

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.624

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Безбах Н.В.

генеральний директор “Першої страхової компанії”, м. Київ

I. Вступ

В умовах перманентної трансформації політико-економічної структури українського суспільства важливим фактором позитивних змін виступає державно-приватне партнерство.

Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17.03.2011 р. № 279 [9]. Постанова підготовлена для забезпечення реалізації Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI, яким створено законодавче підґрунтя для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватним сектором з метою підвищення конкурентоспроможності економіки країни та залучення інвестицій в економіку України [3].

Запропонований порядок має регулювати процедуру надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності в межах загального обсягу, встановленого законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Вважається, що прийняття постанови дасть змогу врегулювати питання, пов'язані з наданням державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства (далі – ДПП), яке створить умови для його розвитку, залучення та ефективного використання вітчизняних та іноземних інвестицій, формування позитивного інвестиційного клімату України, прискорення її інтеграції в європейську та світову економічні системи.

Залежно від характеру безліч існуючих конкретних завдань, що потребують нагального розв'язання, у рамках ДПП виникають нові форми партнерства і нові механізми державного регулювання партнерських відносин. Відповідно до цілей ДПП розрізняють організаційні механізми, механізми фінансування та механізми кооперації.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд проблеми функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні на основі вивчення зарубіжного досвіду та вироблення відповідних пропозицій щодо подальшого їх розвитку.

III. Результати

Майже п'ятнадцять років тому Світовий банк оприлюднив звіт про глобальний розвиток, який багато в чому не втратив своєї актуальності і сьогодні [7]. Вже тоді автори звернули увагу на майбутнє суспільне невдоволення розвинутих країн результатами діяльності “держави загального добробуту”. Головна претензія полягала в тому, що вона не забезпечує повного набору необхідних суспільних благ і послуг. Автори звіту також стверджували, що далеко не очевидною є роль держави як єдиного постачальника суспільних благ, що у виконанні цієї ролі вона повинна значною мірою спиратися на сильні сторони ринків. Держава може й повинна допустити участь приватних структур у наданні суспільних благ, розмиваючи поступово монополію, що склалася в післявоєнний період у сфері інфраструктури та соціальних послуг. Функції держави зміщуються у сферу адресного захисту найуразливіших верств населення, що, у свою чергу, принципово змінює ставлення до можливості участі приватного бізнесу у виробництві й розподілі суспільних благ. Це особливо актуально для країн зі слабкими державними інститутами, де залучення приватних компаній до надання соціально значущих послуг повинно розглядатися як пріоритетний принцип.

Реформи суспільного сектора, без сумніву, потребують кваліфікованих рішень щодо масштабів і структури публічно-правових функцій держави. Важливо оцінити, наскільки держава може “посунутися” на користь приватного сектора, не завдаючи шкоди виконанню своїх суверенних прав. На суспільно-політичному рівні межі прийнятеного ско-

рочення й перегрупування суверенних прав і обов'язків держави можна виявити за допомогою моніторингу настроїв різних груп населення. В економічній сфері вирішальну роль буде відігравати розвиток різноманітних форм ДПП. Наочним прикладом конструктивного перерозподілу функцій і повноважень між державою та приватним сектором слугує реформування природних монополій, що розгорнулося в багатьох країнах. Концесії та угоди про розподіл продукції дають можливість, не втрачаючи суверенного контролю з боку держави, залучати чималі приватні капітали в досить дорогі проекти.

При реалізації проектів ДПП використовуються різноманітні механізми співпраці державних структур та підприємств приватного бізнесу. Вони диференціюються залежно від обсягу наданих приватному партнеру прав власності, інвестиційних зобов'язань сторін, принципів розподілу ризиків між партнерами, відповідальності за проведення різних видів робіт. Найбільш поширеними механізмами партнерства є організаційний, фінансовий та коопераційний.

