

УДК 334.752

Постніков В.С.

кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри менеджменту і публічного управління
Тернопільського національного економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК РЕГУЛЯТОРА РОЗВИТКУ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

PECULIARITIES OF APPLICATION OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIPS AS A REGULATOR OF CITY TRANSPORT DEVELOPMENT

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена реалізації механізмів державно-приватного партнерства в контексті його впливу на розвиток міського транспорту, проаналізовано динаміку основних показників державно-приватного партнерства в інфраструктурній сфері, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення реалізації державно-приватного партнерства в питаннях регулювання системи міського транспорту з метою підвищення її ефективності.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, система міського транспорту, інфраструктурні проекти, міжсекторальна взаємодія.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена реализации механизмов государственно-частного партнерства в контексте его влияния на развитие городского транспорта, проанализирована динамика основных показателей государственно-частного партнерства в инфраструктурной сфере, обоснованы предложения по усовершенствованию реализации государственно-частного партнерства в вопросах регулирования системы городского транспорта с целью повышения ее эффективности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, система городского транспорта, инфраструктурные проекты, межсекторальное взаимодействие.

ANNOTATION

The article is devoted to the realization of state-private partnership in the context of its influence on the development of city transport, the dynamics of the main indicators of state-private partnership in the sphere of infrastructure is analyzed, measures to improve the realization of state-private partnership in the sphere of development and regulation of city transport, aimed at increasing its efficiency are offered.

Keywords: public-private partnership, urban transport system, infrastructure projects, cross-sectoral cooperation.

Постановка проблеми. В умовах обмеженого фінансового забезпечення одним із перспективних напрямів розвитку міського транспорту є залучення приватних партнерів та їх можливостей. Тому важливою проблемою розвитку міського транспорту є налагодження ефективної взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та бізнесу в питаннях розвитку та регулювання міського транспорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання транспортних проектів, пов'язані із запровадженням державно-приватного партнерства (далі – ДПП), досліджуються низкою відомих як зарубіжних, так і вітчизняних науковців: Г. Ходжем та К. Грівом [1], Р. Бейном [2], Г. Фішбейном [3], Д. Дж. Делмоном [4], А. Куїмом [5], Р. Кучер [6], М. Солодаренко [7], Ю. Пащенко [8], К. Лерніченко [9]. Вони розглядають такі важливі питання, як ураху-

вання та управління ризиками проектів, що реалізуються на засадах державно-приватного партнерства; обґрунтування вибору переможців концесійного конкурсу; побудова схем фінансування будівництва доріг тощо. Проте поза увагою дослідників залишаються проблеми налагодження системи ефективних взаємовідносин між органами державної влади та бізнесом.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів удосконалення реалізації державно-приватного партнерства в контексті забезпечення розвитку міського транспорту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнення світової практики дозволяє виділити декілька основних моделей взаємодії влади і бізнесу, найбільш ефективною моделлю взаємодії влади і бізнесу є «партнерська» модель, яка заснована на взаємовигідному обміні ресурсами. У сучасних соціально-економічних умовах вона є найбільш прийнятною, адже працює за принципом «вигідно кожному – вигідно всім».

Тому Україні для удосконалення системи розвитку міського транспорту доцільно обрати саме таку модель взаємодії влади та бізнесу. У ній усі ролі суб'єктів взаємодії мають бути чітко конкретизовані: суб'єкти, що представляють інтереси бізнесу, домовляються про правила гри і доручають контроль за їх дотриманням державі – агенту-гаранту. Ця модель фіксує зобов'язання сторін: держава гарантує бізнесу створення сприятливого середовища і виробництва необхідних для його функціонування і розвитку таких суспільних благ, як виробнича, соціальна та інституційна інфраструктура; у свою чергу бізнес бере на себе зобов'язання щодо сплати податків і відтворення економічних ресурсів, які використовуються суспільством.

Одним із варіантів розвитку діалогу органів державної влади та бізнесу є розвиток державно-приватного партнерства. Державно-приватне партнерство – це особлива форма співпраці держави/територіальної громади з приватним бізнесом задля реалізації суспільно значущих, складних і значних за вартістю проектів, поширена в країнах розвинених ринкових відносин і перехідної економіки з відповідним віддзеркаленням у праві.

Партнерство (як співпраця двох і більше осіб у певній сфері діяльності) давно відоме суспільству, а традиційною його формою є договір про спільну діяльність (договір простого товариства), який вважається прообразом сучасних комерційних організацій, зокрема господарських товариств.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство» державно-приватне партнерство – співробітництво між Україною, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавчими актами [10].

Сфери застосування державно-приватного партнерства є досить різноманітними, що відображено у Законі «Про державно-приватне партнерство»: виробництво, транспортування і 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; забезпечення функціонування зрощувальних і осушувальних систем; поведження з відходами, крім збирання та перевезення; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю. Важливо зазначити, що за рішенням державного партнера державно-приватне партнерство може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до чинного законодавства дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. Державно-приватне партнерство застосовується з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, установлених законом.

