

*Ходякова Катерина Сергіївна,
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-9810-4649*

УДК 35.354

doi: 10.34213/ap.19.01.13

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО, ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ ПРОМИСЛОВОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Розглянуто основи модернізації промислового сектора із залученням механізму державно-приватного партнерства. Проведено аналіз поняття “державно-приватне партнерство” в широкому спектрі сфер діяльності. Наведено основні інфраструктурні проекти, підготовлені до реалізації на засадах ДПП на регіональному рівні. Визначено підходи до оцінки характеристик суб'єктів ДПП та організаційно-управлінські перешкоди для розвитку партнерства. Подано обґрунтування залучення моделей ДПП у процесі модернізації промислового сектору.

Ключові слова: державна політика розвитку промисловості, державно-приватне партнерство, залучення приватних партнерів, інноваційні моделі ДПП.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації та перспективи розвитку інноваційних систем модернізація сучасної промисловості набуває пріоритетних позицій в державній політиці у розрізі управління економічною системою країни. В той час важливим інструментом публічного управління стає вдосконалення взаємозв'язку і взаємодії держави і бізнесу, що реалізуються в формах державно-приватного партнерства. Конструктивна співпраця державного та приватного секторів в наш час є необхідною умовою ефективного функціонування ринкової економіки, що підтверджує світовий досвід застосування існуючих проектів державно – приватного партнерства.

Незважаючи на наявність досвіду реалізованих проектів державно-приватного партнерства на наявність в нашій країні, спостерігається недостатність комплексних досліджень та аналізу можливості використання державно-приватного партнерства як інструменту сприяння промисловій модернізації, а також визначення місця та ролі промислових проектів у динамічній системі партнерства державних та приватних структур.

За наявності обмеженості бюджетних коштів та світової конкуренції на першому місці повинні стояти питання щодо забезпечення виробничої та технологічної конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, які можуть бути вирішені лише при взаємодії держави та бізнесу. Оскільки державно-приватне партнерство є універсальним інструментом розвитку, то воно може використовуватися в різних галузях економіки. Все це робить актуальним дослідження можливих напрямків та механізмів застосування державно-приватного партнерства в реформуванні промислової сфери задля вирішення питань модернізації та оптимізації виробничого потенціалу країни.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання застосування механізмів ДПП у різних галузях, зокрема у промисловому секторі, розглянуто у працях П. Брусера, В. Варнавського, Ю. Кіндзерського А. Нікітаєвої, С. Рожкової, а також у світових дослідженнях М. Gerrard, А. Hauck, I. Mahdi, M. Rahman, F. Yasamis.

Мета статті полягає у виявленні можливих напрямків та механізмів застосування державно-приватного партнерства в реформуванні промислової сфери задля вирішення питань модернізації та оптимізації технологічного потенціалу країни.

Виклад основного матеріалу. Для розвитку реального сектора економіки країни доцільно побудувати таку модель модернізації промислового сектора, в якій держава буде грати провідну роль, але діяти у співпраці з суспільством і бізнесом. Причому в основному надії на побудову інноваційної економіки пов'язані з бізнесом [6].

Багато фахівців, науковців тлумачать сутність ДПП, як прогресивну форму взаємодії держави і приватного сектора з метою реалізації суспільно значущих проектів та виникає в тих сферах, за які держава традиційно несе відповідальність [1]. ДПП є лише формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством, тобто постійного надання населенню суспільних благ [9].

Дані визначення, на наш погляд, занадто нівелюють зміст даного поняття, оскільки обмежують партнерські відносини тільки інфраструктурною сферою, тоді як залучення інструменту ДПП можливо і в інших сферах суспільного життя, і в різних галузях економіки. В. Варнавський окреслює межі використання проектів ДПП “в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення суспільних послуг [3]”.

Економіка країни здатна зробити великий крок у розвитку при кооперації зусиль держави та приватних партнерів у рамках ДПП. Взаємодія держави та бізнесу на рівних умовах отримало розвиток у світі, особливо у Європі та Великобританії, на початку 90 років ХХ ст., довівши свою працездатність та ефективність не тільки на економічно розвиненій кон'юнктурі ринках, а й в різних соціально – економічних умовах при значних фінансових обмеженнях.

