недоліків. До потенційних недоліків державно-приватного партнерства належать [11]:

- вища ціна капіталу для приватного сектора, який слід рекомпенсувати через заощадження завдяки правильно проведеному тендеру на реалізацію проекту та більшій продуктивності приватного сектора;
- обмеження фінансової еластичності державного сектора через довготермінові зобов'язання в рамках партнерської угоди;
- більш ускладнений, дорогий та затратний у часі процес утілення концепції партнерства приватного та державного секторів: реалізація цього процесу вимагає залучення відповідних засобів як із публічного, так і з приватного боку.

Дійсно, реалізація механізмів державно-приватного партнерства на практиці може бути пов'язана з певними проблемами. Але ми не поділяємо думку, що партнерство суспільству не потрібно, оскільки ці негативні явища можливі тільки тоді, якщо проекти державно-приватного партнерства будуть погано структуровані, багато суттєвих моментів не знайдуть свого відображення в домовленостях із представниками приватного сектора.

Для того щоб уникнути цих негативів, необхідні висока кваліфікація представників місцевих органів влади, відповідні закони та чітко прописані механізми їх реалізації. «При цьому необхідно вирішувати такі завдання, як дотримання справедливих і прозорих процедур відбору партнерів, забезпечення гарантій отримання доданої вартості (виправданості

витрат), справедливі для всіх засоби заохочення, розумне розв'язання суперечок, здатність протистояти новим викликам у цілях загального підвищення надійності надання послуг структурами ДПП» [12]. За таких умов можна розраховувати на позитивні наслідки державно-приватного партнерства. Сьогодні ж не вистачає методологічної бази. А щоб успішно вирішувати такі проблеми, потрібні достатньо жорсткі методичні правила того, як це робити. Крім того, така політика повинна розроблятися в результаті діалогу влади і бізнесу, у пошуку взаємно узгоджених позицій. У цьому і полягає сенс державно-приватного партнерства: органи влади визначають пріоритети, і в цьому разі важливо, щоб вони були точно і чітко визначені і найбільшою мірою враховували інтереси громадськості, а бізнес повинен сумлінно виконувати установки влади. Вважаємо, що інтереси суспільства в такому партнерстві повинні бути пріоритетом, і місцева влада повинна їх відстоювати, використовуючи вищезгадані можливості. А вони сьогодні використовуються не в повному обсязі. Яскравим свідченням цього є той факт, що залучення приватного сектора відбувається в умовах, коли з боку держави не вживається ніяких заходів для визначення кваліфікаційних і фінансових вимог для тих операторів, які входять у комунальне господарство, адже якщо той чи інший приватний оператор допускається на регіональні ринки інфраструктурних послуг, вони повинні професійно й ефективно управляти об'єктами інфраструктури і розбиратися у фінансово-економічних, технічних, екологічних аспек-

тах діяльності відповідних об'єктів. І представники бізнесу не винні, що така робота не проводиться. Але взагалі відмовлятися від інституту державно-приватного партнерства, що так добре зарекомендував себе у світі, не можна.

Висновки з цього дослідження. Таким чином, для того щоб державно-приватне партнерство могло бути реалізоване в нашій державі, необхідним є формування певних інституціональних умов. До таких умов можемо віднести: визначення вимог, яким повинні відповідати оператори, що бажають увійти у відповідні галузі, зокрема: щодо доказів його фінансової забезпеченості, доказів його можливості здійснення діяльності з експлуатації; впровадження проектної форми реалізації намічених планів; обґрунтування органів місцевого самоврядування вибору форми залучення приватного сектора; впровадження ефективної системи контролю з боку органів місцевого самоврядування над виконанням приватними операторами поточних функцій та інвестиційних зобов'язань; розроблення вимог до системи звітності приватного оператора; залучення до прийняття рішень щодо передачі інфраструктурних об'єктів приватному сектору громадськості, а також визначення періодичності та видів громадського контролю; розроблення і впровадження механізму визначення відповідальності представників приватного сектора за спричинення своїми діями або бездіяльністю збитків майну територіальних громад і, навпаки, визначення у зв'язку із цим прийнятного для обох сторін механізму повернення вкладених коштів и т. д.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки : [монографія] / Т.І. Єфименко, Є.Л. Черевиков, К.В. Павлюк [та ін.] ; за заг. ред. Т.І. Єфименко. – К. : НАН України, Ін-т екон. та прогноз., 2012. – 372 с.
2. Лебеда Т. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / Т. Лебеда, І. Запатріна // Економіст. – 2011. – № 3. – С. 52–58.
3. Правове регулювання державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства України : [монографія] / І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Домбровська [та ін.] ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2015. – 131 с.
4. Jomo KS, Anis Chowdhury, Krishnan Sharma, Daniel Platz, (2015). Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? – DESA Working Paper. – February 2016. – №. 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf.
5. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов / В.А. Михеев ; науч. ред. Пивоваров и др. – М. : Финпресс, 2016. – 320 с.
6. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. – P. 67.
7. Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? Finance & Development. – 2011. – Vol. 38. – № 3.
8. Агроскин В. О кооперации. Три вопроса о частно-государственной кооперации / В. Агроскин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.prompolit.ru/86878>.

9. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123214&cat_id=32862.

10. Закон України «Про державно-приватне партнерство в Україні» від 1 липня 2010 р. № 2404–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.

11. Публічно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dialog.lviv.ua/socialpartnership/articles/10/>.

12. Вуколов Н. Правила хорошего тона для ГЧП / Н. Вуколов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://d1.hse.ru/org/hse/conf-april_ru/news/1025090.html.