

Набульсі Х. Н.

аспірант

Кіровоградського національного технічного університету

Nabulsi H. N.

Postgraduate

Kirovograd National Technical University

СУЧАСНІ МОДИФІКАЦІЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА PF2

MODERN MODIFICATIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL PF2

Анотація. Метою публікації є дослідження та узагальнення теоретико-методичних засад здійснення державно-приватного партнерства (ДПП) в масштабах національної економіки, а також розробка рекомендацій щодо формування, практичного використання та подальшого поліпшення механізму його державного регулювання. Узагальнюються методологічні підходи до визначення сутності ДПП та змісту механізму його регулювання, уточняється класифікація форм та методів регулювання ДПП, систематизується досвід Великої Британії у питаннях використання сучасних форм регулювання з метою його застосування в економіці України, досліджуються особливості управління процесом партнерства органів державного управління (ОДУ) та приватного бізнесу на різних рівнях національної економіки, а також пов'язані з цим особливості функціонування механізму регулювання ДПП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, механізм регулювання, форми та методи державного регулювання, ризики реалізації проектів ДПП, фінансування проектів ДПП, моніторинг проектів ДПП.

Вступ та постановка проблеми. Глобальні соціально-економічні трансформації та розвиток ринкових відносин в Україні піднімають питання про трансформацію ролі і місця держави, а також приватного підприємництва у ході регулювання ринкової економіки, особливо на регіональному рівні. Незважаючи на глобальні інституційні реформи, держава продовжує виступати у ролі головного суб'єкта регулювання усіх сфер життєдіяльності. Водночас все чіткіше проявляється об'єктивна потреба в активному та дієвому втручанні у ці процеси громадських організацій підприємців та роботодавців, створенні повноцінної системи ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зарубіжній економічній науці, а саме в класичних працях Д. Кейнса, М. Блауга, П. Самуельсона, П. Друкера, М. Портера, розроблено основоположні теоретичні підходи до розвитку ДПП, апробовано моделі, форми та механізми продуктивної співпраці державних управлінських структур та бізнесу. Найбільш ґрунтовно станом на тепер досліджено питання взаємодії держави та малого бізнесу, становлення та діяльності його корпоративних спілок. Особливо відзначимо вагомий внесок таких видатних дослідників, як А. Акінтоє, Б. Флавбйорг, Д. Хельм, Г. Ходж, Т. Мерна, Є. Савас, Г. Тейсман, Р. Вікертманн [1–8].

Гостра проблематика й перспективи становлення ДПП висвітлені у працях українських вчених, а саме в роботах Б. Винницького, В. Геєця, Б. Данилишина, К. Павлюк, П. Шилепницького [9–13]. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються проблеми адаптації передового зарубіжного досвіду (насамперед, Великої Британії) до вітчизняних реалій.

Метою роботи є узагальнення теоретико-методичних засад здійснення ДПП в масштабах національної економіки та розробка рекомендацій щодо формування, практичного використання та подальшого поліпшення механізму його державного регулювання з урахуванням досвіду Великої Британії у питаннях управління процесом партнерства органів державного управління (ОДУ) та приватного бізнесу.

Результати дослідження. Управління економікою з боку ОДУ здійснюється через регулятивний вплив на сис-

тему відносин між суб'єктами регулювання (держава – корпорації – громадські спілки підприємців та промисловців – споживачі товарів та послуг), що взаємодіють в рамках обмеженого економічного простору з метою реалізації цілей та умов суспільного виробництва. Якщо в процесі регулювання постає питання про необхідність об'єднання матеріальних та нематеріальних ресурсів суспільства (в особі ОДУ), а також коштів приватного бізнесу з метою створення громадських благ або надання суспільних послуг, то за сучасних умов розвитку національної економіки це відбувається переважно у вигляді ДПП.

Ознайомлення з методами системного підходу до аналізу варіантів регулювання ДПП зарубіжних дослідників-практиків, серед яких особливо слід виділити Р. Хеммінга, Е. Ангеля, Е. Фаркугарсона, Дж. Ходжеса, Т. Ірвіна, Е. Істрате, дало змогу здійснити узагальнення міжнародного досвіду та удосконалити класифікацію його окремих форм, які відображають юридичні особливості ступеня та масштаби співпраці держави та об'єктів партнерства у формі договорів про надання послуг, управління, оренди, лізингу, розподілу продукції, створення спільних підприємств, акціонування власності, варіантів концесії, угод про кооперацію, договорів про участь у дослідженнях [14–20].