У разі організаційних моделей глибокого вторгнення у відносини власності, як правило, не відбувається, співпраця державного та приватного партнерів здійснюється за рахунок залучення третіх організацій, переступки окремих функцій і контрактних зобов'язань, використання можливостей передачі об'єктів у зовнішнє управління. До організаційної моделі механізму державного регулювання партнерських відносин зараховують і найбільш поширеній на сьогодні тип ДПП – концесії. До механізму фінансування необхідно віднести такі його форми, як комерційний прокат, оренда, всі види лізингу, попереднє інтегроване проектне фінансування. Механізм кооперації являє собою сукупність різноманітних форм і методів об'єднання зусиль ряду партнерів, що відповідають за окремі стадії загального процесу створення нової споживчої вартості як суспільного блага. Часто така кооперація вимагає організації складних, у тому числі холдингових структур зі спорудження об'єктів і їх експлуатації, особливо у сфері виробничої й соціальної інфраструктури.

Останніми роками сфери застосування різних форм ДПП і його механізмів стрімко розширюються, бурхливо розвиваються. Так, якщо концесійні угоди спочатку стандартно застосовувалися при спорудженні автострад, автостоянок, забезпеченні централізованим теплопостачанням, то в цей час вони набули поширення в таких сферах, як національна оборона, освіта, кабельне телебачення, деякі види міського громадського транспорту. У ряді країн приватний бізнес

проекує й будує лікарні, школи та інші громадські об'єкти, а потім керує ними.

У “Зеленій книзі” про державно-приватне партнерство” 2004 р., що була прийнята в рамках Євросоюзу [4], було визначено два типи такого партнерства:

1) договірний характер. Відповідно до нього приватній особі за виконану роботу, чи надані послуги, гарантується винагорода від державної організації або/чи безпосередніх користувачів, і це регулюється директивами ЄС щодо проведення публічних тендерів;

2) інституційний характер. У його межах можливе формування нової юридичної особи, співзасновниками якої є державна і приватна організації.

У більшості випадків, механізм державно-приватного партнерства використовувався в країнах Європи саме для створення інфраструктурних об'єктів. Наприклад, у Фінляндії таким чином були побудовані центральні автошляхи, в Португалії – реконструйовані аеропорти та регіональні шляхи, у Франції – оновлено мережі водопостачання та побудовані швидкісні автомагістралі.

Однак досвід не завжди був позитивним. З певними труднощами зіштовхнулися країни Центральної та Східної Європи, де економіка та політична система знаходились на стадії становлення.

Отже, по-перше, через існування великого політичного впливу на інституційні та процедурні аспекти державно-приватного партнерства, зокрема в країнах, де були постійні зміни Парламенту та Уряду, поширилися прецеденти перегляду первинних контрактів з приватними партнерами.

По-друге, через відсутність достатніх повноважень у органів місцевого самоврядування виникали труднощі при укладенні ними на регіональному рівні партнерських контрактів з приватним капіталом.

По-третє, затягувався процес переговорів та укладення контрактів, і, як результат, вартість витрат у проектах збільшувалася через неможливість узгодити правові норми про тендери та концесії.

Відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” ДПП поширюється на такі сфери, як пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування й постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та

Держава та регіони

спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю [3].

Узагальнення теоретичного і практичного досвіду підтверджує тезу про те, що з ДПП пов'язано принципово нову якість реалізації суверенних функцій держави. Тут важливі два взаємозалежних аспекти.

По-перше, ДПП сприяло певному переосмисленню самого змісту суверенних функцій держави, публічного боку владних відносин. Публічні інтереси, публічно-правові майнові відносини зазнають явних змін у бік звуження, що відбувається на основі більш глибокого структурування. Типовий приклад – реформування природних монополій, у ході якого природно монопольне, контрольоване державою ядро відділяється від широкого спектра функцій, що передаються на відкуп приватному бізнесу. Не можна не враховувати також і зміни, що відбуваються у сфері власне публічних переваг суспільства. Зі зростанням рівня життя, освітнього та культурного рівня населення змінюється характер реалізації традиційних публічних товарів і послуг. Ряд класичних публічних благ – освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальні послуги, культуру – населення повністю або частково сплачує самостійно, тобто розглядає його як приватні блага. У зв'язку із цим суверенітет держави з проблемами забезпечення громадськими благами як такими зміщується в бік гарантування їх достатності та належної якості.

