

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

ФОРМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглянуто основні форми державно-приватного партнерства. Названо моделі фінансової приватизації.

The basic forms of state private partnership are considered. Named the models of the financial privatizing.

Ключові слова: форми, групи, моделі, елементи, приватизація, контракти, інвестор, концесії.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах реформування української економіки важливим каталізатором активності утворення різноманітних партнерських структур в означеній сфері повинні стати державно-приватне партнерство. Інститут ДПП тільки починає застосовуватися в Україні, хоча він дуже популярний у світовій практиці для будівництва та управління об'єктами інфраструктури. Дослідники німецької економічної групи зазначають, що ДПП реалізується в різних формах залежно від способу участі, власності об'єкта інфраструктури, розподілу ризиків, тривалості співробітництва.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У працях таких науковців, як В.М. Вакуленко, О.В. Берданова, Н.А. Сич, А.Ф. Ткачук, І.О. Федів, Є.О. Фишко, досліджувалися форми державно-приватного партнерства, які розглядаються багатьма з них як нова технологія розвитку економіки.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- виділити форми реалізації механізму державно-приватного партнерства;
- класифікувати форми реалізації державно-приватних партнерств;
- називати моделі фінансової приватизації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасні форми партнерства пов'язані з процесом реструктурування національних економік і є, по суті, непрямою приватизацією. Іноді процес створення партнерств називають просто приватизацією. Наприклад, німецькі учені Альфен, Мазер і Вебер визначають приватизацію як "багаторівневий процес передачі майна і/або функцій від громадського сектора приватному". Звідси витікає, що і деякі форми ДПП можуть бути зараховані до приватизації. Так, у ФРН розрізняють формальну, матеріальну, повну і часткову приватизацію, залежно від державної участі в приватизованому підприємстві.

Під приватизацією часто розуміється відшкодувальне

відчуження майна, що знаходиться у власності держави, державних суб'єктів і муніципальних утворень (муніципальне майно) у власність фізичних і юридичних осіб [8, ст. 1]. Таким чином, під чистою приватизацією розуміється передача державної або муніципальної власності в приватні руки. По відношенню до проектів ДПП даний процес неможливий, тому що дія проектів ДПП, перш за все, розповсюджується на важливі інфраструктурні об'єкти, приватизація яких приведе до монопольного положення власників і ущемлення прав громадян України. Можна вести мову про умовну приватизацію окремих функцій держави: планування, будівництво, фінансування, управління і так далі. Залежно від того, які зі своїх функцій і в якому обсязі держава передає у ведення приватного сектора, можна виділити різні форми і моделі функціонування державно-приватних партнерств.

У 1997 році професор Т. Й. Теттигер спробував класифікувати форми реалізації державно-приватних партнерств. Він створює дві основні групи: "функціональна приватизація" і "фінансова приватизація".

Група "Функціональна приватизація" включає наступні моделі:

- модель управління підприємством;
- експлуатаційна модель;
- модель поступки підприємства;
- короткострокова експлуатаційна модель;
- менеджмент-модель;
- консультативна модель;
- модель розвитку;
- коопераційна модель.

Група "Фінансова приватизація" включає наступні моделі:

- кредитне фінансування;
- лізінг;
- фондова модель;
- факторинг;
- змішане фінансування;
- участное фінансування.

Теттигер не називає усі моделі фінансової приватизації,

залишаючи можливість визначення нових моделей фінансування.

З цієї класифікації можна зробити висновок, що автор припускає комбінування різних моделей двох представлених груп залежно від завдань проекту, тобто функціональну складову ми вибираємо з першої групи, а фінансову — з другої. Можна сказати, що ми комбінуємо матеріальні і нематеріальні ресурси.

Теттінгер виділяє в окрему групу фінансування проектів, оскільки на початковому етапі державно-приватне партнерство розглядається органами влади передусім як придбання додаткових фінансових ресурсів. Саме ця проблема є первинною, а як показує практика, окрім фінансів, держава набуває і ряд інших переваг.

