

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.322

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Єрмілов С.Ф.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Глибокі політичні, економічні і соціальні перетворення останніх двох десятиліть у нашій країні, з одного боку, а також інтенсивні процеси глобалізації і національні господарські процеси, що виникають у сучасному світі, з іншого, привели до суттєвої зміни ролі і значення держави в сучасному економічному розвитку України.

На початку нинішнього сторіччя в Україні були сформовані основні економічні умови для ринкового розвитку – функціонують державні і приватні інститути. Поява в Україні замість єдиного інвестора, яким протягом тривалого періоду була держава, безлічі інвесторів – самостійних господарюючих суб'єктів – зумовила необхідність і можливість їх конструктивної взаємодії для вирішення суспільно значущих проблем і завдань. Успішна взаємодія бізнесу, державних і приватних інститутів стає невід'ємною умовою нормального функціонування економіки країни.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості формування інституту державно-приватного партнерства.

III. Результати

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядалося в наукових працях багатьох вчених і практиків. Так, вагомий внесок у дослідження проблем інфраструктури України зробили О. Бордун, Б. Данилишин, Б. Додонов, О. Никифорок, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розуптенко, М. Скринько, С. Сонько, П. Суголов, А. Ягода та ін. Серед зарубіжних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проектів досліджували В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, М.Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускамп, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні вивчали В. Беседін, О. Єгорова, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, В.

Островецький, В. Пилипів, В. Ребок, Є. Черевиков та інші.

Суть державно-приватного партнерства – це залучення органами влади на контрактній основі приватного сектора для ефективнішого і якіснішого виконання завдань, що відносяться до державного сектора економіки на умовах компенсації витрат, розподілу між партнерами прибутків, ризиків, зобов'язань, компетенцій тощо [4].

Формування і розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) в Україні – одна з актуальних тем у сучасному економічному житті країни, тому ДПП вимагає пильної уваги на різних рівнях його становлення.

На сьогодні державно-приватне партнерство є об'єктом теоретичних досліджень і практичних впроваджень, а системні фінансові збої у світовій і українській економіці лише посилюють необхідність взаємодії бізнесу і держави поза державним сектором економіки. Проте при цьому в нормативному і методологічному аспектах до цих пір не сформульовано чітке визначення ДПП і не виділено концептуальні особливості, що відрізняють цей інститут від інших взаємодій між бізнесом і владою або інших форм приватної фінансової ініціативи, або проектного фінансування.

У загальних рисах державно-приватне партнерство прийнято визначати як можливість залучення приватного сектора у сферу відповідальності держави. Проте деякі фахівці намагаються надати йому яке-небудь певне юридичне значення, інші, навпаки, використовують поняття “ДПП” для характеристики будь-якої взаємодії між державою і приватним бізнесом. Разом з тим це такий спосіб організації проекту, при якому держава може вирішувати завдання, що знаходяться в її компетенції, а бізнес – одержувати дохід у сферах, які без участі держави були б для нього важкодоступні або закриті [3, с. 21].

Як особливості становлення ринку проєктів державно-приватного партнерства в Україні слід відзначити той факт, що, як правило, партнерські відносини мають ще тільки характер намірів.

Переваги різних форм власності в рамках функціонування багатосекторної економіки змішаного типу можна використовувати в рамках різноманітних форм і методів державно-приватного партнерства.

Крім того, механізм взаємодії держави і бізнесу дає змогу подолати обмежені можливості органів державної влади та місцевого самоврядування з фінансування інвестиційних проєктів, перенести частину ризиків на приватний сектор економіки, а також використовувати управлінські навички, компетенцію і досвід приватного сектора для підвищення якості соціальних послуг, що надаються населенню, і збільшення ефективності управління об'єктами соціальної інфраструктури.

