

В. П. Жук,
здобувач, Академія муніципального управління, м.Київ

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглянуто основні характеристики державно-приватного партнерства. Визначено актуальність проблеми розвитку інституту ДПП на регіональному зовні в Україні.

Considered basic descriptions state — private partnership. Defined actuality of problem of development of institute of ДПП on regional outwardly in Ukraine.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, риси, аспекти, методи, характеристика, партнерство, ризики, умови, причини.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державний сектор несе відповідальність за певний ряд секторів економіки, які він повинен не лише містити у хорошому стані, але і розвивати. На жаль, і ця проблема характерна не лише для нашої країни, але і для країн з високорозвинутою економікою, у державі не досить фінансових коштів для здійснення таких проектів. Як показує досвід інших країн, одним з найбільш ефективних виходів з ситуації, що склалася, є кооперація держави і приватного бізнесу. Приватний бізнес — це не лише великі фінансові ресурси, це також нові технології, нові, ефективніші підходи до системи управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Досить активно ведеться обговорення основних характеристик державно-приватного партнерства у працях таких науковців, як А.С. Крупник, О.Д. Балєсна, Н.В. Беделева, Пермькова Л.Д., Сивак Т.В., П.І. Надолішній, та М.С. Оганісян Т.І.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- розглянути основні характеристики державно-приватного партнерства;
- виділити методи управління;
- проаналізувати основні характерні риси ДПП.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поняття ДПП неоднозначно використовується в літературі. Крім того, широкий спектр застосування такого виду партнерства, а також практичні приклади створюють певну складність в тлумаченні терміну ДПП.

Точного і загальноприйнятого визначення ДПП не існує як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Існує багато різних визначень.

Під державно-приватним партнерством розуміється специфічна форма співпраці державного і приватного секторів для виконання суспільно значимих завдань, що характеризується тим, що партнери переслідують спільні цілі [93, с. 174].

Переслідування загальних цілей, позначене тут в одній з характерних рис державно-приватного партнерства, не можна розуміти буквальному значенні слова. Мета державного сектора — здійснення суспільно значимих проектів, основна мета приватного бізнесу — отримання прибутку через співпрацю з державою в суспільно значимих проектах. Інакше, приватний бізнес не стане брати участь в подібних проектах.

Визначення, дане Айххорном, не вказує на ряд інших істотних характеристик державно-приватного партнерства, таких як довгостроковість або залучення ресурсів приватного сектора.

Більш вдалим є визначення, дане Міжнародним центром соціально-економічних досліджень "Леонтьевський центр": "ДПП — об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів суспільства і приватного сектора на довготривалій і взаємовигідній основі для створення громадських благ або надання громадських послуг".

Це визначення, на наш погляд, відбиває основні риси ДПП більшою мірою, але в даному випадку звертає на себе увагу те, що автори застосовують термін "приватно-державне партнерство".

У літературі зустрічається також поняття "приватно-громадське партнерство", де, з одного боку, держава не виділяється в якості основного партнера приватного сектора — і це, на наш погляд, правильно. З іншого боку, не можна не враховувати, що громадський сектор може трактуватися як "публіка", тобто безпосередні користувачі послугами проектів ДПП, тоді тут треба поставити питання, що чому протиставляється.

Прямий переклад терміна з англійської (public private partnership) і німецької (offentlich-private partnerschaft) мов звучить як "суспільно-приватне партнерство".

Для обговорення цієї проблеми ми хочемо зупинитися на одній з характерних рис державно-приватного партнерства, а саме — право власності на активи залишається у держави. Хоча, якщо звернутися до терміна "право власності", де не ресурс сам по собі виявляється власністю, а "пучок" або доля прав по використанню ресурсу, тоді право власності на об'єкт ДПП набуває і приватний сектор. З 11 елементів "пучка" йому можуть бути передані, наприклад, такі як право використання, право на дохід, право управління.

