

О. А. Дегтяр,
кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри обліку і аудиту,
Харківський національний автомобільно-дорожній університет

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

О. Diegtiar,
PhD in Public Administration, senior teacher of department of account and audit,
Kharkiv national motor-car-road to the university

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE IN CIVIL SOCIETY

Узагальнено теоретичні основи взаємодії держави і бізнесу у вирішенні проблем у соціальній сфері в умовах розбудови громадянського суспільства. Розроблено поетапну схему організації державно-приватного партнерства у розвитку соціальної інфраструктури регіону.

The theoretical basis of the interaction between business and government in solving problems in the social sector in building civil society. A phased scheme of public-private partnerships in the development of social infrastructure in the region.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, соціальна інфраструктура, громадянське суспільство.
Key words: public-private partnerships, social infrastructure, civil society.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Питання взаємин держави і бізнесу завжди знаходилися в центрі пильної уваги будь-якої сучасної демократичної правової держави. Більше того, в останні роки в усьому світі спостерігається тенденція посилення співпраці влади та бізнесу. У першу чергу, це виявляється в таких галузях соціальної інфраструктури суспільства, як електроенергетика, транспорт, охорона здоров'я, освіта та інші. Підприємства в цих сферах, мають стратегічне значення і не можуть бути приватизовані, але, з іншого боку, держава не завжди володіє достатнім обсягом коштів, необхідних для їх підтримки та розвитку. У цьому випадку застосовується така форма взаємодії влади та бізнесу, як державно-приватне партнерство. Особливу актуальність тема державно-приватного партнерства набула в умовах поживлення процесів розбудови громадянського суспільства в Україні, що обумовлює необхідність пошуку дієвих механізмів державної підтримки реалізації соціально-економічного потенціалу населення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам і перспективам розвитку державно-приватного партнерства в Україні присвячені праці таких вчених, як: О. Амоша, В. Геєць, В. Дем'янишин, О. Кириленко, Н. Лехан, А. Мельник, К. Павлюк, С. Павлюк, Т. Приходько, Г. Слабкий, М. Шевченко, С. Юрій та ін. [1—3] Достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики не зменшує актуальності вивчення її спеціалізованих напрямів, зокрема проблем взаємодії держави і бізнесу в процесі формування соціальної інфраструктури.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення теоретичних основ взаємодії держави і бізнесу у вирішенні проблем у соціальній сфері в умовах розбудови громадянського суспільства та розробка поетапної схеми організації державно-приватного партнерства у розвитку соціальної інфраструктури регіону.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як доведено світовою практикою, державно-приватне партнерство (ДПП) є найбільш передовим з усіх сучасних методів регулювання в галузях соціальної сфери в умовах формування громадянського суспільства, оскільки в його основу покладено базовий принцип узгодження інтересів різних сторін. Воно дозволяє поєднувати інтереси і технології бізнесу і держави. Це проявляється не тільки в організації компаній такого типу, але і при реалізації бізнесом соціально відповідальної політики. Крім того, державно-приватне партнерство — ефективний механізм для розвитку соціальної сфери, так як воно пов'язано з розробкою проектів громадського значення. ДПП дозволяє поєднувати інтереси суспільства і бізнесу, а також дозволяє створювати у великому обсязі соціально значущі блага в умовах недостатнього фінансування їх виробництва з боку держави.

Згідно із Законом України "Про державно-приватне партнерство" [4] воно визначено як співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору.

Закон передбачає, що проекти ДПП повинні забезпечити вищу ефективність діяльності, ніж у разі її здійснення лише державним партнером, мати довготривалий характер (від 5 до 50 років), передбачати фінансування (або співфінансування) проекту з боку приватного партнера, розподіл відповідальності та ризиків між приватним і державним партнерами у процесі здійснення ДПП.

Такий підхід до розуміння ДПП в цілому відповідає загально визначеним вимогам до таких проектів, зокрема принципам, сформульованим Європейською Комісією [5]. Слід зазначити, що в різних країнах існує доволі широкий спектр форм співпраці в рамках ДПП. У деяких країнах поняття ДПП співвідноситься виключно з концесією, в інших — передбачає будь-яку форму аутсорсингу та спільних підприємств, створених державним та приватним секторами [6]. Проте на практиці частіше застосовується вужчий підхід, коли ДПП розглядається як рівноправне взаємовигідне співробітництво між державою і приватним бізнесом в процесі облаштування інфраструктури й надання публічних послуг за умови розподілу ризиків і відповідальності.

