

В. Я. Вайсман,

здобувач, Національний університет водного господарства та природокористування

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК СУЧАСНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ

V. Wiseman,

Competitor National University of Water Management and Nature

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP HOW MODERN MECHANISM FOR ENTERPRISE DEVELOPMENT IN UKRAINE

У статті розкрито особливості державно-приватного партнерства як механізму ефективного управління, модернізації та розвитку соціально важливих інфраструктурних об'єктів; систематизовано понятійний апарат та методологічну базу дослідження сфери функціонування державно-приватного партнерства; визначено умови застосування, переваги, недоліки та основні принципи використання державно-приватного партнерства як сучасного механізму розвитку підприємництва в Україні.

The article reveals the features of public- private partnerships as a mechanism for effective governance, modernization and development of socially critical infrastructure; systematized conceptual framework and methodological base of the research areas of functioning public-private partnership; defined conditions of application , advantages, disadvantages and guidelines for using public-private partnerships as a mechanism of modern business development in Ukraine.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, державно-приватне партнерство, інвестиції, фінансування, ризики.

Key words: public policy, government regulation, public-private partnerships, investment, financing, risks.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Систематизувати понятійний апарат та методологічну базу дослідження сфери функціонування державно-приватного партнерства; визначити умови застосування, переваги, недоліки та основні принципи використання державно-приватного партнерства як сучасного механізму розвитку підприємництва в Україні.

ВСТУП

Незважаючи на необхідності реновації інфраструктури в Україні, процес її оновлення гальмується, перш за все, високою вартістю інфраструктурних проєктів. Але не лише висока вартість об'єктів інфраструктури заважає їх реновації в Україні. Оперативні та експлуатаційні видатки часто мають низький пріоритет у державних бюджетах через політичну непомітність у порівнянні з новими інвестиційними проєктами та тому, що наслідки проблеми виявляються не відразу. Особливо гострою ця проблема є в Україні через політичну нестабільність [1, с. 42]. Іншою проблемою є те, що успішна робота певних галузей інфраструктури потребує спеціальних знань та вмінь. Часто ці навички становлять різницю між вдалим проєктом, що сам себе скупляє, та невдалим проєктом, який постійно потребує додаткових капіталовкладень. Іноді держава не володіє необхідним рівнем вмінь та знань для реалізації складного інфраструктурного проєкту і залучає до керування проєктом приватного

партнера. Приватний сектор також може допомогти уряду профінансувати інфраструктурний проєкт. Але існують галузі інфраструктури, які не підлягають приватизації, або потребують постійного державного контролю, оскільки забезпечують суспільно-необхідні послуги. Для фінансування та успішного функціонування таких проєктів можна використовувати механізми державно-приватного партнерства (ДПП), які дозволяють залучити приватний сектор до реалізації складних суспільно-необхідних інфраструктурних проєктів. Моделі ДПП додають надзвичайної гнучкості проєкту, забезпечуючи втручання приватного партнера саме в ті сфери його реалізації, де це необхідно. Але не слід забувати, що приватні компанії та держава мають різні цілі в рамках реалізації спільних інфраструктурних проєктів, тож важливо пам'ятати про конфлікт інтересів, що може виникнути під час дії угоди про ДПП.

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядалося в наукових роботах багатьох вчених та практиків. Так, серед іноземних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проєктів досліджували в своїх роботах В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, Мануель Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускамп, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні досліджували Ю. Алексєєва., В. Бесєдін, Є. Гринь, Н. Діденко А Кузнецов, В. Алексейчук, Н. Піроженко та інші. Однак, незважаючи на активні

наукові пошуки в згаданих напрямках, комплексне дослідження науково-методичних засад залучення приватних партнерів до реалізації інфраструктурних проєктів в Україні не здійснено. Вищезазначене зумовлює актуальність і практичну цінність дисертаційної роботи, її основні цілі та завдання.