З іншого боку, виходячи з економічних відносин власності, які є фактично розпорядженням і використанням благ в інтересах певного суб'єкта, і при цьому власник не той, хто розпоряджається благами, а той, в чиїх інтересах, для задоволення чиїх потреб здійснюється розпорядження і використання благ, питання про права власності знімається. Власником з'являється громадськість, і, з цієї точки зору, доречно говорити про суспільноприватне партнерство.

При визначенні такого інституту, як державно-приватне партнерство, можна припустити, що основою стало право управління власністю, а не назва власника. Тоді, на наш погляд, було б доречним ввести поняття регіонально-приватного партнерства і муніципально-приватного партнерства.

Суть управління власністю зводиться до чотирьох аспектів:

- управління прибутками;
- управління вартістю;
- управління ризиками;
- управління витратами.

Ці чотири аспекти, на наш погляд, можуть також застосовуватися і до управління регіональною і муніципальною власністю.

Серед методів управління виділяється адміністративний, економічний, законодавчий і нормативно-правовий, організаційний [17, с. 83].

Таким чином, приватний сектор отримує право управління власністю (йому можуть бути передані від 1 до 4 аспектів управління), застосовуючи при цьому економічний і організаційний методи управління. Два інші методи не знаходяться у розпорядженні приватного сектора. Вищеперелічені методи застосовуються на трьох рівнях: федеральному, регіональному, муніципальному, тобто адміністративний метод, а також законодавчий і нормативно-правовий знаходиться у розпорядженні влади, на рівні якої і відбувається процес управління власністю.

Отже, право управління власністю отримують держава і приватний сектор (державно-приватне партнерство), регіон і приватний сектор (регіонально-приватне партнерство), муніципалітет і приватний сектор (муніципально-приватне партнерство).

Незважаючи на пропонування нами диференційований підхід до питання про коректність терміна, в роботі, проте, використовуватиметься термін ДПП, як термін, що зміцнився в політичному і науковому обороті.

Права власності, як ми вже визначили вище, належать суспільству, а інститут державно-приватного партнерства може стати тим найефективнішим інститутом, що координує економічну діяльність.

Під державно-приватним партнерством ми розуміємо інститут, що об'єднує необхідні матеріальні і нематеріальні ресурси приватного і державного секторів у рамках переважно довгострокового договору для задоволення громадських потреб при ефективному розподілі ризиків і комплексу цілей партнерів.

Зупинимося на основних характерних рисах ДПП в регіоні.

1. Громадська значущість проектів.

Ця риса відбиває засадничу ідею ДПП. Саме нездатність регіону повною мірою задовольнити потреби громадського сектора і змусила владу шукати найбільш ефективне рішення проблеми.

Проекти ДПП, як показує передусім міжнародна практика, можуть здійснюватися в найрізноманітніших суспільно значимих галузях:

- житлово-комунальне господарство (експлуатація комунальних мереж: каналізації, водопроводу; вивезення і переробка сміття; електропостачання; зміст житлового фонду);

- транспорт (будівництво залізничних гілок, автомобільних доріг, мостових переходів; аеропорти, порти, трубопровідний транспорт);

- екологія і благоустрій (створення і обслуговування міських парків);

- освіта (будівництво і устаткування шкіл);

- соціальна сфера (будівництво і устаткування спортивних споруд і клубів для дітей і підлітків);

- охорона (будівництво і устаткування лікарень, поліклінік) здоров'я.

Звичайно, це неповний список галузей застосування ДПП, але вже він показує, наскільки важливі і потрібні сторони нашого життя охоплює ця співпраця. Крім того, основні об'єкти галузей, представлених в списку, знаходяться у сфері відповідальності регіону. Розвиток саме цих галузей за рахунок об'єднання можливостей регіонального і приватного секторів і може вважатися основним аргументом в підтримку ДПП в регіоні.