З точки зору проведеного дослідження видається доцільним використання визначення сутності категорії «механізм регулювання ДПП» як упорядкованої системи заходів адміністративно-розпорядного впливу ОДУ на комплекс взаємовигідних відносин між представниками влади, бізнесу, інститутів громадянського суспільства, місцевих громад з перерозподілу повноважень у сфері виробництва товарів та надання послуг, котрі на даний момент здійснюються переважно державними підприємствами та установами.

Ефективне використання механізму регулювання ДПП забезпечує оптимальний характер погодження між сторонами співпраці широкого спектру питань, а саме питань розподілу відповідальності, ризиків, зобов'язань стосовно фінансового забезпечення, проектування, будівництва, експлуатації, прав власності, участі в управлінні та розподілі прибутку.

Внаслідок прямого та опосередкованого впливу ряду причин правового та організаційного характеру перелік застосовуваних моделей ДПП в Україні порівняно з міжнародною практикою суттєво звужено. Він обмежується контрактами на технічні послуги, послуги соціального характеру, управління державними активами, договорами про співпрацю найпростішого типу, угодами лізингу зі сплатою оренди державі, концесії, розвитку інфраструктури, надання послуг в межах соціальної відповідальності корпорацій. Міжнародний досвід застосування моделей ДПП порівняно з вітчизняним є набагато вагомим та розповсюджується на значно ширший перелік об'єктів інфраструктури [17; 18; 20]. Зважаючи на це, вважаємо за необхідне запровадження у практику вітчизняного регулювання ДПП міжнародного досвіду співпраці ОДУ та приватних інвесторів, який з урахуванням результатів проведення SWOT-аналізу практики партнерства передбачає здійснення заходів з його реформування.

По-перше, подальший розвиток практики ДПП вимагає розширення переліку показників оцінювання його результативності [21]. Розрахунок показників бюджетної, соціальної, фінансової ефективності, прийоми техніко-економічного аналізу ризиків на стадії конкурентного розгляду варіантів реалізації проектів ДПП доцільно доповнити оцінними процедурами на стадіях практичної реалізації проекту, а також стадії аналізу реалізованого проекту та його завершення (рис. 1).

По-друге, в контексті підвищення ефективності використання механізму регулювання ДПП в Україні в умовах децентралізації управління та переходу на моделі підви-

щення рівня самостійності у ході формування та використання місцевих бюджетів вагомим значення набуває процес диверсифікації рекомендованих до використання моделей партнерства за окремими регіонами держави. Для цього слід регулярно здійснювати інтегральне оцінювання фактичного стану та перспектив поширення ДПП у складі показників регіонального рівня формування. Лише за результатами такого оцінювання може бути запропоновано пріоритетні заходи регулятивного впливу ОДУ на реалізацію процедур партнерства за участі усіх зацікавлених сторін співпраці.

По-третє, необхідно здійснювати постійні удосконалення вже функціонуючої моделі «матриці ризиків» реалізації проектів ДПП, розширювати перелік категорій ризиків, уточнювати місця їх дислокації, що у подальшому може бути використано для розроблення деталізованих карт засобів їх запобігання, послаблення та усунення.

По-четверте, через ту обставину, що чинний в Україні механізм регулювання ДПП підпадає під вплив характерних для всіх країн факторів ризику та недосягнення сторонами партнерства, обумовлених попередніми домовленостями економічних інтересів, а сам процес регулювання економічного розвитку регіону переслідує мету задоволення життєвих потреб не лише сторін партнерства, що перебувають у комерційних відносинах, але й усього загалу стейкхолдерів (передусім, населення як постачальника усіх видів ресурсів, а саме виробничих, трудових, грошових), попередня експертиза проектів партнерства повинна передбачати обов'язкові розрахунки грошових потоків, а саме операційної та інвестиційної