РЕЗУЛЬТАТИ

Умовою ефективного досягнення цілей і рішення задач державної політики, направленої на забезпечення добробуту населення, стійкого економічного зростання на базі підвищення конкурентоспроможності української економіки, в середньостроковій перспективі є впровадження у економічну політику держави цілого ряду нових інструментів і механізмів, що відображають новий підхід до державного управління. Цей підхід заснований на максимально повному використанні переваг державного устрою в проведенні економічної політики.

Так, зусилля держави щодо створення умов для максимально повного використання можливостей зростання інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарювання повинні ґрунтуватися на реалізації механізмів партнерства між державними структурами і сферою підприємництва і концентруватися на наступних напрямках:

- сприяння процесу розробки програм соціально-економічного розвитку (розробка нового типового макету програм, методичних рекомендацій по їх складанню), сприяючих зокрема рішенням завдань державної програми соціально-економічного розвитку;

- сприяння впровадженню систем програмно-цільового бюджетування і бюджетування, що орієнтовано на результат;

- залучення підприємницьких структур в систему досягнення цілей органів державної влади;

- розробка модельних законів і нормативних актів направлених на створення сприятливого підприємницького клімату;

- вивчення і розповсюдження кращої практики по стимулюванню соціально-економічного розвитку;

- розробка і впровадження додаткових заходів підтримки інвестицій в окремих регіонах шляхом створення спеціальних (техніко-впроваджувальних) економічних зон з державною участю.

Ґрунтуючись на дослідженні підходів до реалізації державних і регіональних проєктів і програм соціально-економічного розвитку, можна зробити висновок про необхідність розвитку механізмів приватно-державного партнерства при реалізації інфраструктурних проєктів. Нагальним постає питання прийняття відповідних актів, стимулюючих розширення використання лізингових і концесійних механізмів фінансування інвестиційних проєктів, практики змішаного фінансування інвестиційних проєктів з формування інфраструктури, житлово-комунальному господарстві. Велике значення матиме розвиток практики максимально тісної взаємодії з підприємницькими асоціаціями у розробці і реалізації державної політики соціально-економічного розвитку.

Крім того, проведення політики щодо виявлення і розвитку економічних кластерів на територіальному рівні, яка характеризується тим, що ключова увага надається зміцненню мереж взаємозв'язків між економічними суб'єктами — учасниками кластера, в цілях спрощення доступу до нових технологій, розподілу ризиків в різних формах спільної економічної діяльності, в т.ч. для сумісного використання знань і основних фондів, зниження транзакційних витрат за рахунок збільшення довіри між учасниками кластера (транзакційні витрати — це витрати, що забезпечу-

ють перехід прав власності із одних рук до інших і охорону цих прав. На відміну від трансформаційних витрат, транзакційні витрати не пов'язані із самим процесом створення вартості. Вони забезпечують транзакцію).

Реалізація даних заходів дозволить у середньостроковій перспективі скоротити надання державної фінансової допомоги. При цьому, державна підтримка програм здійснюється не шляхом прямих фінансових вливання, а через створення стимулів для власних зусиль органів державної влади, а також нормативно-правову, методичну і методологічну допомогу в проведенні реформ, орієнтованих на поліпшення підприємницького клімату, розвиток соціально-економічної сфери, забезпечуючи зростання добробуту населення.

Узагальнення представлених вище тенденцій дозволяє сформулювати перший з принципів організації структур, побудованих на основі державно-приватного партнерства — це принцип стратегічного регулювання соціальних наслідків.

Заходи, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства, повинні бути направлені на забезпечення досягнення стратегічних цілей соціального розвитку [2, с. 22]. При цьому функція визначення стратегічних цілей і напрямів розвитку покладається на державу, яка використовує сферу підприємництва як механізм досягнення поставлених цілей, застосовуючи весь комплекс функцій планування, організації, контролю і регулювання.