В українському законодавстві закладено широкий підхід до розуміння ДПП, відсутній виключний перелік форм його реалізації: у рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори.

Масштаби розвитку державно-приватного партнерства в Україні наочно ілюструють дані Світового банку, згідно з якими протягом 1992—2011 років було реалізовано 25 таких проектів в сфері інфраструктури, в які інвестовано 12 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США — в галузі телекомунікацій [7].

Слід зазначити, що після прийняття закону про ДПП органи влади на регіональному та місцевому рівнях активізували роботу щодо формування організаційних засад розвитку ДПП: розробляються та приймаються місцеві програми розвитку ДПП, формуються бази інвестиційних проектів.

Отже, розвиток ДПП в Україні має бути спрямований переважно на вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів, однією з найгостріших серед яких є відновлення соціальної інфраструктури, що включає в себе сукупність підприємств і установ виробничої сфери і сфери послуг, які створюють умови для організації основних видів діяльності людини (трудова, суспільної, політичної тощо). За значенням у житті су-

спільства у ній виділяють дві групи підприємств і установ. Перша задовольняє духовні та фізичні потреби населення й охоплює освіту, культуру, охорону здоров'я та фізичну культуру, туризм і відпочинок. До другої групи підприємств і установ відносять житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок, торгівлю і громадське харчування, управління, кредитування та страхування, які покликані забезпечувати матеріальні умови життя населення [8].

Хоча об'єкти соціальної інфраструктури розосереджені по всій території країни, саме на регіональному рівні створюються необхідні умови для повного відтворення робочої сили, забезпечення добробуту населення, його всебічного розвитку. Це одна з вимог принципу соціальної справедливості. Кінцева мета регіональної соціальної інфраструктури — досягнення повного й однакового ступеня задоволення особистих потреб населення незалежно від того, в якому регіоні воно проживає.

До основних функцій галузевого складу елементів соціальної інфраструктури належать:

- розподіл та обмін (мережа підприємств оптової та роздрібної торгівлі, підприємств громадського харчування, заклади кредитної та страхової системи);

- надання споживчих послуг (житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок);

- охорона здоров'я (заклади медичного, санаторно-курортного обслуговування, фізкультури і спорту, соціального забезпечення населення);

- формування громадської свідомості та наукового світогляду (мережа культурно-освітніх закладів, мистецтва і релігії);

- управління та охорона громадського порядку (органи державного управління, громадські організації, органи громадського порядку).

Загальною і найбільш гострою для всіх галузей і видів діяльності в соціальній сфері є проблема відсутності стабільного і достатнього бюджетного фінансування, наслідком чого стає погіршення якості послуг та скорочення їх обсягу. При цьому зростають потреби суспільства, вимоги до рівня обслуговування і, відповідно, вимоги держави до якості послуг та соціально-економічної ефективності діяльності закладів. Склалося протиріччя, яке може вирішитися за допомогою залучення ресурсів підприємницьких структур [9].

Мотивація держави до участі у державно-приватному партнерстві в розвитку соціальної інфраструктури обумовлена тим, що використання в якості виконавців у соціальній сфері організації державної та комунальної форм власності не завжди забезпечує якісні результати, ефективне використання ресурсів і об'єктивність контролю результатів діяльності.

Згідно з законодавством і сталими традиціями, установи державної і комунальної форм власності, що виконують функції виконавців у соціальній сфері, отримують бюджетні кошти не в якості оплати за виконані роботи (послуги) і, тим більше, не за результати цих робіт (послуг), а в порядку утримання цих організацій (фінансування всіх витрат, пов'язаних не тільки з діяльністю, але і з самим існуванням цих організацій). Бюджетними коштами оплачується зарплата всього персоналу і всі інші види витрат як прямі, пов'язані з діяльністю, так і загальні. Оплата державою утримання закладів не створює у їх працівників мотивації до збільшення обсягу та підвищення якості послуг, що надаються, ефективного використання ресурсів, в тому числі, до конкуренції з іншими установами за споживачів послуг.