Взаємодія держави з приватним бізнесом є нова для України, хоча відповідна термінологія почала використовуватися протягом останніх років – спочатку в законопроектах («Про державно-приватне партнерство» або «Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами»), згодом – в Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві і Законі про ДПП.

ДПП передбачає можливість приватного партнера виконувати такі функції: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування, а також інших функцій, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства.

Законом передбачено, що ДПП здійснюється на основі договору. У межах ДПП можуть укла-

датись договори про концесію; спільну діяльність; розподіл продукції; інші договори.

Партнерство (як співпраця двох і більше осіб в певній сфері діяльності) давно відоме суспільству, а традиційною його формою є договір про спільну діяльність (договір простого товариства), який вважається прообразом сучасних комерційних організацій, зокрема господарських товариств.

Водночас в Україні з початку 90-х років ХХ ст. використовуються різні форми співпраці держави/органів місцевого самоврядування з приватними підприємцями/підприємницькими організаціями, а саме:

1) договірна (договір концесії, Закон України «Про концесії», Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», угода/договір про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції»), договір оренди державного або комунального майна (Закон України «Про оренду державного та комунального майна»), договір-купівлю продажу об'єкта приватизації з інвестиційними зобов'язаннями покупця);

2) організаційно-правова: шляхом створення господарських організацій з участю в них держави та/або територіальної громади, зокрема:

– акціонерних товариств у процесі корпоративізації чи приватизації, у яких зберігається істотна участь держави/територіальної громади України;

– господарських об'єднань за участю держави та приватних суб'єктів господарювання;

3) шляхом запровадження спеціального (сприятливого) правового режиму для суб'єктів господарювання, що реалізують пріоритетні інвестиційно-інноваційні проекти, зокрема на певних територіях (територіях пріоритетного розвитку, в спеціальних (вільних економічних зонах), виключній (морській) економічній зоні та/або у певних сферах діяльності (зокрема морської господарської діяльності, щодо якої Урядом затверджена Морська доктрина України, успіх реалізації якої важко уявити без ДПП).

ДПП є особливим різновидом співпраці носіїв публічних інтересів (держави, органів місцевого самоврядування) та приватних інтересів (окремих суб'єктів підприємництва чи їх групи), для якої притаманні такі ознаки:

1) суспільна необхідність у реалізації складного та довгострокового проекту, для успішного здійснення якого відповідному носієві публічних інтересів бракує можливостей (фінансових, організаційно-управлінських, кадрового потенціалу, досвіду реалізації певних проектів тощо);

2) сторони партнерства: одна зі сторін – носій публічних інтересів – держава, суб'єкти федерації (якщо держава має федеративний устрій), територіальна громада, які діють в особі уповноважених органів, друга сторона – представник (представники) приватного бізнесу (з притаманними останньому інтересами);

3) партнерський (рівноправний) характер взаємовідносин ДПП (хоча на етапі його встановлення провідну роль відіграє держава/територіальна громада, визначаючи доцільність, ефективність та параметри такого партнерства);

4) наявність у сторін ДПП спільної мети та чітко визначеного публічного інтересу певного рівня (загальнодержавного, регіонального, місцевого), домінування якого у відносинах ДПП компенсується для приватного партнера шляхом надання йому певної підтримки (пільг, гарантій) з боку приватного партнера;

5) об'єднання активів та управлінського досвіду/навичок учасників ДПП;

6) опосередкування відносин ДПП за допомогою правових документів, насамперед договорів (контрактів), що укладаються в межах ДПП;

7) дотримання справедливості під час розподілу ризиків між сторонами ДПП та їх участі у використанні отриманих від такого партнерства результатів (певний розподіл ризиків визначається в кожному конкретному випадку залежно від спроможності партнерів щодо їх оцінки, контролю, здатності впоратися з цими ризиками/управляти ними);

8) необхідність захисту економічної конкуренції та інтересів основних категорій її учасників з метою:

– попередження або мінімізації негативних наслідків монополізації ринку, на якому узгоджено діють сторони ДПП, зловживань з боку приватних партнерів;

– забезпечення ефективного використання останніми наданих їм можливостей згідно з принципом «використовуй, а то втратиш».

Державно-приватне партнерство в Україні (як механізм взаємодії органів державної влади та бізнесу) не набуло належного поширення. Про це свідчать показники реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства в Україні, загальні обсяги інвестицій в інфраструктурні проекти на основі використання форм державно-приватного партнерства протягом 1992–2017 років, хоча і становили 14,792 млрд. дол. США, проте 81% із них припадало на телекомунікаційний сектор, розвиток якого є тенденцією сучасного інформаційного світу (табл. 1). Для аналізу стану розвитку державно-приватного партнерства в Україні в нашому дослідженні використовувалась статистична інформація бази даних Світового банку. Такий підхід зумовлений тим, що схожа статистика в нашій країні не врахову-

ється у зв'язку з недосконалістю інституційного забезпечення.

