



Tom 30/2019, ss. 105–116
ISSN 1644-888X
e-ISSN 2449-7975
DOI: 10.19251/ne/2019.30(6)
www.ne.pwsplock.pl

Віталій Рибчак

Уманський державний університет садівництва

Наталія Ліба

Мукачівський державний університет

Станіслав Черничко

Мукачівський державний університет

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДТРИМКИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

**THE INSTITUTE FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A TOOL
TO SUPPORT ACTIVITIES OF ECONOMIC ENTITIES**

Анотація

Статтю присвячено дослідженню досвіду європейських країн щодо механізмів забезпечення державно-приватного партнерства на регіональному і місцевому рівнях. Основна мета статті – обґрунтування ролі інституту державно-приватного партнерства, як одного з інструментів підтримки діяльності суб'єктів господарювання. Висвітлено

Summary

The article is devoted to exploring the experience of European countries on mechanisms of public-private partnership at regional and local levels. The main purpose of the article is to substantiate the role of the public-private partnership institute as one of the tools for supporting the activity of economic entities. The peculiarities of the international experience of using

особливості міжнародного досвіду використання проектів державно-приватного партнерства. За результатами аналізу практичних прикладів та результатів застосування державно-приватного партнерства зроблено висновок, що його механізм є різним для країн з розвинутою економікою та країн, що розвиваються. Метою державно-приватного партнерства у країнах з розвинутою економікою є вирішення проблем, які є супутніми в економічній діяльності приватного сектору, впровадження інвестиційних проектів зі значним терміном окупності та значними початковими та поточними затратами. У країнах, що розвиваються, державно-приватне партнерство застосовується під час реалізації інфраструктурних проектів (особливо спрямованих на розвиток дорожньо-транспортної і комунікаційної інфраструктури) та у сфері електроенергетики.

Ключові слова: держава, приватний сектор, партнерство, регіональний розвиток, державно-приватне партнерство.

ВСТУП

Одним з варіантів залучення приватного бізнесу та активізації його ініціативи у забезпеченні економічного розвитку на регіональному рівні є застосування інституту державно-приватного партнерства. Мета даного інституту – підвищення ефективності та результативності організаційно-економічної діяльності держави на основі використання механізму поведінки та потенціалу приватного сектору економіки регіону.

Питання дослідження світового досвіду та застосування практики державно-приватного партнерства досить ґрунтовно висвітлені у працях закордонних та вітчизняних вчених. Заслужують на увагу праці Б. Акітоби [1], В. Варнавського [2-4], Делмона Д. [5], В. Міхеєва [6], М. Хаммамі [7], та В. Якуніна [8].

В останні роки, у зв'язку з загостренням бюджетної ситуації в країні та розвитком перспективи становлення державно-приватного партнерства

public-private partnership projects are highlighted. Based on the analysis of practical examples and the results of the use of public-private partnerships, it is concluded that its mechanism is different for developed and developing countries. The goal of public-private partnerships in advanced economies is to address the problems inherent in the private sector's economic activity, to implement investment projects with a large payback period and significant up-front and running costs. In developing countries, public-private partnerships are used in the implementation of infrastructure projects (especially aimed at the development of road transport and communication infrastructure) and in the field of electricity.

Keywords: the government, private sector, partnerships, regional development, public-private partnership.

в Україні, дана проблема активно піднімається також у працях вітчизняних вчених, зокрема: Вінник О. М. [9-10], Єрмілова С. Ф. [11], Запатріної І. [12, 13], Павлюк А., Ляпін Д. [14] та багатьох інших. Однак, незважаючи на багаточисленні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються проблеми адаптації існуючого досвіду до вітчизняних реалій.

Основна мета статті – обґрунтування ролі інституту державно-приватного партнерства, як одного з інструментів підтримки діяльності суб'єктів господарювання.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Державно-приватне партнерство є одним з сучасних варіантів вирішення питання підтримки діяльності суб'єктів господарювання. Об'єднання інвестиційної активності та фінансових ресурсів держави і бізнесу дозволяє не тільки зменшити фінансове навантаження на місцеві бюджети, а й забезпечити конкурентний розвиток суб'єктів господарювання.