Отже, єдиним варіантом підвищення ефективності діяльності соціальної сфери як щодо якості результатів

та їх контролю, так і щодо використання ресурсів є використання в якості виконавців організацій приватної форми власності, а це і є формування державно-приватного партнерства.

Крім того, організація державно-приватного партнерства знімає необхідність створення спеціальних державних установ для виконання всіх соціально-культурних функцій та процедур і, відповідно, необхідність утримання їх (що коштує дорожче, ніж оплата конкретних робіт чи інша участь у державно-приватному партнерстві).

Мотивацію бізнесу до участі у державно-приватному партнерстві у розвитку соціальної інфраструктури слід розглядати в кількох аспектах. Серед них:

— економічна мотивація — частковість використання бізнес-структурами переданих державою для виконання соціальних функцій ресурсів у підприємницьких цілях;

— опосередковано-економічна мотивація — підвищення прибутку компанії через досягнення більшої популярності, використання державно-приватного партнерства в цілях public relations, позитивний вплив на імідж, можливо, на бренд компанії, можливість готувати і/або підбирати для себе кадри тощо;

— соціальна — підвищення соціального статусу власників і топ-менеджерів шляхом "наближення до влади", вирішення державно значущих завдань;

— політична — для власників, які прагнуть зробити політичну кар'єру (наприклад, висунути свою кандидатуру на виборах) або з метою лобювання своїх інтересів в тих чи інших владних рішеннях;

— ідеологічна — випливає з усвідомлення боргу компанії перед суспільством та інші.

Резюмуючи викладене вище, можна визначити цілі держави і бізнесу при створенні державно-приватного партнерства у розвитку соціальної інфраструктури.

Держава має недостатньо ресурсів і не може ефективно використовувати наявні ресурси для вирішення своїх найважливіших завдань — підвищення і підтримання якості життя населення, забезпечення реалізації прав громадян, гарантованих Конституцією України, і відтворення соціальних відносин. Потенціал бізнесу може бути задіяний як для розширення ресурсної бази, створеної державою для вирішення соціальних завдань, так і для ефективного використання цієї ресурсної бази. Таким чином, соціальна мета держави при організації ДПП полягає в поліпшенні умов для підвищення якості життя населення. Ця соціальна мета поєднана з економічною метою — досягненням максимально ефективного поєднання капіталу, праці та природних ресурсів для отримання продукту, що має користь для споживача — громадянина. Якщо ця користь проявляється в одному з аспектів якості життя, то бізнес стає партнером держави у вирішенні соціальних завдань.

Поряд з економічною метою створення ДПП держава переслідує фінансову мету. Якщо економіка вирішує завдання ефективного поєднання ресурсів, то фінансова сфера вирішує завдання їх залучення і створення фондів для подальшого використання.

З позиції бізнесу цілі його вступу в партнерство з державою для реалізації соціальних завдань полягають у наступному:

— фінансова мета — збільшення ресурсної бази бізнесу — залучення державних ресурсів для збільшення прибутку шляхом їх часткового використання у підприємницькій діяльності;

— економічна мета — підвищення ефективності використання у підприємницькій діяльності власних ресурсів на основі синергічного ефекту від поєднання їх з державними ресурсами.

Таким чином, обидві сторони ДПП ставлять і досягають його створенням власних цілей, не замінюючи їх цілями партнера. Немає необхідності говорити про "соціальну відповідальність" бізнесу і будувати нестійкі схеми благодійності. ДПП дозволяє досягти консенсусу, вигідного для обох сторін, в результаті додавання сил. Однак для цього необхідна відповідним чином організована взаємодія сторін.

Застосування державно-приватного партнерства обмежено слабкою опрацюваністю методичного апарату. У зв'язку з цим пропонується наступна поетапна схема організації ДПП в розвитку соціальної інфраструктури регіону.

Етап 1. Виявлення проблем, що вирішуються за допомогою ДПП. Мета даного етапу — вибрати проекти, які можуть бути реалізовані в рамках ДПП на основі програм розвитку соціальної сфери (галузей і видів діяльності) території.