Експлуатаційна модель реалізації проектів ДПП отримала широке поширення в Німеччині. Експлуатаційна модель — це цілісна модель, що охоплює увесь життєвий цикл впровадження проекту. Приватний сектор бере на себе планування, будівництво/реконструкцію, фінансування, експлуатацію одного заходу або його частин. Відповідальність за виконання суспільно значимого завдання лежить на державі. Рефінансування приватного сектора здійснюється за рахунок платежів з боку держави, оформлених у вигляді договору оренди, лізингу, або іншим договором. Тобто співпраця базується на двох елементах: функція і фінансування.

Експлуатаційна модель послужила основою для концесійних стосунків державного і приватного секторів. Істотна відмінність полягає в структурі рефінансування. У разі концесії приватний сектор отримує від держави право на відшкодування своїх витрат за рахунок стягування плати з користувачів створеного ним блага. Ми маємо справу з прямим рефінансуванням. Виникають безпосередні стосунки між творцями і користувачами об'єкта концесійної угоди. Експлуатаційна модель припускає відшкодування витрат тільки з боку державного сектора.

Цю модель дуже нагадують так звані LTC-контракти. В статті "В одній упряжці" інформаційно аналітичного журналу "Автомобільні дороги" автор пише: "Ряд експертів пропонує концепцію LTC-контрактів, які можливо розглядати як одну з форм квазі-концесійних угод". Їх коротка характеристика полягає в тому, що інвестор за рахунок власних або залучених засобів здійснює будівництво інфраструктурного об'єкта і зобов'язується експлуатувати його впродовж нормативного терміну, включаючи капітальний і поточний ремонт і обслуговування. У свою чергу, держава (чи муніципальна влада) зобов'язується прийняти побудований об'єкт в державну (чи муніципальну) власність і сплатити роботу і послуги за контрактом за рахунок засобів бюджету після введення об'єкта в експлуатацію впродовж терміну його обслуговування.

Відмінність в тому, що в Німеччині експлуатаційна модель започаткувала концесійні відносини, що на наш погляд, є стосункам вищого рівня, а у нас, навпаки, з концесійних угод пропонується розвинути квазі-концесійні угоди.

Крім того, ми вважаємо, що ідея LTC-контрактів не є новою. В. Г. Варнавський в 2003 році ввів у вітчизняний науковий обіг поняття "shadow concession" або "тіньові концесії", які відбивають описану вище ідею. У своїх дослідженнях Варнавський йде далі, вводячи поняття "інтенсивність використання об'єкта". Тобто концесіонер при розрахованій базовій інтенсивності отримує визначену договором винагороду, а при вищому показнику інтенсивності прибутки приватного сектора зростають прямопропорційно цьому показнику.

Основною моделлю відносин державного і приватного сектора в Великобританії є Private Finance Initiative, приватно фінансова ініціатива, програма, запропонована урядом в 90-ті роки з метою залучення приватних фінансових засобів у сфері відповідальності держави. Концепція PFI припускає ремонт і будівництво інфраструктурних об'єктів силами

приватного сектора і після визначеного часу експлуатації передачу об'єктів державі. Дана програма — одна з моделей державно-приватного партнерства, яка не припускає тісної співпраці партнерів.

Співпраця державного і приватного секторів в Італії відбувається по двох основних формах: "концесія" і "фінансування проекту". Цікавою видається форма "фінансування проекту", оскільки тут ініціатором співпраці є приватний сектор. Це не типовий варіант державно-приватного партнерства, але враховуючи той факт, що в Україні саме приватний сектор активно займається даною проблематикою і шукає шляхи співпраці з державою, форма "фінансування проекту" може бути цікавою.