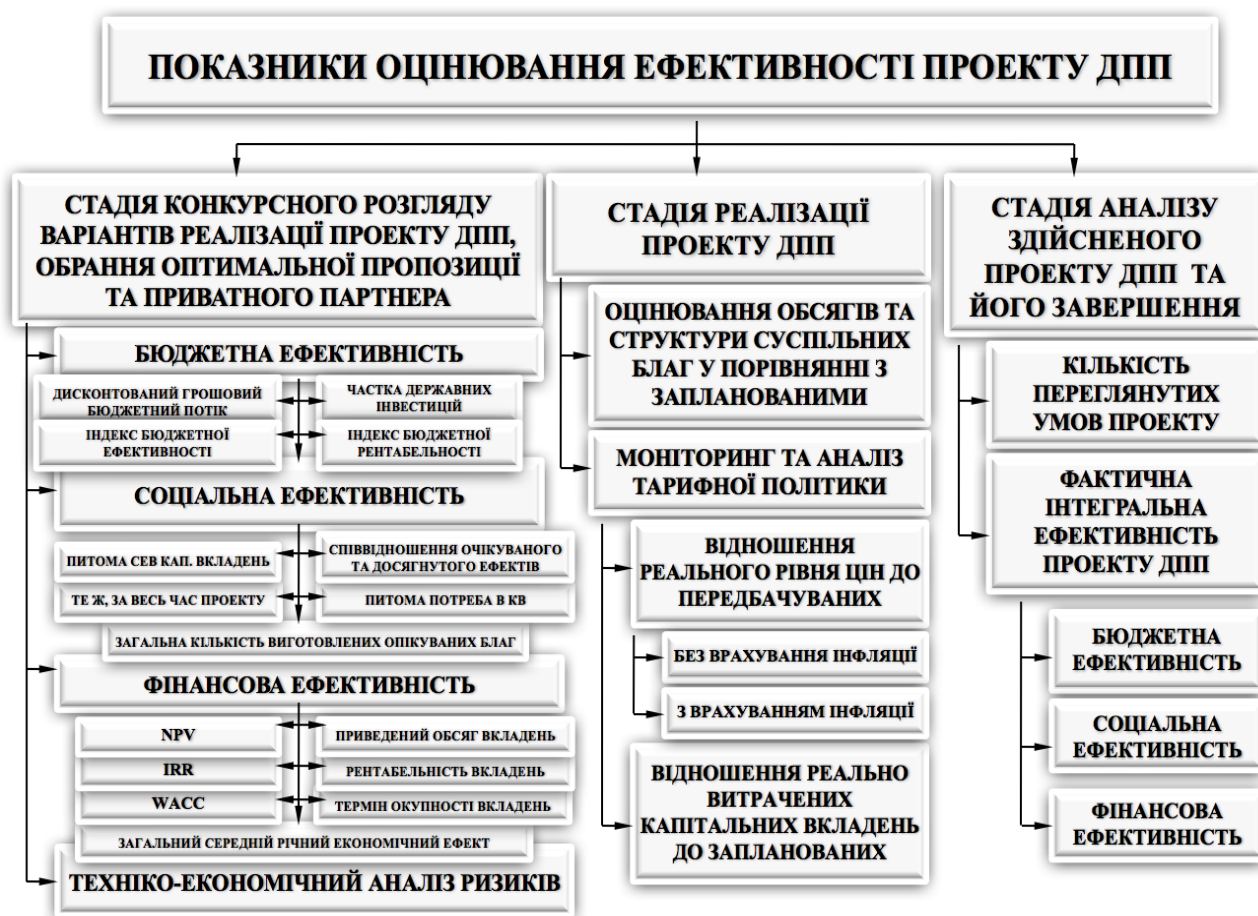


Рис. 1. Система показників оцінювання ефективності реалізації проектів ДПП в регіональній інфраструктурі