Характерними особливостями розвитку сучасної України є зростання національної економіки, певне укріплення інституційних положень держави, досить швидке входження у світову економіку, активізація інвестиційної діяльності в регіонах країни, а також співпраця держави і підприємницьких структур. Тенденція розвитку виробництва і торгівлі спирається на експорт сировини та енергоносіїв, що унеможливить надалі забезпечення темпів економічного зростання та інвестиційної активності. Це зумовлює необхідність створення нових додаткових умов, що дають змогу забезпечувати найбільш ефективно поєднання інтересів держави і бізнес-структур.

При цьому істотним чинником є те, що в сучасних умовах взаємодія державного регулювання і корпоративного управління виявилася складною і не в повному обсязі враховує потреби суспільства у створенні стійких партнерських відносин між державою і підприємницькими структурами на різних рівнях економіки. Недостатня опрацьованість інституційних основ цієї взаємодії, поспішність прийняття різних рішень, відсутність обліку ризиків, прорахунки в термінах і очікуваній ефективності від реалізації проєктів призводять до нераціонального використання державних ресурсів і певних негативних наслідків. Це посилюється тим, що державний апарат, як правило, виявляє найбільшу активність у питаннях ДПП, не завжди кваліфіковано підготовлений до їх рішення.

З нашої точки зору, ДПП – це гранично простий, конкретний напрям: залучення бізнесу державою для вирішення завдань, за які вона відповідає (розвиток інфраструктури, комунального господарства тощо). Для того, щоб результативніше вирішувати ці завдання, потрібно активно використовувати наявні державні регулятори національної економіки, встановлювати з приватним біз-

несом відповідні взаємовідносини і стимулювати його до того, щоб він ефективніше допомагав державі або органам місцевого самоврядування. Коли ми зможемо ширше використовувати інструменти ДПП, зокрема при реалізації довгострокових проєктів, стане можливим просування цих проєктів на будь-якому рівні управління [1, с. 68].

У всьому світі спостерігається тенденція співпраці держави і бізнесу в інфраструктурних галузях, які раніше завжди перебували в державній власності і державному управлінні (електроенергетика, автодорожнє, залізничне, комунальне господарство), а також у сферах традиційного бюджетного фінансування (охорона здоров'я, освіта, культура). Насамперед необхідність реалізації механізму державно-приватного партнерства визначається тим, що, з одного боку, підприємства й організації цих галузей не можуть бути приватизовані, зважаючи на їх стратегічну, економічну і соціально-політичну значущість, а з іншого – відсутністю в державному бюджеті достатнього обсягу коштів, необхідних для їх підтримки і розвитку.

Зацікавленість з боку бізнесу в розвитку механізмів державно-приватного партнерства підтвердила і світова фінансова криза.

По-перше, в умовах кризи проєкти державно-приватного партнерства є порівняно стабільним активом, у більшості випадків генеруючі грошові потоки часто підкріплюються гарантіями держави.

По-друге, розвиток інфраструктури – основної сфери застосування ДПП – є визначним драйвером підтримки і стимулювання економічного зростання, що робить здійснення проєктів у цій сфері вигідним для держави.

Унаслідок нових умов змінилася структура фінансування – збільшилася частка участі міжнародних фінансових інститутів, все більш важливим стає використання акціонерного капіталу.

Світовий банк, користуючись основною відмінністю ДПП від інших форм реалізації проєктів, поділяє моделі ДПП за рівнем втручання приватного партнера. Отже, Світовий банк ділить типи ДПП на чотири основні групи [2]:

1. Контракти з управління та лізингу (*Management and Lease Contracts*) – приватний партнер бере на себе управління проєктом на певний час, власність та інвестиційні зобов'язання лишаються за державою:

- контракти з управління – держава платить приватному партнеру за управління проєктом. Операційний ризик залишається за державою;
- контракти лізингу – держава віддає в лізинг приватному партнеру проєкт за винагороду. Операційний ризик переходить до приватного партнера.