Така ситуація свідчить про недостатній рівень використання потенціалу державно-приватного партнерства для розвитку економічної та соціальної інфраструктури національної економіки, а отже, і для розвитку міського транспорту.

В основу формування та розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні необхідно покласти загальноприйняті у світовій практиці принципи, а саме: пріоритетність інтересів держави (держава виступає замовником проекту і визначає основні правила взаємодії з бізнесом); ефективний розподіл ризиків між сторонами, тобто ризик має передаватися тій стороні, яка може ефективніше ним управляти; політична підтримка держави, що означає проведення чіткої державної політики, яка є основою для вирішення всіх спірних питань, що виникають у процесі виконання проектів державно-приватного партнерства; принципи прозорості (суспільство, на задоволення потреб якого спрямовані дії партнерів, має доступ до інформації щодо їхньої діяльності); партнерський, рівноправний характер відносин між сторонами.

За умов, що сформувались в Україні, ці принципи, на нашу думку, мають бути доповнені такими, як гарантованість джерел ресурсів партнерів; економічна паритетність, що означає спрямованість ресурсів для реалізації тих проектів державно-приватного партнерства, які забезпечують максимальний економічний чи соціальний ефект; економічна (чи соціальна) ефективність реалізації проектів державно-приватного партнерства; відповідальність сторін державно-приватного партнерства за дотриманням договірних засад співробітництва та досягнення кінцевої мети; повнота розкриття інформації про реалізацію і наслідки державно-приватного партнерства [12].

Розвиток на основі досягнення компромісу інтересів дозволить отримати переваги всіма учасниками міжсекторної взаємодії:

1) переваги для органів державної влади: забезпечення діалогу між владою та бізнесом на засадах партнерства; модернізація наявних та створення нових робочих місць; скорочення витрат, пов'язаних із наданням державних послуг (наприклад, у соціальній сфері); активізація інвестиційної діяльності та прискорення реалізації великих капіталомістких інвестиційних проектів; ефективно управління та вико-

Таблиця 1
Основні характеристики реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні, 1992–2017 рр.

	Енергетика	Телеком	Транспорт	Природний газ	Водопостачання та каналізація	Всього	Зобов'язання держави
Кількість проектів	30	14	2	11	2	59	1838
Вартість проектів	2262	12010	280	38	202	14792	0

Джерело: побудовано автором за [11]

ристання об'єктів державної власності; економія фінансових ресурсів держави; підвищення ефективності використання державних інфраструктурних об'єктів; розвиток новаторських форм проектного фінансування; стимулювання креативного мислення та запровадження інноваційних методів управління в органах державної влади;

2) переваги для бізнесу: залучення бюджетних коштів до реалізації проектів державно-приватного партнерства; доступ до закритих сфер економіки, зокрема транспортної інфраструктури, житлово-комунального господарства тощо; розширення можливостей отримання кредитів від вітчизняних і зарубіжних фінансово-кредитних установ під державні гарантії; полегшення співпраці з державними дозвільними органами через участь у проектах державно-приватного партнерства; підвищення статусу проекту завдяки участі у ньому держави; створення позитивного іміджу бізнесу в суспільстві тощо;

3) переваги для суспільства: підвищення якості транспортних послуг; розвиток соціальної інфраструктури; підвищення рівня якості життя населення; тощо.

Загалом, удосконалення взаємодії органів державної влади та бізнесу доцільно забезпечувати через реалізацію таких системних кроків: нормативно-правового врегулювання механізму контролю з боку всеукраїнських об'єднань роботодавців і підприємців, об'єднань підприємців та громадських об'єднань за розробленням, прийняттям та виконанням рішень органів державної влади усіх рівнів, обов'язкове систематичне залучення цих об'єднань органами законодавчої та виконавчої влади до вироблення рішень, які знаходяться в межах їхньої компетенції; створення нормативно-правової бази для дії механізму цивілізованого лобювання бізнесом власних інтересів, зокрема ухвалення законів України «Про лобізм» та «Про саморегульвні організації підприємців»; формування механізмів надання максимально повної інформації про стан справ у національній економіці, на внутрішніх ринках, забезпечення прозорості регулюючих і контролюючих органів державного управління; забезпечення рівних умов діяльності на ринку для всіх представників вітчизняного бізнесу та іноземних компаній, надання рівних можливостей доступу до заохочувальних інструментів державної економічної політики, які відповідатимуть міжнародним економіко-правовим нормам і стандартам, запровадження прямої відповідальності за цільовий характер використання коштів, отриманих згідно з цими інструментами; системне здійснення активної конкурентної політики, спрямованої на формування конкурентного середовища, сприятливого для розвитку бізнесу, протидію зловживанням монопольним становищем, негативному впливу на національний ринок у вигляді цінового, соціального, екологічного та інших видів дем-