На сьогоднішній день ключовими проблеми на шляху реалізації соціально-економічних програм та проєктів виділяють:

- недостатність фінансових ресурсів для покриття поточних валових інвестиційних потреб соціально-економічної сфери;

- недосконалість державного регулювання при акумуляції інвестиційного бюджету — використання прямих державних інвестицій при низькій окупності, що призводить до поступового вичерпання ресурсів;

- перевантаженість бюджету витратами, що виділяються на безповоротній основі і територіальні відмінності в розподіл інвестицій, які в довгостроковій перспективі можуть призвести до ряду негативних тенденцій у зайнятості, розселенні і інших соціальних аспектах життя населення;

- неефективне розміщення інвестицій і невіправдане перевищення витрат у будівництві за рахунок державних коштів.

У цих умовах необхідний пошук варіативних способів впровадження механізмів державно-приватного партнерства, нових базових підстав для досягнення стратегічних цілей. У свою чергу, розробка стратегії вимагає формулювання мети розвитку, а також принципів і механізмів взаємодії підприємництва і держави. У найзагальнішому вигляді вирішення завдань підвищення інвестиційної привабливості соціально-економічної сфери зводяться до:

- зниження ризиків інвестування (поліпшення "інвестиційного клімату");

- створення таких економічних умов, щоб інвестиції забезпечували достатньо високу норму доходності.

Основні заходи держави мають бути направлені на те, щоб зробити інвестиції в соціально-економічні проєкти рентабельнішими.

Узагальнимо рекомендації, які повинні сприяти інтенсифікації процесу взаємодії двох сфер у формі державно-приватного партнерства:

1. Встановити партнерські відносини між підприємництвом і державою на позиціях взаємної



Рис 1. Схема реалізації інвестиційного потенціалу різних форм власності

необхідності для реалізації загальної мети — стійкого і перспективного розвитку соціально-економічної сфери.

2. Передбачити правові гарантії в реалізації цих принципів, механізмів і етапів, усунути принцип сепарації і замінити його на принцип взаємозацікавленості.

3. Створити єдиний інформаційний простір для всіх суб'єктів взаємодії підприємництва і держави.

4. Розробити варіативні моделі сумісної реалізації програм соціально-економічного розвитку.

5. Систематично проводити індикативну діагностику стану всіх сфер життєдіяльності суспільства, що дозволить визначити чітку спрямованість управлінських дій і рішень обох елементів взаємодії. Виділити пріоритети в напрямках розвитку і суб'єктів взаємодії, а на їх основі визначити можливі точки зіткнення і "зони неузгодження" для того, щоб сформулювати стратегію дій.

6. Розробити механізм підтримки функціонування системи "держава — підприємство", використовуючи такі інструменти, як податкові пільги, гарантії, безпроцентні кредити тощо.

Для формування конструктивного діалогу між державою і підприємством необхідно сформулювати чітку, єдину державну політику рішення соціально-економічних питань відносно бізнесу. Дана проблема може бути розв'язана на основі системи державно-приватного партнерства, що передбачає взаємодію держави і підприємництва на якісному рівні. До пріоритетних напрямів застосування державно-приватного партнерства відносяться будівництво соціального житла, міська інфраструктура, електроенергетики та модифікація транспортних систем. Практика показує, що українське бізнес-співтовариство цікавить не стільки доступ до державних коштів, скільки зняття нормативних бар'єрів для інвестування в об'єкти інфраструктури [3].

За умови готовності приватного сектора прийняти на себе основні ризики, що пов'язані з інвестуванням в соціально-економічні проекти і програми, держава має однозначно взяти на себе відповідальність за ризики, які знаходяться поза сферою впливу приватного сектора.

Основними умовами успішної реалізації соціально-економічних проектів, організованих у формі державно-приватного партнерства є:

- чіткі цілі проекту, що сформульовані державою;
- реальна політична і фінансова підтримка з боку органів державної влади;
- прозорість процедур;
- ефективна структура проекту;
- єдине розуміння цілей проекту державними і приватними партнерами;
- Безпосередня активна участь органів державної влади в реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Реалізація таких програм в структурі державно-приватного партнерства повинна мати багаторівневу структуру з чітким виділенням цілей, задач і пріоритетів кожного рівня. Світовий досвід показує, що в умовах економічної кризи, політика, що орієнтована на взаємодію держави і підприємництва, дає відчутні результати в досягненні збалансованого економічного зростання.