Цю ідею ми пропонуємо трансформувати під українську дійсність. Методичні рекомендації по підготовці документів для участі регіонального інвестиційного проекту у відборі проектів, що претендують на отримання бюджетних асигнувань Інвестиційного фонду України, містять наступні пункти [62]:

— об'єкти капітального будівництва державної (муніципальною) власності, що створюються при реалізації регіональних проектів за рахунок бюджетних коштів, у тому числі засобів інвестиційного Фонду, повинні відноситися виключно до об'єктів транспортної, інженерної або енергетичної інфраструктури.

— у заявці також має бути представлено обґрунтування взаємозв'язків об'єктів, що створюються за рахунок засобів приватних інвесторів, і об'єктів транспортної, інженерної і енергетичної інфраструктури, створюваних за рахунок бюджетних коштів.

З цього виходить: приватний інвестор є ініціатором будівництва об'єкта, причому не обов'язково соціально значимого і не обов'язково з сфери відповідальності державного / муніципального сектора, а держава засобами бюджету або Інвестфонду забезпечує інфраструктуру.

Можна виділити три форми реалізації механізму державно-приватного партнерства. Основний критерій формування — міра втрати прав власності державою і придбання її приватним сектором.

Форма 1 — проста контрактна. Держава, будучи власником об'єкта, на короткостроковий (рідше середньостроковий) період передає приватному сектору окремі функції, наприклад, планування, обслуговування або управління. Як правило, співпраця усередині цієї форми відбувається у рамках вже створеного об'єкта. Відповідно, обсяг інвестицій тут невеликий. Характерна риса цієї форми — повернення інвестицій приватному сектору. Моделі цієї форми не передбачають взаємних стягувань тарифних мит з користувачів об'єктом ДПП. Держава забезпечує повернення інвестицій, вкладених приватним сектором. Мінімальна передача прав власності означає також для держави максимізацію ризиків. Як правило, в подібних проектах усі ризики несе державний сектор.

Форма 2 — комплексна контрактна (концесійна). Держава є власником об'єкта, на середньостроковий або довгостроковий період (рідше короткостроковий) передає приватному сектору комплекс функцій: наприклад, планування, будівництво і управління. Існують різні комбінації функцій (моделі). Повернення інвестицій приватному сектору може здійснюватися як за рахунок стягування тарифного мита з користувачів об'єктом / одержувачів послуг, так і коштом держави, а також в змішаному варіанті.

Форма 3 — "об'єднання". Державний і приватний сектор створюють спільну компанію, акціонерне товариство. Держава володіє мінімум 51 % акцій. Це підприємство реалізує не один проект у рамках ДПП, а існує для реалізації різних проектів, наприклад, в рамках одного сектора: ЖКГ або будівництво автомобільних доріг і мостових переходів. Власне, даний вид партнерства має довгостроковий характер і в

рамках подібної форми держава в максимально можливому обсязі передає свої права власності. Повернення інвестицій приватному сектору може здійснюватися так само, як і в попередній формі, за рахунок споживачів, держави або в змішаному варіанті.

Така форма партнерства, як оренда, що реалізовується у вигляді “традиційної оренди” і лізингу (форма, близька до оренди). Оренда припускає передачу на певних умовах приватному сектору державного або муніципального майна (землі, устаткування, приміщення і т.ін.) в тимчасове користування за певну плату на основі орендного договору. Не вказана вона з тієї причини, що цю форму віднести до ДПП можна лише умовно: соціальна значущість таких проектів зазвичай невелика. Об’єкт спочатку існує, а орендар лише зобов’язується підтримувати його в належному стані.

На сьогодні система державного регулювання ПІІ в Україні перебуває в процесі розвитку, що зумовлено як тенденціями світової економіки, зокрема новими явищами, які привнесла сучасна економічна криза, так і процесами та реформами, що відбуваються всередині країни.

Оскільки перед державою в умовах модернізації економіки ставиться низка принципово нових завдань, то відразу постає питання про механізм взаємодії централізації та децентралізації державних функцій у сфері регулювання ПІІ, тобто про добровільну передачу частини повноважень держави як на місцевий, так і на наднаціональний рівні регулювання.