По-друге, відносно скорочення сфери традиційних публічних інтересів, зміна їх структури й можливе формування нових вимагають відповіді на запитання про те, наскільки держава взагалі може поступитися частиною свого суверенітету на користь приватного бізнесу. На сьогодні в розвинутих країнах під дію публічного права підпадають об'єкти державної власності, публічні служби, природні ресурси й окремі види монопольної діяльності держави. Публічно-правова власність належить суспільству в цілому і нікому окремо. Держава як суверен зберігає необхідний у кожному конкретному проекті обсяг владних функцій у партнерських відносинах з приватним бізнесом. Одночасно держава діє як суб'єкт цивільного права, що спирається на принципи рівності сторін, непорушності умов контрактів і відповідальності за прийнятими зобов'язаннями. У таких поширених формах ДПП, як концесії та угоди про розподіл продукції, права держави, що становлять інтереси всього суспільства, звужені бути не можуть. У тій самій частині партнерства, де держава виступає суб'єктом цивільного права, діє і відповідний порядок регламен-

тації відносин сторін і способів вирішення конфліктів.

З публічного боку партнерських відносин з приватним бізнесом держава має виконувати такі завдання:

- виявлення необхідності партнерських угод з приватними бізнес-структурами в конкретних сферах економіки;
- вироблення пропозицій і рекомендацій щодо проектів ДПП;
- опис ключових характеристик проектів з урахуванням суспільних інтересів, організація процедур відбору приватних партнерів;
- підготовка пакету документації для проектів, проведення переговорів і укладення угод з приватними партнерами;
- контроль за виконанням угод, моніторинг та забезпечення реалізації публічних інтересів у рамках партнерства;
- оцінка виконання приватним партнером умов угоди;
- вироблення рекомендацій щодо продовження або припинення договірних відносин з приватним партнером [1; 2; 8].

Держава організовує регульовальну діяльність у сфері партнерства з приватним бізнесом у трьох напрямках. По-перше, вона виробляє стратегію та принципи, на яких діють відносини бізнесу із суспільством у цілому і з публічною владою зокрема. По-друге, вона формує інституційне середовище для розробки і реалізації партнерських проектів. По-третє, воно безпосередньо займається організацією та управлінням державно-приватним партнерством, розробляє його форми й методи, а також конкретні механізми [5].

Контрольні та регульовальні функції у сфері державно-приватного партнерства від імені держави можуть здійснюватися або профільними міністерствами та відомствами, або спеціально уповноваженими органами. При цьому спеціальні агентства можуть створюватися державою для кожної галузі економіки, в якій розвиваються партнерства, головним чином, концесії (наприклад, у Польщі створені відповідні інституційні структури окремо для автомобільних доріг, залізниць, електроенергетики, лісового господарства та ін.). Держава може також створювати єдиний агентський орган для всіх або більшості секторів економіки, як, наприклад, у Сербії.

Найважливішим аспектом ДПП є практичний поділ численних ризиків, які неминуче виникають у процесі будівництва та експлуатації об'єктів, між сторонами партнерства. Євростат офіційно виділяє такі ризики, що враховані при відображенні на балансах партнерів цінностей, які є предметом договорів про партнерство. По-перше, це ризик прострочення поставок або недотримання

прийнятих нормативів – так званий будівельний ризик. Більшу частину таких ризиків несе держава. По-друге, ризик несплати вимог, який, як правило, покладається на приватного партнера. По-третє, ризик недостатності або коливання попиту, на що приватний партнер практично вплинути не може. Цей ризик також несе держава.

В Україні ризики прорахунків як державного, так і приватного партнерів у проектах ДПП, очевидно, дуже великі. Уже виявилася тенденція до сильного подорожчання проектів порівняно з їх первісною вартістю. Темп подорожчання може сягати 20% на рік. І причини не тільки в банальних помилках та прорахунках авторів, а й у цілком об'єктивних обставинах – постійному зростанні цін на сировину, матеріали, послуги. Світовий досвід показує, що єдиним виходом з цієї ситуації є залучення приватного капіталу, а отже, створення для нього привабливіших умов порівняно зі звичайною комерційною діяльністю.