Основною особливістю державно-приватного партнерства є співпраця між державою, державними територіальними громадами (в особі відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування) і приватними партнерами. У більшості випадків партнерство передбачає залучення коштів приватного інвестора з частковою передачею йому права на операційне управління об'єктами інвестицій на обумовлений термін.

Згідно Закону України «Про державно-приватне партнерство» [16] «Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів 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».

Закон визначає, що проекти державно-приватного партнерства повинні [16]: мати довготривалий характер (5-50 років); передбачати передання приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проектів; мати вищі техніко-економічні показники ефективності, ніж у разі реалізації без участі приватного партнера; передбачати внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства.

Відповідно до Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки, пріоритетними сферами застосування державно-приватного партнерства є [17]:

- виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування);
- агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура);
- будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проєктів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами тощо);
- соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт);
- наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна;
- розвиток природно-заповідного фонду.

Економічний зміст та основа державно-приватного партнерства відображені в Огляді Міжнародного банку реконструкції та розвитку [15] та має такий вигляд (рис. 1).



Рис. 1. Основа державно-приватного партнерства [15]

В основу політики державно-приватного партнерства закладається декларування намірів уряду використовувати партнерство для надання державних послуг. Вагомим є чітке визначення пріоритетних цілей, сфер охоплення та принципів програми державно-приватного партнерства.

Наступним кроком держави повинно стати визначення юридичних рамок-законів і правил, які лежать в основі програми сприяння уряду, встановлення правил і меж того, як державно-приватне партнерство повинно реалізуватися. Це може бути спеціальне законодавство, закони та нормативні акти державного фінансового управління, закони і правила, які регламентують діяльність приватного партнера в конкретних секторах економіки.

Відповідно до розроблених та законодавчо закріплених принципів повинні розроблятися:

- бізнес-процеси та організаційно-інституційні обов'язки – кроки, за допомогою яких ідентифікуються, розробляються, оцінюються, реалізуються проекти державно-приватного партнерства, а також визначаються цілі та завдання різних суб'єктів у цьому процесі. Процес партнерства повинен бути ефективним, прозорим. Основною функцією держави є послідовне управління якістю даних проектів;
- механізм фінансування та державне фінансове управління повинно ґрунтуватися на системі громадського управління фінансами. В основу механізму фінансування закладається чітке визначення джерел фінансових ресурсів, без перекладання надмірного навантаження на майбутнє покоління, а також мінімізація фіскального ризику;
- програма партнерства повинна визначати механізм залучення та управління діяльністю приватних організацій, законодавчих органів та громадськістю, а також відповідальності за недотримання принципів та методики реалізації державно-приватного партнерства. Розділи програми повинні описувати кожен з елементів у рамках державно-приватного партнерства, наводити методику та рекомендації для фахівців-практиків.

Організаційний механізм державно-приватного партнерства у спрощеному вигляді можна представити таким чином (рис. 2):



Рис. 2. Організаційний механізм державно-приватного партнерства (розробка авторів)

Механізм державно-приватного партнерства набирає все більшої популярності у всьому світі. В залежності від участі та ролі держави у цьому механізмі, на теоретичному рівні можна виділити такі типи державно-приватного партнерства: держава – замовник; держава – рівноправний партнер; держава – гарант. Запропоновані типи моделей державно-приватного партнерства ґрунтуються на визначенні як пріоритетної ролі держави.

У моделі економічних відносин за якої держава виступає у ролі замовника (модель керування), в основу економічної діяльності держави закладено стимулювання та спрямування приватного партнера у напрямі, визначеному стратегією соціально-економічного розвитку регіону. З цією метою держава може використовувати різноманітні методи регулювання пов'язані з використанням інформаційних та консультативних послуг, розробкою нормативно-правової бази тощо.