Сучасні наукові дослідження показують, що сфера підприємництва в цілому готова вирішувати ключові проблеми соціально-економічного розвитку. Але при цьому для забезпечення даної співпраці необхідно створити сприятливі умови для його розвитку, оскільки іншого способу забезпечення масштабності розв'язання даних проблем немає. Бізнес не може брати участь в рішенні тих задач, які формулює держава. Проте для взаємодії влади і бізнесу необхідне створення сприятливих умов для зростання підприємницької активності. Для досягнення вищезазначеної мети необхідне розв'язання наступних завдань:

- розвиток партнерських відносин між органами державної влади і підприємницькою сферою;
- реалізувати комплекс заходів щодо подолання і усунення адміністративних бар'єрів на шляху розвитку підприємницької активності;
- підсилити прозорість рішень органів державної влади через впровадження механізму громадської участі у підготовці і обговоренні нормативних і законодавчих актів, регулюючих сферу підприємництва;
- активізувати розвиток партнерських відносин між представниками держави і підприємства;
- забезпечити взаємодію держави і підприємництва на рівні науки через впровадження нових інноваційних розробок.

Вирішення даних завдань сприятиме активізації інвестиційного потенціалу державно-приватного партнерства, що, у свою чергу, в змозі забезпечити в майбутньому розширення притоку інвестицій у відповідні проекти і програми. Під терміном "інвестиційний потенціал приватно-державного партнерства" розуміється максимально можливу сукупність ресурсів, які можуть бути використані при здійсненні інвестиційної діяльності. Дане визначення доцільне доповнити такими поняттями:

- інвестиційний потенціал держави (ІП_Д) — це сукупність ресурсів, які можуть бути залучені з бюджету для покриття інвестиційних потреб соціально-економічного проекту або програми;
- інвестиційний потенціал державно-приватного партнерства (ІПДПП) — можливість розширення обсягів інвестиційних ресурсів для реалізації проекту або програми за рахунок використання механізмів державно-приватного партнерства.

Основною метою державно-приватного партнерства є соціальний ефект, що досягається в результаті



Рис. 2. Механізми впливу на розвиток підприємництва при реалізації соціально-економічних проектів і програм

ефекту (прибутку);
 — інвестиційний потенціал соціально-економічної сфери господарської діяльності як сфери діяльності, в якій первинним критерієм ефективності вкладень виступає характеристика соціальної ефективності проекту. Інвестиційна потреба формується за рахунок прийнятих цільових програм, в яких основною метою є вирішення соціально-економічних проблем.

Інвестиційний потенціал суб'єктів інвестування визначається, виходячи з критерію форми власності. Під інвестиційним потенціалом розуміємо максимальну можливу сукупність ресурсів відповідної форми власності, які можуть бути використані для покриття інвестиційних потреб соціально-економічних проектів і програм у формі капітальних вкладень. Так, можна виділити:

- інвестиційний потенціал сфери державних фінансів;
- інвестиційний потенціал сфери приватних інвестицій.

взаємодії, який представлений в структурі двох категорій:

— результат від інвестування засобів у розв'язання соціальних завдань через реалізацію відповідних проектів і програм, для якого необхідні ресурси в обсягах інвестиційних потреб проекту або програми (ІПП);

— економія бюджетних ресурсів в результаті організації державно-приватного партнерства (ДБР_{ДПП}), яка може забезпечити соціальний ефект при фінансуванні заходів, націлених на розв'язання актуальних соціально-економічних задач поза рамками досліджуваних проектів (програм).

При розробці проекту (програми) в першу чергу відбувається визначення цільових результатів, на основі яких визначається сума інвестиційних потреб проекту або програми. Після чого здійснюється оцінка відповідності інвестиційного потенціалу держави фінансовим потребам проекту, що підкріплюється висновком про його достатність (ІПП = ІП_Д) або дефіциту (ІПП > ІП_Д).