У програмах зазначається перелік заходів, запланованих до виконання. При цьому можливості бюджету території можуть не дозволяти виконати всі завдання в повному обсязі, тобто виникає необхідність у залученні ресурсів підприємницького сектору. Потреба в залученні приватних ресурсів велика і існує практично у всіх видах соціальної діяльності, проте об'єкти соціальної інфраструктури мають низьку інвестиційну привабливість (порівняно з об'єктами промисловості). З іншого боку, слід врахувати, що не всі проекти можуть бути привабливі для підприємців, не скрізь соціально безпечна активізація приватного капіталу.

Наступним принциповим питанням є необхідність збереження всебічного контролю, як за ходом партнерства, так і за роботою установ в рамках партнерства. При цьому контрольованими повинні бути всі аспекти функціонування: грошові потоки, графіки робіт, робота з персоналом, витрати і тарифи та інші.

Необхідним на першому етапі підготовки до проекту ДПП є також визначення інвестиційної привабливості об'єкта. У рамках даної роботи повинні бути визначені обсяги інвестицій, календарні плани інвестування, строки окупності тощо [10]. Безсумнівно, що ці попередні дані будуть коригуватися далі, однак тут вони забезпечують повноту розуміння структури, особливостей та перспектив створення та розвитку партнерства.

Завершальним кроком на даному етапі стає постановка соціально-економічних цілей проекту з точки зору держави, включаючи доступність послуг, графіки роботи, обсяги і структуру послуг, тарифи і т. ін. Результатом етапу повинна стати постановка цілей і завдань держави в проекті державно-приватного партнерства.

Етап 2. Вибір форми проекту державно-приватного партнерства. Метою даного етапу виступає визначення виду договору (або системи договорів), що забезпечує досягнення цілей, поставлених на етапі 1. Проектні цілі обумовлюють вибір форми ДПП. Наприклад, якщо планується створення (будівництво) медичної або іншої установи, то доцільний вибір концесійної моделі, а у випадку обладнання існуючої установи — оренди або лізингу [10]. Коригування спочатку обраної форми ДПП може відбуватися під впливом можливих вимог до управління — суб'єкту (акціонерна компанія, управляюча компанія, держава) і організаційної структури. Крім того, важливою умовою є планований термін реалізації партнерства та визначення суб'єкта управління в майбутньому. Результатом робіт на даному етапі стає визначення єдиної форми державно-приватного партнерства або можливих форм відповідно до прогнозованих сценарних умов розвитку проекту.

Етап 3. Розробка додаткових умов партнерства. Мета даного етапу полягає у підтвердженні (підвищенні) інвестиційної привабливості об'єкта державно-

приватного партнерства. У першу чергу визначаються схеми фінансування з урахуванням можливостей залучення зовнішніх ресурсів з ідентифікацією потенційних джерел доходу і прибутку. Дані можливості в соціальній сфері можуть бути різноманітні й повинні забезпечувати зацікавленість підприємців. У разі недостатньої інвестиційної привабливості об'єкта ДПП як такого слід враховувати можливість надання бонусу — додаткових способів отримання доходу [10]. Тісно пов'язані з даною роботою питання тарифного регулювання наданих послуг, нормування витрат на роботи в рамках проекту тощо. Наступним важливим аспектом є визначення вимог до технологій послуг та обслуговування. Завершальним кроком стає встановлення термінів та етапів робіт, у тому числі повернення інвестицій та інше. Результатом етапу стає розробка проекту угоди державно-приватного партнерства в рамках основних умов.

Етап 4. Визначення заходів контролю. Метою роботи на даному етапі стає розробка програми реалізації та забезпечення ефективності проекту.

Відповідно до загальноприйнятої практики тут повинні бути визначені показники соціальної та економічної ефективності; цілі, завдання, об'єкти і терміни контролю, його технологія. Результатом має стати розробка проекту угоди в частині процедур контролю.