Держава та регіони

2. Концесії (*Concessions*) – приватний партнер бере на себе управління державним проектом на певний час разом з інвестиційним ризиком:

- реконструкція, управління, передача (*Rehabilitate, operate, and transfer (ROT)*) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім управляє та підтримує об'єкт за власний кошт та на власний ризик до кінця дії договору;
- реконструкція, лізинг або оренда, передача (*Rehabilitate, lease or rent, and transfer (RLT)*) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім бере його в оренду чи лізинг у держави та управляє проектом до кінця дії контракту;
- спорудження, реконструкція, управління, передача (*Build, rehabilitate, operate and transfer (BROT)*) – приватний партнер добудовує існуючий об'єкт, потім управляє та підтримує його за власний кошт та на власний ризик до кінця дії угоди.

3. Нові проекти (*Greenfield Projects*) – приватний партнер або спільне з державною підприємство будує та керує об'єктом протягом визначеного терміном контракту:

- спорудження, лізинг, передача (*Build, lease, and transfer (BLT)*) – приватний інвестор будує об'єкт на власний ризик, передає право власності державі, потім бере в лізинг об'єкт та управляє ним до кінця строку дії контракту. Держава може забезпечити інвестора гарантіями довгострокових грошових надходжень через гарантовану мінімальну завантаженість об'єкта (широко використовується на платних автошляхах) або контракти з основними споживачами (енергетика);
- спорудження, управління, передача (*Build, operate, and transfer (BOT)*) – приватний інвестор будує об'єкт на власний ризик, управляє на власний ризик та передає право власності державі в кінці строку дії угоди. Під час дії контракту право власності на об'єкт може бути передано державі або залишитися в інвестора. Держава може забезпечити інвестора гарантіями довгострокових грошових надходжень через гарантовану мінімальну завантаженість об'єкта або контракти з основними клієнтами;
- спорудження, володіння, передача (*Build, own, and operate (BOO)*) – приватний інвестор будує та володіє об'єктом на власний ризик. Держава може забезпечити інвестора гарантіями довгострокових грошових надходжень через гарантовану мінімальну завантаженість об'єкта (широко використовується на платних

автошляхах) або контракти з основними споживачами (енергетика);

- комерційний проект (*Merchant*) – приватний інвестор будує об'єкт на вільному ринку, де держава не дає гарантій повернення інвестицій. Приватний партнер бере на себе ризик спорудження, управління та ринкові ризики (наприклад, комерційна електростанція);
- оренда (*Rental*) – держава орендує у приватного інвестора електростанцію терміном від 1 до 15 років. Водночас приватний інвестор будує нову електростанцію на власний ризик, управляє на власний ризик протягом контракту. Держава може забезпечити інвестора гарантіями короткострокових грошових надходжень через контракти з основними споживачами електроенергії.

4. Відчуження власності (*Divestitures*) – приватний партнер купує частку об'єкта у держави напряму, через публічну пропозицію або приватизацію. Виділяють повне та часткове відчуження власності:

- повне – приватний партнер купує 100% об'єкта в державі;
- часткове – приватний партнер купує частку державного підприємства, причому управління об'єктом може залишитися за державою.

Така класифікація підходить для інфраструктурних проектів, які становлять основну масу програм державно-приватного партнерства.

Таким чином, у період фінансово-економічної кризи інвестиційні проекти, що базуються на державно-приватному партнерстві, набувають особливого значення: будівництво інфраструктурних об'єктів на базі ДПП стало основою антикризових програм більшості розвинених країн. Витрати на інфраструктурні проекти в антикризових пакетах “двадцятки” займають приблизно третину, а в антикризових програмах країн, що розвиваються, – половину всіх витрат.

Використання державно-приватного партнерства буде ефективніше і допоможе більше зробити для створення або реорганізації інфраструктури, якщо буде вирішений ряд гострих питань, що включають (крім розвитку нормативної бази) визначення правильної оцінки економічної обґрунтованості проектів, а також удосконалення організаційних форм, структурування характерних форм державної фінансової підтримки і чітку координацію роботи всіх сторін на всіх етапах реалізації проекту.