На рисунку 1 представлено розподіл інвестиційного потенціалу суб'єктів по основних сферах господарювання. Інвестиційна потреба по сферах господарювання була класифікована так:

— інвестиційний потенціал економічної сфери господарської діяльності як сфери інвестицій, в якій визначальне значення має отримання економічного

потенціалу різних сфер важлива при плануванні інвестиційної діяльності і узгодженні програм і проектів капітальних вкладень з їх фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням.

При оцінці інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарської діяльності можна помітити, що найбільший інвестиційний потенціал має економічна сфера, при цьому в ній зосереджено до 95% інвестиційного потенціалу сфери підприємництва. Однієї з причин низького рівня використання інвестиційного потенціалу підприємництва для вирішення соціальних задач є той факт, що підтримка соціально необхідних програм на сьогоднішній день є однією з функцій держави, разом з такими, як підтримка правової бази ринкових відносин, правоохоронна тощо. Тому розширення інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарювання за рахунок підприємницького капіталу, сьогодні можливо тільки при використанні відповідних механізмів взаємодії з державою (рис. 1).

Вплив форм організації державно-приватного партнерства на рівень соціального ефекту визначається так:

— у разі дефіциту ІП_Д, досягнення результату маловірогідне, отже, основна мета державно-приватного партнерства полягає в досягненні цього рівня.

Тобто, інвестиційний потенціал державно — приватного партнерства є різницею між ІПП і ІП_Д. У разі відповідності ІП_Д інвестиційним потребам проекту,

головною метою державно-приватного партнерства є скорочення потреб у бюджетному фінансуванні, таким чином, рівень інвестиційного потенціалу державно — приватного партнерства для даного випадку можна охарактеризувати так:

$$IP_{\text{ДП}} = IPP - (IP_{\Delta} - \Delta BR_{\text{ДПП}}) \quad (1)$$

Грунтуючись на представленому вище формулюванні соціального ефекту, обсяги ресурсів, що направляються на його досягнення, у разі дефіциту (OP_{Δ}) і достатності ($OP_{\Delta\Delta}$) інвестиційного потенціалу держави визначається так:

$$OP_{\Delta} = IP_{\text{ДП}} + IP_{\Delta} - \Delta BR_{\text{ДПП}} \quad (2)$$

$$OP_{\Delta\Delta} = IP_{\text{ДПП}} + IP_{\Delta} \quad (3)$$

Для оцінювання внеску державно-приватного партнерства в кінцевий результат реалізації проекту (програми) пропонуємо використовувати показник ($KE_{\text{ДПП}}$), який дозволяє визначити, на скільки відсотків використання інвестиційного потенціалу державно-приватного партнерства збільшило рівень соціального ефекту.

$$KE_{\text{ДПП}} = \frac{IP_{\text{ДПП}} - \Delta BR_{\text{ДПП}}}{IP_{\text{ДПП}}} \quad (4)$$

де $KE_{\text{ДПП}}$ — коефіцієнт ефективності державно-приватного партнерства.

Для оцінки впливу державно-приватного партнерства на соціально-економічну ситуацію для окремої територіальної одиниці пропонується застосування коефіцієнта інтенсивності використання державно-приватного партнерства ($KI_{\text{ДПП}}$), який визначає частку інвестицій в соціально-економічні програми, кошти на які одержані в результаті організації державно-приватного партнерства.

$$KI_{\text{ДПП}} = \frac{\sum IP_{\text{ДПП}}}{\sum I_{\text{СЕПП}}} \quad (5)$$

де $I_{\text{СЕПП}}$ — інвестиції в соціально-економічні проекти і програми.

Таким чином, застосування даної системи показників дозволяє оцінити рівень ефекту, досягнутого від інтенсифікації реалізації соціально-економічних проектів і програм, завдяки мобілізації інвестиційного потенціалу державно-приватного партнерства.