IV. Висновки

В Україні збережено великий потенціал для розвитку багатьох форм ДПП, проте для його практичної реалізації необхідно вирішити ряд принципових питань.

По-перше, обом сторонам партнерських відносин необхідно чітко усвідомити, що ефективне ДПП не можна розглядати вузько, тільки як залучення додаткових ресурсів у капіталомісткі проекти влади всіх рівнів. Потрібно враховувати реальні інтереси обох сторін. Конкретні механізми партнерств, вироблені багаторічним світовим досвідом, створюють основу для взаємовигідного та відповідального розподілу повноважень сторін, не завдати шкоди інтересам кожної з них. Проте можливі переваги не реалізуються самі собою, після прийняття відповідного нормативного пакету. Головним є усвідомлення особливостей української моделі взаємодії держави і бізнесу. Зараз спостерігається вигаданий симбіоз елементів неоліберальної моделі, державного капіталізму, олігархічної моделі. Ефективне партнерство реальне тільки за умови повної ясності та передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни. Без цього, без упевненості в стабільності “правил гри” від бізнесу не можна чекати нічого, крім показного інтересу та формальної участі у великих проектах держави з метою самозбереження. Фактор ефективного підприємництва при цьому може бути втрачений.

По-друге, необхідний істотний прогрес у розумінні та практичній реалізації публічно-правових функцій держави. Поки що українське законодавство не виділяє спеціально публічно-правових функцій і не встановлює зв'язки між ними і публічною власністю. Конструкція права така, що публічно-правові

функції реалізуються або адміністративно, або через цивільно-правові функції. Організувати на такій основі розподіл повноважень між сторонами партнерства неможливо. У країнах з розвинутою ринковою економікою накопичений великий досвід успішного пошуку відповідей на “парадокси суспільних благ”, який з урахуванням вітчизняної специфіки можна використовувати і в Україні.

Література

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / [В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др.]. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
2. Вдовенко Ю.С. Економіко-правова сутність концесії: методологічний аспект / Ю.С. Вдовенко // Збірник наукових праць Київського університету економіки і технологій транспорту: Серія: “Економіка і управління”. – Вип. 6. – КУЕТ, 2004. – С. 62–69.
3. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
4. “Зелена книга” (Green Paper) у практиці Єврокомісії. Дискусійна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi.
5. Надолішній П. Партнерство і міжсекторна взаємодія в державному управлінні: інституційний аспект / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : Дніпропетр. регіон. ін-т НАДУ при Президентіві України, 2003. – Вип. 2 (12). – С. 59–70.
6. 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.
7. Отчет о мировом развитии 1997 г. “Государство в меняющемся мире”, МБПП/Всемирный банк. – М. : Прайм-Тасс, 1998. – 312 с.
8. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави [Електронний ресурс] / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17 березня 2011 р. № 279 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-2011-%EF>.

Безбах Н.В. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні

Анотація. *Статтю присвячено розгляду проблем становлення і функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні. Проаналізовано стан державно-приватного партнерства за сучасних умов. Сформульовано висновки щодо подальшого розвитку державно-приватного партнерства.*

Ключові слова: *державне регулювання, державно-приватне партнерство, суспільні блага й послуги.*

Безбах Н.В. Проблемы функционирования механизмов государственного регулирования партнерских отношений в Украине

Аннотация. *Статья посвящена рассмотрению проблем становления и функционирования механизмов государственного регулирования партнерских отношений в Украине. Проанализировано состояние государственно-частного партнерства в современных условиях. Сформулированы выводы относительно дальнейшего развития государственно-частного партнерства.*

Ключевые слова: *государственное регулирование, государственно-частное партнерство, общественные блага и услуги.*

Bezbakh N. The problems of functioning of state regulation mechanisms of public-private partnership in Ukraine

Annotation. *This article examines the problems of formation and functioning mechanisms of state regulation partnership in Ukraine. The state of public-private partnership (PPP) in current conditions. The conclusions on the further development of public-private partnership.*

Key words: *state regulation, public-private partnership, public blessings and services.*