Модель, за якої держава виступає з позицій партнера-гаранта, є подібною до моделі керування, проте методи регулювання що застосовуються державою визначаються перейняттям частини економічних ризиків та гарантуванням споживання створеного продукту (послуги).

Найбільш поширеною є модель участі, за якої держава виступає повноцінним партнером у процесі формування економічних відносин та виготовленні продукту (послуги).

Найбільш поширеними формами участі держави є:

- надання у тимчасове або постійне використання основних засобів та предметів праці;
- доповнення обсягу фінансових ресурсів приватного сектору державними;
- застосування донорських методів державного регулювання (дотації, субсидії, преференції тощо).

Залежно від особливостей регулювання механізму приватної ініціативи країни, в яких застосовується модель державно-приватного партнерства, можна згрупувати у такі 5 груп [18]:

1. Країни з системою бонусів – у разі зацікавленості держави в реалізації запропонованого проекту проводиться відкритий конкурс. При проведенні відкритого конкурсу пропозиція приватного партнера буде вважатися переможною, якщо його вартість перевищує вартість кращої пропозиції не більше ніж на певний відсоток, як правило, це 5%.
2. Країни, що застосовують «Швейцарську» систему, – приватний партнер проекту спочатку не має переваг у вигляді бонусів, проте у разі надходження кращої пропозиції від третьої особи приватний партнер має право укласти угоду на таких же умовах.
3. Країни, що застосовують змішану систему, – якщо вартість пропозиції приватного партнера перевищує вартість кращої пропозиції не більше ніж на 5%, то переможцем конкурсу визнається саме він, а якщо на 5-20%, то обидва учасники мають право змінити свої пропозиції, однак на даному етапі при оцінці пропозицій бонус приватного партнера вже не враховується.
4. Країни, в яких відсутні преференції для приватного партнера, – на законодавчому рівні передбачена можливість приватних інвесторів виступати з ініціативою з укладення угод, проте при цьому вони не отримують будь-яких преференцій.
5. Країни, що використовують індивідуальний підхід, – в залежності від рішення уповноваженого органу угода про державно-приватне партнерство може бути укладена шляхом проведення прямих переговорів з приватним партнером без конкурсних процедур.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2019 р. на засадах ДПП укладено 189 договорів, з яких реалізується 58 (42 договори концесії, 15 договорів про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 131 договір не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 14 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) (рис. 3).

За даними рис. 3, ефективність використання механізму державно-приватного партнерства у регіонах України перебуває на досить низькому рівні.

Отже, механізм державно-приватного партнерства поки що є новим для України інституціональним інструментом регулювання економічного розвитку, проте вже зараз можна зазначити на його серйозному потенціалі.

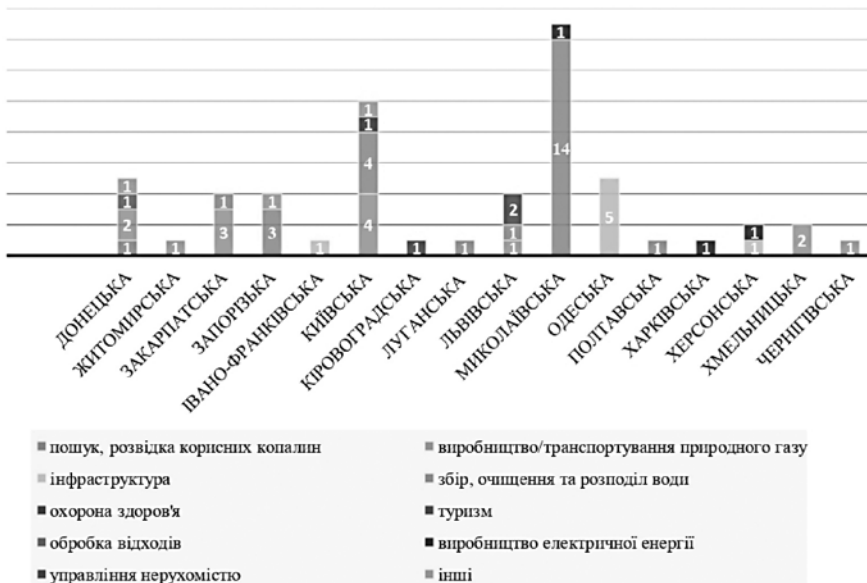


Рис. 3. Договори, укладені на засадах ДПП, які реалізуються станом на 01.01.2019 року [18]