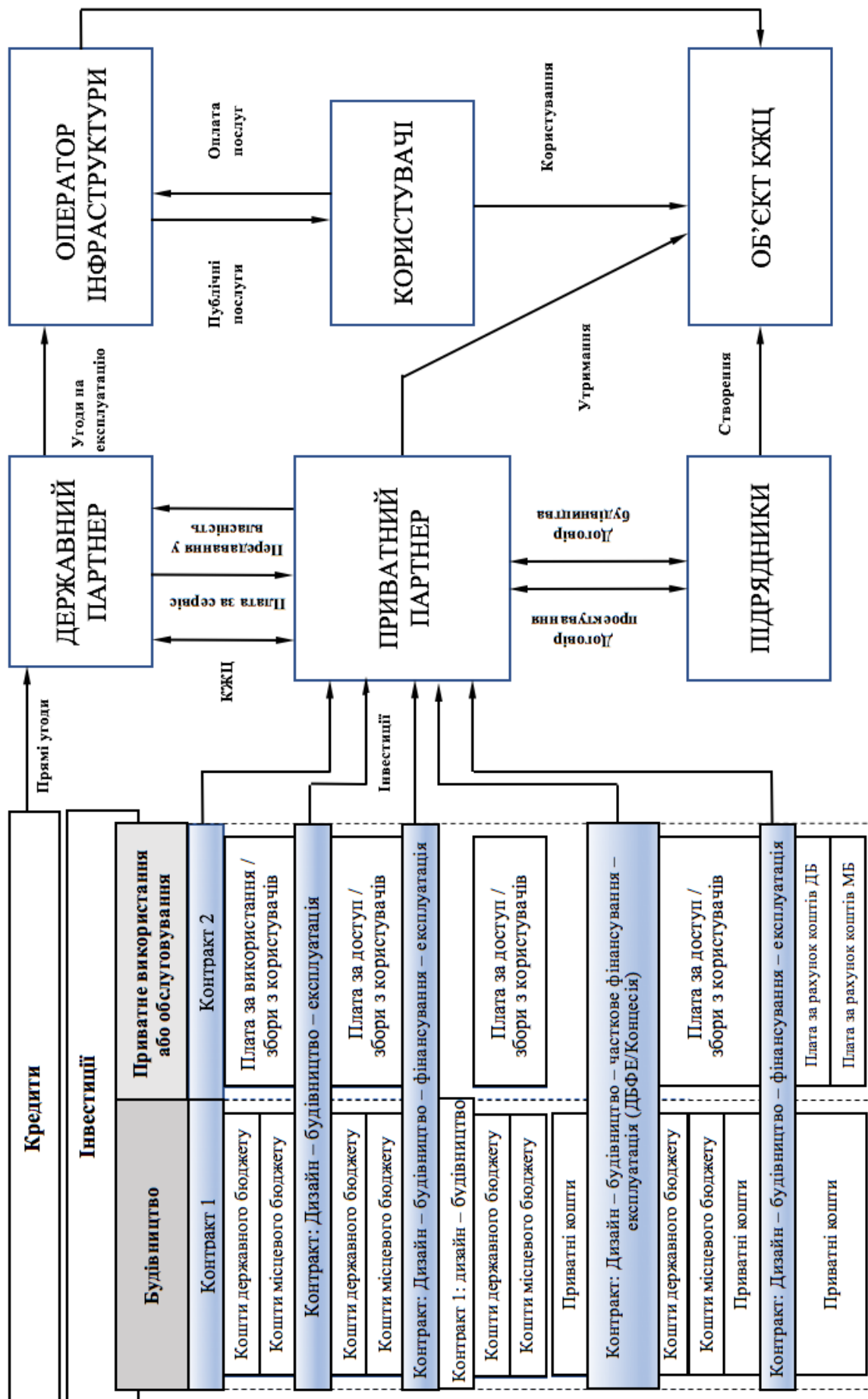


Рис. 2. Організаційно-правова схема «змішаного контракту життєвого циклу»

діяльності, а також показників суспільної ефективності інвестиційних проектів ДПП; операційної, інвестиційної та фінансової діяльності на стадії визначення показників комерційної ефективності в аналогічному переліку показників; операційної та інвестиційної діяльності у разі оцінювання бюджетної ефективності інвестиційного проекту ДПП з розрахунками бюджетного ефекту, дисконтованого бюджетного ефекту з урахуванням коефіцієнта розподілу, індексу прибутковості бюджетних гарантій, внутрішньої норми бюджетної ефективності [22].

По-п'яте, «дорожні карти» на шляху усунення можливих загроз реалізації проектів партнерства за місяцями дислокації у ході здійснення регулятивних дій ОДУ мають обов'язково передбачати перелік заходів техніко-економічного обґрунтування, юридичної експертизи, аудиту з транзакційного ціноутворення, формування системи нефінансових критеріїв для оцінювання приватних партнерів, тайм-менеджменту, інжинірингової експертизи, антикризового менеджменту, управління компетенціями, операційного менеджменту, менеджменту надзвичайними ситуаціями, використання новітніх фінансових інструментів, поглибленого технічного аналізу, управління рамковими угодами, гарантування від непередбачуваного впливу зовнішніх ризиків та форс-мажору, управління постійними змінами.

По-шосте, з організаційної точки зору необхідним є розширення переліку етапів реалізації проектів ДПП, які повинні передбачати визначення інтересів сторін співпраці з метою обрання конкретного механізму ДПП; аналіз варіантів задоволення потреб проекту; попередній аналіз придатності об'єкта до реалізації; технічний, юридичний, ринковий, фінансовий, екологічний аналіз проекту ДПП; дослідження проекту на ризики, прибутковість, доступність та цінність для споживачів; дослідження цінності проекту співпраці для ринку; проведення обов'язкового тендеру; розрахунок обсягів державного фінансування для неприбуткових проектів ДПП; забезпечення можливості моніторингу проекту ДПП замовником.