У найзагальнішому вигляді розв'язання завдань щодо підвищення інвестиційної привабливості соціально-орієнтованих проектів і програм зводиться до створення таких умов, при яких інвестиції забезпечували б зріст у сфері економічної сфери прибутку. Тому основні заходи держави при формуванні механізмів взаємодії повинні бути направлені на те, щоб зробити інвестиції рентабельнішими, отже, мета державного регулювання при організації взаємодії з сферою підприємства — забезпечити вищий ефект від сумісної реалізації проекту. Це може виражатися в наданні податкових пільг, забезпеченні законодавчої підтримки сумісних програм і в інших механізмах. Для залучення ресурсів сфери підприємства до вирішення соціально-економічних завдань необхідні заходи протекціонізму, що забезпечує для підприємця більш вигідні умови.

На підставі цього можна сформулювати ще два основні принципи організації ефективної взаємодії державних і підприємницьких структур при забезпеченні зростання інвестиційного потенціалу соціально-економічної сфери господарювання:

— принцип взаємозацікавленості — взаємодія повинна ґрунтуватися на взаємовигідності в результаті чого ефект від взаємодії максимальний, якщо кожна із сторін бачить можливість досягнення інтересів тільки за сприяння іншої сторони;

— принцип паритету інтересів — жодна із сторін не ставить перед собою мету схилити другу сторо-

ну до сприяння проти її волі або в збиток її інтересам.

На сьогодні, для успішнішого вирішення соціально-економічних задач необхідні механізми взаємодії, що фокусують у собі енергію зростання, національного на соціально-економічний розвиток держави та її регіонів. Саме реалізація інвестиційних механізмів взаємодії підприємництва і держави здатна сформувати кластер, що створює підстави для якісної зміни підходів до розв'язання проблем сталого розвитку.

На рисунку 2 представлено механізм взаємодії представників державної влади і підприємства, що сприяє не тільки консолідації економічних інтересів двох сфер, але і розширенню фінансування соціально-економічних проектів програм за рахунок того, що джерела не обмежені бюджетними коштами. При забезпеченні співпраці, що заснована на принципах організації взаємодії двох сфер, органи державної влади отримують можливість використовувати фінансовий потенціал підприємництва для вирішення соціально-економічних задач.

Для інтенсифікації процесу взаємодії органів державної влади і промислових структур при вирішенні соціально-економічних завдань необхідне опрацювання форм спільної реалізації проектів і програм соціально-економічного розвитку, а також формування системи підтримки взаємодії за рахунок використання таких інструментів, як податкові пільги, гарантії, безпроцентні кредити тощо.

ВИСНОВКИ

Рішення задач пошуку механізмів взаємодії держави з сферою підприємства сьогодні необхідне, оскільки в даний час держава не має достатньої кількості бюджетних коштів для вирішення соціально-економічних і інших суспільних задач. На сьогоднішній день сформований комплекс законодавчо визначених форм фінансування, в структурі яких є такі, які дозволяють фінансувати державні програми і проекти не тільки з бюджету, але також залучати фінансові можливості підприємницьких структур.

Література:

1. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / О. Бойко // Юридична газета. — 2013. — № 22. — С. 42—43.
2. Діденко Н.Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: [монографія] / Н.Г. Діденко. — Донецьк: Східний видавничий дім, 2007. — 404 с.
3. Пельтек Л.В. Оцінка ефективності приватно-державного партнерства при реалізації регіональної промислової політики [Електронний ресурс] / Л.В. Пельтек // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2010. — № 10. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua>

References:

1. Boiko, O. (2013), "Derzavno-privatne partnerstvo: svitovii dosvid ta perspektivi reslizhasii v Ukraine", Uridichna gazeta, vol. 22, pp. 42—44.
2. Didenko, N. (2007), Derzhavne upravlinnia i socialne partnerstvo: aktualni problemi teorii i praktiki [Public administration and social partnership: actual problems of theory and practice], SVD, Donetsk, Ukraine.
3. Peltek, L. (2010), "Otsinka efektivnosti privatno-derzavnogo-partnerstva pri realizatsii regionalnoi promislivoi politiki", Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvitok, [Online], vol. 10, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua> (Accessed 4 Oct 2010). *Стаття надійшла до редакції 06.04.2014 р.*