Особливо хочемо підкреслити контролюючу функцію регіональних органів влади, що можна виділити в окрему характерну рису ДПП, а саме: регіон продовжує бути основним гарантом надання громадських послуг в достатній кількості необхідної якості і за "чесними" цінами.

2. ДПП — ця співпраця.

Державний і приватний сектор працює розом, витрачаючи час і ресурси. Як правило, для більш ефективної реалізації конкретного проекту створюється проектна організація, в роботі якої беруть участь як представники суспільного, так і приватного сектора.

3. Доповнення цілей партнерів.

Держава в цьому партнерстві переслідує одну мету: задоволення громадських потреб, що відноситься до сфери її відповідальності. Мета досягається за рахунок дешевшого надання громадських послуг приватними структурами, що мають орієнтований на результат менеджмент, сучасні методи планування і можливість швидше здійснювати інновації і підвищувати ефективність. Основними перевагами для держави також є скорочення ризиків, за рахунок їх розподілу між партнерами ДПП, як новий інструмент в реорганізації управління адміністративного впливу.

Другий учасник — приватний сектор. Як було сказано вище, цей сектор представлений широким спектром різних підприємств. Основною метою будь-якого приватного підприємства є отримання прибутку, що не є основною метою ідеї ДПП. Чому приватний сектор зацікавлений в ДПП? На сьогодні в нашій країні приватний сектор виявляє більшу зацікавленість в цьому виді партнерства, ніж держава. Ідеї виходять не від держави, а безпосередньо приватний бізнес пропонує державі співпрацювати з ним у рамках ДПП.

Мотивація приватного сектора в участі в подібних проєктах не пояснюється лише отриманням прибутку. Активна позиція бізнесу полягає в переслідуванні цілого ряду цілей, які можна розділити на дві групи: пряму економічну і побічно економічну.

4. Розподілення ризиків.

При цьому, як правило, дотримується така умова: вирі-

шення конкретного завдання покладається на того партнера, який може зробити це з найбільшою ефективністю.

5. Довгостроковий характер партнерства.

Грунтуючись на основних формах ДПП, які будуть розглянуті далі, не можна однозначно говорити про довгостроковий характер партнерства. Наприклад, тривалість різних видів контрактів може обмежуватися одним-трьма роками. Проте ми вважаємо, що довгострокова співпраця є однією з основних рис ДПП, оскільки проекти, на які в основному націлена ця форма співпраці, — це великі інфраструктурні проекти.

6. Зниження навантаження на регіональний бюджет.

Основні способи повернення вкладених приватним партнером коштів:

- приватний сектор самостійно стягує плату із споживачів послуги;
- регіональна влада рефінансує інвестиції частого сектора в розстрочку за рахунок податкових надходжень;
- змішаний варіант: безпосереднє стягування плати із споживачів фінанси регіонального бюджету.

У зв'язку з цим хочеться відмітити особливу роль ще одного учасника регіонального проекту ДПП — жителів регіону, споживачів послуг, які в усіх трьох представлених нами варіантах є дійсними платниками або у вигляді безпосередньої оплати послуги, або у вигляді податкових відрахувань.

Також ця група є єдиною цільовою аудиторією будь-якого проекту ДПП як головного об'єкта регіональної політики. Можна відмітити наступні переваги для жителів регіону:

- отримання якісних послуг у необхідній кількості за справедливую плату;
- можливість зниження плати за користування послугами за рахунок раціональнішого управління об'єктом з боку приватного сектора;
- держава виступає гарантом в забезпеченні користування послугами, а також контролює приватний сектор у встановленні тарифів.

Окрім вищеперелічених проектних переваг, які отримують користувачі результатами проекту ДПП, можна виділити також так звані регіональні переваги. Тобто ми розглядаємо користь для населення в двох площинах: проектній і регіональній. У регіональній площині знаходяться, наприклад, такі переваги, як створення нових робочих місць або поліпшення екологічної ситуації в регіоні, що сприяє збереженню здоров'я населення.