Серед основних напрямів підвищення ефективності механізму державно-приватного партнерства на регіональному рівні доцільно виокремити такі:

- покращення правової основи державно-приватного партнерства шляхом удосконалення загальнодержавної та регіональної нормативно-правової бази. Вагомим є впровадження або удосконалення

- норм державно-приватного партнерства, які існують у розвинених країнах світу (чітке визначення умов виплати приватним партнерам компенсацій у випадку невиконання державою зобов'язань, відшкодування різниці у тарифах тощо);
- розширення доступу приватного бізнесу до інформації про цілі, сфери діяльності та об'єкти прогнозованого державно-приватного партнерства; про потенційні інвестиційні проекти, що мають реалізовуватися у певному регіоні; створення належної інформаційної інфраструктури регіону; ознайомлення представників бізнесу з перевагами використання механізмів державно-приватного партнерства в процесі розвитку власної підприємницької діяльності;
 - покращення інвестиційної привабливості для приватних інвесторів об'єктів, на яких передбачається реалізація проектів на засадах державно-приватного партнерства;
 - вивчення та використання існуючого досвіду країн Європейського Союзу щодо формування партнерських відносин між державою та приватним бізнесом з метою розвитку інвестиційних проектів у гуманітарній сфері;
 - підвищення рівня фахової підготовки державних службовців, які займаються питаннями державно-приватного партнерства, підвищення рівня їх мотивації щодо пошуку та роботи з приватними інвесторами з метою започаткування проектів на засадах партнерства.

ВИСНОВКИ

За результатами аналізу практичних прикладів та результатів застосування державно-приватного партнерства можна зробити висновок що його механізм є різним для країн з розвинутою економікою та країн, що розвиваються.

У країнах з розвинутою економікою модель державно-приватного партнерства використовується при будівництві нових об'єктів виробництва, розбудові інфраструктури (дорожньо-транспортної, комунікаційної, інформаційної тощо), у видобувній промисловості, а також при вирішенні питань енергозбереження, управлінні нерухомістю, модернізації об'єктів житлово-комунального господарства, утилізації відходів виробництва

і споживання, наданні якісних послуг з охорони здоров'я, очищення води та в процесі розвитку туризму.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що метою державно-приватного партнерства у країнах з розвинутою економікою є вирішення проблем, які є супутніми в економічній діяльності приватного сектору, впровадження інвестиційних проектів зі значним терміном окупності та значними початковими та поточними затратами.

У країнах що розвиваються, державно-приватне партнерство застосовується під час реалізації інфраструктурних проектів (особливо спрямованих на розвиток дорожньо-транспортної і комунікаційної інфраструктури) та у сфері електроенергетики.

LITERATURA

Akitobi, B., Hemming R., Shvarc G. Gosudarstvennye investicii i gosudarstvenno chastnye partnjorstva [Public investment and public private partnerships]. Retrieved from <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/issues/issue40/ei40r.pdf> [in Russian].

Varnavskij, V. G. (2014). Novaja koncepcija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Velikobritanii [A new concept of the public-private partnerships in the UK]. Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija – World economy and international relations, 8, 67-75 [in Russian].

Varnavskij, V. G. (2011). Gosudarstvenno-chastnoe partnjorstvo: nekotorye voprosy teorii i praktiki [Public-Private Partnership: Some Questions of Theory and Practice]. Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija – World economy and international relations, 9, 41-50 [in Russian].

Varnavskij V. G. Processy institucional'noj adaptacii chastno-gosudarstvennogo partnerstva k real'noj jekonomike ochen' slozhny. Retrieved from <http://www.opec.ru/1052252.html> [in Russian].