По-сьоме, придатною для практичного використання в урахуванням специфіки вітчизняного законодавства у сфері ДПП визнано модель «змішаного контракту життєвого циклу» (ЗКЖЦ) (DBFM) [23], що, на відміну від традиційного «контракту життєвого циклу» (КЖЦ) – модифікації PFI, що є аналогом DBFO (Design – Build – Finance – Operate) ДПП, передбачає його використання у поєднанні з «мікстом структурних та інвестиційних фондів», застосування яких є превалюючим у ЄС протягом програмного періоду 2014–2020 рр. (рис. 2).

Згідно з розробленою моделлю ЗКЖЦ визначено як контрактну форму ДПП, за якої державний партнер на конкурсній основі укладає з приватним партнером угоду

на проектування, будівництво та експлуатацію об'єкта протягом всього життєвого циклу, здійснює оплату проекту рівними частинами лише після його введення в експлуатацію за умови підтримання приватним партнером об'єкта відповідно до визначених функціональних вимог. Залучення інвестиційних коштів за одним з п'яти варіантів регламентується за аналогією до блендингу структурних та інвестиційних фондів з проектами ДПП, що розроблені Європейським центром експертизи [24].

Перевагами для ОДУ у разі реалізації моделі ЗКЖЦ є делегування процесу справляння соціально значимих для держави функцій приватному капіталу; мінімізація ризиків неякісного проектування; уникнення ризику розриву відповідальності приватного партнера за проектування та будівництво об'єкта інфраструктури; усунення фінансових ризиків неналежної експлуатації; уникнення непередбачуваних майбутніх витрат на підтримання інфраструктури. Вигоди приватного партнера полягають у можливості отримати крупний контракт на життєвий цикл об'єкта інфраструктури, бути вільним у процесі вибору проектних та технічних рішень; фінансовій гарантії з боку держави у процесі залучення коштів приватним партнером; уникненні ризику попиту.

По-восьме, запровадження ОДУ обов'язкових процедур моніторингу реалізації ДПП у разі використання традиційних моделей партнерства пропонується здійснювати за алгоритмом, за якого об'єктом моніторингу виступають показники ефективності (рис. 1) або їх дисконтовані величини.

Висновки. Дієва модернізація розвитку проектів ДПП в Україні з урахуванням досвіду реформування їх системи у Великій Британії повинна базуватись на таких засадах: уточнення сутнісних характеристик проектів партнерства з урахуванням усіх особливостей функціонування національної економіки; раціоналізація національної моделі розвитку ДПП; оновлення переліку цілей реалізації політики ДПП; розширення переліку видів економічної діяльності, на які поширюється практика реалізації угод про співпрацю; розширення переліку різновидів юридичного оформлення угод; перегляд підходів до розширення переліку суб'єктів господарювання, що можуть виступати з ініціативою про укладання угод про партнерство; розширення та уточнення змісту окремих стадій реалізації ДПП; удосконалення чинного законодавства з питань регулювання ДПП; розширення повноважень сторін участі в угодах; удосконалення засобів та прийомів управління ризиками здійснення угод ДПП; розробка дієвого механізму гарантування повернення інвестованих коштів учасників угод про співпрацю ОДУ та приватного бізнесу; організація постійного моніторингу проектів ДПП; розробка механізму реалізації «незатребуваних проектів» співпраці.

Список використаних джерел:

1. Akintoye A. Policy, Finance and Management for Public Private Partnerships / A. Akintoye, M. Beck. – Oxford : Wiley-Blackwell, 2009.
2. Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition / [B. Flyvbjerg, N. Bruzelius, W. Rothengatter]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003.
3. Delivering a 21st Century Infrastructure for Britain / [D. Helm, J. Wardlaw, B. Caldecott]. – London : Policy Exchange, 2009.
4. Hodge G.A. The Challenge of Public Private Partnerships: Learning from International Experience / G.A. Hodge, C. Greve. – Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2005.
5. Merna T. and Lamb D. 'Application of Risk Analysis in Privately Financed Projects: The Value-for-money Assessment through the Public-Sector Comparator and the Private Finance Alternative', in Akintoye and Beck (eds.) (2009), Policy, Finance and Management for Public Private Partnerships. – Oxford : Wiley-Blackwell, 2009.
6. Savas E. Privatization and Public Private Partnerships. – New York : Chatham House Publishers, 2000.
7. Teisman G. and Klijn E.H. 'Public Private Partnerships in the European Union: Official Suspect, Embraced in Daily Practice', in Osborne, S. (ed.), Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. – New York : Routledge, 2001.