Для успішної реалізації проектів ДПП потрібне виконання ряду умов:

- 1) участь приватного сектора забезпечує якісніший або дешевший продукт, а також скорочує термін впровадження проекту. Якщо дана умова не виконується, то подальша співпраця не має підстав;
- 2) орієнтація на кінцевий продукт. У державних замовленнях, як правило, домінує підхід "input", тобто держава визначає, що, як повинно бути зроблено і які засоби перебувають у розпорядженні. У проектах ДПП вирішальним чинником має бути кінцевий результат. Держава більше не вказує, яким способом має бути досягнутий той або інший результат. Воно лише формулює мету, основні вимоги і якість кінцевого продукту;
- 3) використання життєвого циклу впровадження проекту. Життєвий цикл впровадження проекту — це єдина концепція, що враховує усі його фази від планування до оцінки результатів. Використання цієї концепції дозволить отримати чітку картину витрат вже на ранньому етапі планування;
- 4) оптимальний розподіл ризиків. Ця вимога полягає в тому, що кожен окремий ризик повинен узяти на себе той партнер, який якнайкраще зможе ним управляти і впливати на нього;
- 5) механізм винагороди, орієнтований на результат. Громадський сектор платить лише за те, що він фактично отримує. Якщо приватний сектор досягає усі поставлені цілі,

то він отримує повну суму винагороди, встановлену договором. Якщо приватному партнерові на підставі нових, ефективніших технологій вдасться добитися якої-небудь економії, то ця економія є додатковою винагородою. За наявності яких-небудь недоліків сума винагороди зменшується;

б) конкуренція серед підприємств приватного сектора. Найбільш ефективна реалізація проекту ДПП досягається в умовах конкуренції серед виконавців. При цьому держава проводить конкурс і вибирає найбільш вигідну пропозицію.

Актуальність проблеми розвитку інституту ДПП на регіональному зовні в Україні можна пояснити наступними причинами.

1. Галузі, що представляють інтерес для реалізації проектів ДПП, здебільшого знаходяться у сфері відповідальності регіону і характеризують міру соціально-економічного розвитку суб'єкта.

2. Оцінюючи світовий досвід (приклад США, Німеччини), можна сказати, що проекти ДПП реалізуються на рівні регіонів і громадський сектор представляють не державні органи, а регіональні.

3. Зниження межі вартості проектів ДПП інвестиційним фондом. Як було сказано вище, інвестиційний фонд сьогодні орієнтується не на мегапроекти, які, дійсно, повинні реалізовуватися у рамках ДПП, а на проекти в регіонах, що сприяють соціально-економічному розвитку суб'єктів України.

4. Регіональна спрямованість проблеми реалізації ДПП з боку профільних міністерств.

ВИСНОВКИ

Для України актуальна проблема недофінансування різних секторів економіки і нестачі "інтелектуальних і управлінських потужностей" з боку регіональної і муніципальної влади.

Як показує зарубіжний досвід, одним з найбільш ефективних варіантів є співпраця з приватним сектором, що відрізняється своєю універсальністю з точки зору вирішення проблем з матеріальними і нематеріальними ресурсами, а також можливістю використання цього механізму фактично в усіх сферах відповідальності держави.

Література:

1. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404_VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102404.html.
2. Барнс П. Государственно-частное партнерство в инновационных системах / П. Барнас. — М.: Экономист, 2005. — 312 с.
3. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно-государственного-партнерства Н.А. Лебедева // Наука и образование. Межвузовский сборник научных трудов "Экономика и управление". — 2005. — №2 — С. 91—96.
4. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
5. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления: <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>
6. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави Наукові праці КНТУ // Економічні науки. — 2010.
7. Наумов Д.Ю. Державно-приватне партнерство як інструмент державного управління економікою України, розвитку ринку праці та трудового потенціалу промисловості / Д.Ю. Наумов // Економіка та держава. — 2011. — № 2. *Стаття надійшла до редакції 15.05.2012 р.*