ДПП допомагає державі, регіональним органам влади подолати обмежені можливості з фінансування інфраструктурних проектів, а також дає змогу використовувати управлінські навички і досвід комерційних структур для підвищення якості послуг, що надаються. Від цієї

співпраці зрештою підвищується ефективність управління об'єктами соціальної інфраструктури. Цей вид співпраці – завдання складне, його успіх, крім наявності відповідної нормативної бази, залежить від правильної оцінки економічної обґрунтованості проектів, а також від їх правильної структуризації і чіткої координації роботи всіх сторін на всіх етапах реалізації проектів. Актуальність науково-теоретичних досліджень і практичних розробок з питань державно-приватного партнерства зростає з урахуванням виникнення нових проблем, пов'язаних з погіршенням стану інфраструктури в цілому по країні.

IV. Висновки

Усе вищевикладене свідчить про актуальність цієї теми для становлення і розвитку інститутів партнерства на різних рівнях влади, покликаних зіграти істотну роль у розвитку сучасних ринкових структур і відносин. По суті, було б неприпустимою помилкою протиставляти ринок державі як інституту, який покликаний контролювати і регулювати діяльність суб'єктів економічної діяльності і ринкові відносини. Ринкові принципи господарювання доповнюються механізмами державного регулювання.

Нагромаджений у країні досвід повинен аналізуватися і враховуватися незалежно від того, на якому рівні виконавчої влади він сформувався. Держава може бути ініціатором у реалізації соціально значущих для регіону проектів, але воно не повинне при кожній слушній нагоді мобілізувати свій адміністративний ресурс.

Визначено основні положення для формування адекватного партнерства, що дають можливість створити чіткі правила й ефективну систему партнерських взаємовідносин, які забезпечували б з боку держави комфортні умови ведення бізнесу, а з боку бізнесу – вирішували соціально значущі проблеми за рахунок підвищення рівня соціальної відповідальності приватного сектора перед суспільством.

Література

1. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне співробітництво – міжнародний погляд / М.Ю. Авксентьев // Економіка та регіон. Науковий вісник Полтавського національного технічного університету ім. Юрія Кондратюка. – 2009. – № 4 (23). – С. 67–71.
2. Довідник Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx#management.
3. Навроцька О.В. Державно-приватне партнерство у фінансуванні розвитку інфраструктури України / О.В. Навроцька // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць / [наук. ред. І.Г. Манцуров]. – К. : НДЕІ, 2009. – Вип. 6 (97). – С. 21–26.
4. Череватенко О.М. Економічна сутність державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / О.М. Череватенко // Коммунальное хозяйство городов. – № 85. – Режим доступу: http://eprints.ksame.kharkov.ua/10475/1/301-305_Череватенко_ОМ.pdf

Ермілов С.Ф. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства

Анотація. У статті розглянуто особливості формування і розвитку інституту державно-приватного партнерства, зарубіжний досвід взаємодії державної влади та підприємницьких структур, а також типи державно-приватного партнерства у світовій практиці.

Ключові слова: партнерські відносини, система партнерських відносин, міжнародні фінансові інститути, фінансова криза, державно-приватне партнерство.

Ермилов С.Ф. Особенности формирования института государственно-частного партнерства

Аннотация. В статье рассмотрены особенности формирования и развития института государственно-частного партнерства, зарубежный опыт взаимодействия государственной власти и предпринимательских структур, а также типы государственно-частного партнерства в мировой практике.

Ключевые слова: партнерские отношения, система партнерских отношений, международные финансовые институты, финансовый кризис, государственно-частное партнерство.

Yermilov S. The Features of State Private Partnership Institute Forming

Annotation. The author probes in the article the features of forming and development of state private partnership institute, foreign experience of cooperation of state power and enterprise structures, and also types of state private partnership in world practice.

Key words: partner relations, system of partner relations, international financial institutes, financial crisis, state private partnership.