З нашої точки зору, до функцій та повноважень держави, які на сьогодні підлягають децентралізації у сфері державного регулювання іноземного інвестування, належать: розробка інвестиційних програм та проектів, інвестиційних стратегій розвитку окремих сфер місцевого значення, регіонів (територій) у цілому, а також виконання функцій, які потребують самостійності у вирішенні проблем між державою, органами місцевого самоврядування, регіональними представництвами органів державної влади та іноземними інвесторами.

До основних функцій і повноважень, які підлягають передачі на наднаціональний рівень, можна віднести: регулювання фінансової, торговельної та екологічної сфер, а також повноваження, пов’язані зі вступом у різноманітні світові та регіональні міжнародні організації (СОТ, СБ, МВФ, ЄС, АСЕАН тощо).

ВИСНОВКИ

Відтак, сучасна практика реалізації державою структурної конкурентоспроможності передбачає органічне поєднання, насамперед, державної інноваційно-промислової, структурної та інвестиційної політики, що дозволяє зробити узагальнення щодо напрямів її подальшого забезпечення. Тобто для забезпечення конкурентоспроможної структури економіки країни, на нашу думку, необхідно:

1) здійснити об’єктивну оцінку ефективності діючих державних програм розвитку окремих видів діяльності, територій, інфраструктурних об’єктів та системи надання їм пільг з метою оцінки доцільності їх реалізації та наявності необхідного фінансового забезпечення;

2) перейти від галузевих пріоритетів розвитку до підтримки певних напрямів, стадій та процесів поширення нових виробництв і технологій;

3) розробити та впровадити через систему індикативного планування програми щодо формування провідного виробничо-господарського укладу (групу взаємопов’язаних виробництв та інститутів, що утворюють системну цілісність) до кластерних ініціатив, який володіє не лише потужним потенціалом зростання, але й досить критичною масою для якісного перетворення економіки в цілому;

4) оптимізувати структуру промислового виробництва, посиливши при цьому роль внутрішнього ринку і прискоро-

ривши розвиток наукоємних і високотехнологічних видів промислової діяльності за рахунок чіткого визначення галузевих і структурних пріоритетів довгострокового розвитку країни у контексті світової еволюції технологічних укладів;

5) забезпечити підтримку розвитку визначених пріоритетних напрямів як за допомогою цільових важелів (інвестиційної, податкової, бюджетної, кредитної та іншої політики), так і шляхом узгодження всіх інших засобів економічної політики з потребами розвитку пріоритетних галузей;

6) посилити “агресивність” експортної політики через диверсифікацію експортної структури в бік значного збільшення частки високотехнологічних виробів та послуг шляхом сприяння просуванню української продукції на зовнішній ринок та застосування широкого спектру прийнятних згідно з міжнародними правилами методів підтримки експортерів;

7) врахувати необхідність зміни однобічної експортної орієнтації ПІІ на залучення їх насамперед у сфері високих технологій;

8) розробити заходи щодо прямої державної підтримки наукових та науково-технологічних розробок у фундаментальній та прикладній сферах;

9) удосконалити систему державного управління інноваційно-технологічним розвитком національної економіки шляхом впровадження практики технологічного моніторингу та прогнозування, підвищення “інноваційної культури” прийняття політичних рішень;

10) розробити заходи із розширення участі банків (у т.ч. й іноземних) в пріоритетних інвестиційних проектах на території України тощо.

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. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. — К.: “К.І.С.”, 2008. — 146 с.
5. Державно-приватне партнерство в контексті економічної політики України // Матеріали III Міжнародного інвестиційного саміту DID [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ch.kiev.ua/ru>.
6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / Наукові праці КНТУ // Економічні науки. — 2010.
7. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления: <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>.
8. 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?>

Стаття надійшла до редакції 15.05.2012 р.