Етап 5. Визначення вимог до і після проектною роботи об'єкта. Мета — прогнозування функціонування об'єкта після закінчення угоди про партнерство. Цей етап особливо актуальний для проектів, згідно з якими об'єкт ДПП після закінчення угоди передається в державне управління (на різному рівні). Для реалізації поставленої мети необхідно проведення оцінки необхідних техніки і технології, вимог до персоналу та управління. Визначення даних аспектів складе обсяг об'єктів для передачі новому суб'єкту управління, встановить вимоги до формування відповідних бюджетів, підготовки персоналу і т. ін. Результатом роботи на даному етапі стає прогноз ресурсного забезпечення об'єкта після закінчення угоди про державно-приватне партнерство.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМКУ

Такими чином, слід підкреслити, що ці рекомендації призначені для роботи з обґрунтування та підготовки проекту державно-приватного партнерства за даними затверджених програм розвитку галузей і видів діяльності соціальної сфери території. Підставою ініціювання роботи є визначені в програмах дефіцити коштів та/або поставлені завдання розвитку, що перевищують можливості територіальних бюджетів. Подальші дослідження в цьому напрямі можуть полягати в розробці організаційно-економічного забезпечення застосування запропонованих рекомендацій для забезпечення планомірного і послідовного розвитку соціальної інфраструктури регіону за допомогою залучення до її функціонування потенціалу підприємницьких структур, забезпечуючи при цьому захист інтересів населення як основного споживача послуг.

Література:

1. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В.М. Геєць, О.І. Амоша, Т.І. Приходько; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. — К.: Наукова думка, 2008. — 384 с.
2. Мельник А. Державно-приватне партнерство в системі інституційного забезпечення економічних процесів / А. Мельник, С. Підгаєць // Вісник ТНЕУ. — 2011. — Вип. 1. — С. 7—9.
3. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку дер-

жави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. — Вип. 17. — С. 13—17.

4. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // ВВР України. — 2010. — № 40. — Ст. 524.

5. European Commission. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 final. — Brussels, 2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses_en.htm

6. European PPP Report 2009 / DLA Piper, European PPP Expertise Centre [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eib.org/dla-european-ppp-report-2009.pdf>

7. Ukraine — Private Infrastructure Projects — The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry=07

8. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>

9. Цлаф В. М. Государственно-частное партнерство в социальной сфере: основные понятия, цели создания / В. М. Цлаф // Управление здравоохранением. — 2010. — № 1 (26). — С. 29—38.

10. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. — К, 2011. — 132 с.

References:

1. Geets, V.M., Amosha, O.I. and Prikhodko, T.I. (2008), *Derzhavni tsilyovi prohramy ta uporyadkuvannya prohramnoho protsesu v byudzhetniy sferi* [The state target programs and streamlining the programming process in the public sector], Naukova Dumka, Kyiv, Ukraine.
2. Melnyk, A. and Pidhayets, S. (2011), "Public-private partnerships in the system of institutional support for economic processes", *Visnyk TNEU*, vol. 1, pp. 7—9.
3. Pawluk, K.V. (2010), "Nature and role of public-private partnerships in social and economic development of the state", *Naukovi pratsi KNTU. Ekonomichni nauky*, vol. 17, pp. 13—17.
4. On Public-Private Partnerships (2010), *The Law of Ukraine № 2404-VI, VVR Ukrainy*, vol. 40, pp. 524.
5. European Commission (2004), "Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions", available at: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses_en.htm
6. European PPP Report (2009), "DLA Piper, European PPP Expertise Centre". available at: <http://www.eib.org/dla-european-ppp-report-2009.pdf>
7. The World Bank & PPIAF (2007), "Ukraine — Private Infrastructure Projects" available at: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry=07
8. National Institute for Strategic Studies (2012), "On the development of public-private partnerships as a mechanism to stimulate investment in Ukraine. Policy Brief", available at: <http://www.niss.gov.ua>
9. Tslaf V.M. (2010), "Public-private partnerships in the social sector: basic concepts, the establishment", *Upravleniye zdoravookhraneniym*, vol. 1 (26), pp. 29—38.
10. Gryschenko, S. (2011), *Pidhotovka ta realizatsiya proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva: Praktychnyy posibnyk dlya orhaniv mistsevoyi vlady ta biznesu* [Preparation and implementation of Public-Private Partnerships: A practical guide for local authorities and business], Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2013 р.