Delmon, Dzh. (2010). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture: praktičeskoe rukovodstvo dlja organov gosudarstvennoj vlasti [Public-private partnership in infrastructure. A practical guide for public authorities]. Astana: IC «Apel'sin». Retrieved from http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf [in Russian].

Miheev, O. L. (2011). Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo v uslovijah smeshannoj jekonomiki: teorija i praktika stanovlenija i funkcionirovanija [Private-state partnership in a mixed economy: the theory and practice of formation and functioning]. Moskva: «Ankil» [in Russian].

Mona Hammami, Jean-Francois Ruhashyankiko, Etienne B. Yehoue. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. IMF Working Paper. – Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf> [in English].

Jakunin, V. I. (2007). Partnerstvo v mehanizme gosudarstvennogo upravlenija [Partnership in the mechanism of public administration]. Sociologicheskoe issledovanie – Sociological research, 2 [in Russian].

Vinnyk, O. M. (2010). Akcionerna forma derzhavno-pryvatnogo partnerstva: problemy pravovogo reguljuvannja [Joint-stock Form of Public-Private Partnership: Problems of Legal Regulation]. Visnyk Kyi'vs'kogo nacional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Jurydychni nauky, 83, 7-9 [in Ukrainian].

Vinnyk, O. M. Instytucijna forma derzhavno-pryvatnogo partnerstva: problemy pravovogo reguljuvannja [Institutional form of state-private partnership: problems of the legal adjusting]. Pravo ta innovacii' – Pravo ta innovacii, 1, 6-19 [in Ukrainian].

Jermilov, S. F. (2012). Rozrobka osnovnyh naprjamiv rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva v Ukrai'ni [Development of the main directions of development of public-private partnership in Ukraine]. Pravo ta derzhavne upravlinnja – Law and public administration, 1, 123-128 [in Ukrainian].

Zapatrina, I. V. (2010). Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukrai'ni: perspektyvy zastosuvannja dlja realizacii' infrastrukturyh proektiv i nadannja publicznyh poslug [Public-private partnership in Ukraine: the prospects of use to realize infrastructural projects and provide public services]. Ekonomika i prognozuvannja – Economy and Forecasting, 4, 62-86 [in Ukrainian].

Lebeda, T., Zapatrina, I. (2011). Derzhavno-pryvatne partnerstvo jak faktor ekonomichnogo zrostantnja ta problemy jogo rozvytku v Ukrai'ni [Public-private partnership as a factor of economic growth and problems of its development in Ukraine]. Ekonomist – Economist, 3, 52-58 [in Ukrainian].

Pavljuk, A., Ljapin, D. Shhodo rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva jak mehanizmu aktyvizacii' investycijnoi' dijal'nosti v Ukrai'ni. Analitychna zapyska [On the development of public-private partnership as a mechanisms of activation of investment activity in Ukraine. Analytical note]. Nacional'nyj instytut strategichnyh doslidzhen'. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/articles/816/#_ftn1 [in Ukrainian].

Derzhavno-pryvatne partnerstvo: kerivnyctvo [Reference Guide Public-Private Partnerships]. Retrieved from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2014/09/08/000442464_20140908133431/Rendered/PDF/903840PPP0Refe0Box385311B000PUBLIC0.pdf [in Ukrainian].

The Law of Ukraine «On public-private partnership». Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian].

Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), «Approval of the concept of public-private partnership in Ukraine on 2013-2018». Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p> [in Ukrainian].

Chastnaya initsiativa v kontsessiyakh: mezhdunarodnyi opyt i perspektivy stanovleniya v Rossii [Private initiative in concessions: global expertise and development prospects in Russia]. Retrieved from <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/93051789-7d84-4c36-9594faa29689b4da/%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=93051789-7d84-4c36-9594-faa29689b4da> [in Russian].

Stan zdijsnennja derzhavno-pryvatnogo partnerstva v Ukrai'ni [State of implementation of public-private partnership in Ukraine]. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> [in Ukrainian].