пінгу, використанню інших форм недобросовісної конкуренції; забезпечення захисту внутрішнього ринку від надходження недоброякісної, небезпечної імпоротної продукції, використання цінового демпінгу тощо, поєднання поступового зниження рівня тарифного захисту з використанням протягом визначеного обмеженого часу захисних засобів для перспективних, соціально значимих, важливих для соціальної стабільності галузей національної економіки; визначення прозорої стратегії реформування податкової системи з метою поетапного зниження фіскального навантаження, переходу до моделі оподаткування, спрямованої на заохочення економічно ефективного бізнесу, інноваційно та соціально орієнтованого розвитку [12].

Сприятливе середовище для розвитку державно-приватного партнерства в Україні слід формувати на основі забезпечення гарантії неоторканності майна для власників підприємств, які ефективно працюють в економіко-правовому полі держави, завершення реформування судової системи з метою покращення захисту від порушень чинного законодавства з боку як держави, так і суб'єктів підприємництва; підвищення якості державних адміністративних послуг із метою суттєвого скорочення термінів започаткування бізнесу та приведення адміністративних процедур до рівня вимог, що відповідають міжнародній практиці, перенесення на державу більшої частини трансакційних видатків у відносинах бізнесу і державних органів; установа суворого контролю за виконанням антикорупційних програм і рішень в усіх ланках державного апарату, створення надійного організаційно-правового, фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів і судів, проведення ревізії нормативно-правових актів міністерств, відомств, органів місцевої влади на предмет їх відповідності Конституції України та антикорупційним законам України; запровадження механізмів відповідальності посадових осіб органів державної влади за наслідки їхніх рішень та дій в економічній сфері, невинуватого втручання в діяльність бізнесу та приватних осіб; надання політико-правової підтримки українським підприємствам на зовнішніх ринках, сприяння формуванню позитивного іміджу українських компаній за кордоном, просуванню експорту, пошуку торгових партнерів, заохочення розвитку прикордонних економічних відносин.

Висновки. Отже, зазначимо, що реалізація запропонованої моделі взаємодії органів державної влади та бізнесу на базі принципу партнерства, основними механізмами реалізації якої повинні стати механізми державно-приватного партнерств, дозволить удосконалити комплексний підхід до розвитку міського транспорту. У рекомендованій мають бути чітко зафіксовані зобов'язання сторін: держава гарантує бізнесу створення сприятливого середовища і виробництва необхідних для його функціонування і

розвитку таких суспільних благ, як виробнича, соціальна та інституційна інфраструктура; до того ж бізнес бере на себе зобов'язання щодо сплати податків і відтворення економічних ресурсів, які використовуються в суспільстві, для розвитку міського транспорту.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

- Hodge Graeme, Greve Carsten. The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005. 357 p.
- Bain R. PPP construction risk: international evidence from the roads sector / [Bain Robert.] – Proceedings of the European Transport Conference, 17–19 October 2007, Noordwijkerhout, Netherlands. [CP]. URL: <http://www.robbain.com/ETC%20Paper%20Bain%202007.pdf> (дата звернення: 19.03.2018 р.).
- Fishbein G. Private Financing of Toll Roads. Demand or Revenue Risk for Transport Projects / Fishbein Gregory, Babbar Suman – RMC Discussion Paper Series, No. 117. 1996. URL: http://www.worldbank.org/transport/roads/tr_docs/117.pdf (дата звернення: 19.03.2018 р.).
- Делмон Д. Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. The World Bank Group. 2010. 250 с.
- Quium A. Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure. UNESCAP, Bangkok, January 2011. 76 p.
- Кучер Р. Державно-приватне партнерство як інноваційний інструмент розвитку прикордонних територій. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. № 4. С. 256–262.
- Солодаренко М. Розвиток державно-приватного партнерства: зарубіжний досвід. Науковий вісник Ужгородського університету. 2015. № 2. С. 91–96.
- Пашенко Ю. Державно-приватне партнерство у розвитку транспортної інфраструктури. Молодий учений. 2015. № 5. С. 54–56.
- Лерніченко К. Впровадження державно-приватного партнерства у галузь міського річкового транспорту. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. № 11. С. 71–74.
- Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.
- База даних про участь приватних партнерів в інфраструктурних проектах URL: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97 (дата звернення: 30.04.2018 р.).
- Постніков В. Соціальне партнерство як передумова ефективної взаємодії бізнесу і органів державної влади в питаннях регулювання якості життя населення. Економіка&Держава. 2014. № 6. С. 83–86.