8. Vickerman R.W. 'Cost-benefit Analysis and the Wider Economic Benefits from Megaprojects', in Priemus, H., Flyvbjerg, B. and van Wee, B. Decision making on Mega projects: Cost Benefit Analysis, Planning and Innovation. – Cheltenham : Edward Elgar, 2008.
9. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Онищук, П. Сегварі]. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
10. Геєць В. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. Геєць. – К.: Ін-т екон. та прогноз. НАН України, 2009. – 864 с.
11. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу / Б. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.yuristonline.com/news/kmu/2>.
12. Павлюк К. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. Павлюк, С. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17.
13. Шилепницький П. Державно-приватне партнерство: за і проти / П. Шилепницький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
14. Hemming R., Schwartz, G. & Akitoby, B. (2007). Public Investment and Public-Private Partnerships, International Monetary Fund, Economic Issues, 40. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18456>.
15. European PPP Expertise Centre (2014). Managing PPPs during their contract life: Guidance for sound management. Luxembourg: ЕРЕС.
16. Engel, E., Fischer R. & Galetovic A. (2013). The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships. Journal of the European Economic Association, 11(1), 83–111.
17. Farquharson, E., Torres de Mästle C., Yescombe E.R., & Encinas J. (2011). How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. Washington, D.C. : World Bank.
18. Hodges, J. (2003). Unsolicited Proposals: The Issues for Private Infrastructure Projects. Public Policy for the Private Sector, Note 257.
19. Irwin, T.C. (2003). Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support. Working Paper 10. Washington, D.C. : World Bank.
20. Istrate, E., & Puentes, R. (2011). Moving Forward on Public Private Partnerships: U.S. and International Experience with PPP Units. Washington, D.C.: Brookings Institution.
21. Malakhovsky, Y., & Nabulsi H.N. (2014). The analytical framework regulation the efficiency of the public health system. – The Collection of scientific Works of Kirovograd National Technical University. Economic Sciences, 25, 59–63.
22. Malakhovsky Y.V., & Nabulsi H.N. (2015). Maximizing the value of entities of the region in the implementation of public-private partnerships. Uzhorod National University Herald. Series: International Economic Relation and World Economy, 5, 95–100.
23. A New Approach to Public Private Partnerships. London, HM Treasury, 2012.
24. National Council on Public Pools [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ncppp.org>.

Аннотация. Целью публикации является исследование и обобщение теоретико-методических основ осуществления государственно-частного партнерства (ГЧП) в масштабах национальной экономики, а также разработка рекомендаций по формированию, практическому использованию и дальнейшему улучшению механизма его государственного регулирования. Обобщаются методологические подходы к определению сущности ГЧП и содержанию механизма его регулирования, уточняется классификация современных форм и методов регулирования ГЧП, систематизируется опыт Великобритании в вопросах использования современных форм регулирования с целью его применения в экономике Украины, исследуются особенности управления процессом партнерства органов государственного управления (ОГУ) и частного бизнеса на разных уровнях национальной экономики, а также связанные с этим особенности функционирования механизма регулирования ГЧП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, механізм регулювання, форми та методи державного регулювання, ризики реалізації проектів ДПП, фінансування проектів ДПП, моніторинг проектів ДПП.

Summary. The purpose of this publication is to summarize the methodological approaches to definition of essence of the category “public-private partnerships” and the content of the mechanism of the regulation of its development in Ukraine; improve the classification of the forms and methods of the regulation of the PPP; generalize the current international experience of using different forms of the regulation of the PPP for its use in the economy of Ukraine; explore the methodological and managerial aspects of the increasing of the efficiency of impact of the mechanism of the regulation of the PPP to solve issues of the social and economic development by preventing the inherent risks; to develop strategic directions for using the UK experience of building the mechanism of the regulation of the PPP in Ukraine; to develop proposals for the organization of monitoring of the PPP procedures.

Key words: public-private partnerships, regulatory mechanism, forms and methods of state regulation, risks of PPP projects, financing of PPP projects, monitoring of PPP projects.