Механізм ДПП часто розглядають як так звану “напівприватизацію”. Наприклад, В. Варнавський характеризує ДПП як “непряму, часткову приватизацію, свого роду альтернативу повної приватизації життєво важливих, що мають стратегічне значення, об'єктів державної власності [3]”. Таким чином, право власності на стратегічні для економіки об'єкти промислового сектора залишається у держави при розширенні інвестиційних можливостей бізнесу за рахунок вкладень у довгострокові стабільні активи. Для держави ДПП виступає засобом, що допомагає зробити науково-дослідну та інноваційну політику більш сприйнятливою до змін характеру інновацій, а також до соціальних і глобальних викликів. Для бізнесу ДПП дозволить розвинути нові ринки і створити цінність за допомогою співпраці і спільного виробництва. Така взаємодія дозволить досягти синергетичного ефекту і забезпечити підвищення ефективності використання потенціалу, що знаходиться в розпорядженні суспільства. Це дає підставу розглядати ДПП як проміжну форму між державною і приватною власністю, а також як своєрідну управлінську альтернативу приватизації [2].

Звертаючи увагу на сутність і особливості державно-приватного партнерства, можна припустити, що залучення механізму ДПП в промислову сферу здатне зробити істотний позитивний внесок в процеси модернізації реального сектору економіки. На сьогодні потенціал реалізації проектів ДПП в промисловості не використаний.

Одним з напрямків реформування промислової сфери є створення на основі державно-приватного партнерства регіональної промислової інфраструктури як платформи для реалізації модернізаційних проектів. Створення сучасних технопарків призведе до появи нових сфер економіки. Подолання технічної відсталості вітчизняної промисловості вимагає цілеспрямованих заходів держави щодо розвитку сучасних виробничих зон, обладнаних системами енергозабезпечення, автоматизації виробничих процесів, захисту навколишнього середовища та охорони праці [7].

Для вирішення даного питання доцільно створення промислових зон і технопарків з залученням приватних партнерів. Інфраструктурні проекти, підготовлені до реалізації на засадах ДПП на регіональному рівні, у тому числі [4]:

– на Кіровоградщині аналізується питання передачі аеродромного комплексу “Канатове” зі сфери управління Міністерства оборони до сфери управління обласної державної адміністрації з метою створення на його базі індустріального парку. У м. Кіровограді започатковано проект “Будівництво сучасного комплексу з переробки твердих побутових відходів”;

– Волинська ОДА опрацьовує питання організації промислової зони “ТехноПарк-Ковель” та будівництва Луцького регіонального сміттєпереробного комплексу;

– для Одеської області актуальним є питання впровадження проектів, спрямованих на використання енергозберігаючих технологій, що передбачає освоєння альтернативних джерел енергії та розвиток відновлюваної енергетики.

У Харківській області цілком можливе створення промислового кластеру у сфері машинобудування.

Незважаючи на наявність можливостей реалізації ДПП в промисловості, більшість проектів знаходиться в стадії планування і розгляду. При цьому значна кількість об'єктів промисловості, що перебувають у державній власності, продовжують залишатися в занепаді (але при цьому зберігають потенціал відновлення виробництва в разі реконструкції та модернізації).

Об'єктом державно-приватного партнерства в промисловості може виступати майновий комплекс, призначений для виробництва промислової продукції або іншої діяльності в сфері промисловості. Потреба промислового сектору в інвестиційних ресурсах, а також висока ефективність проектів на основі державно-приватного партнерства вимагають створення переліку проектів, які могли б бути реалізовані з використанням механізмів державно-приватного партнерства.

У такому разі, якщо розглядати класичні форми ДПП, то слід враховувати, що майнові промислові комплекси, повинні бути включені до переліку об'єктів ДПП та закріплені на законодавчому рівні. Такі нововведення в законодавстві дозволять:

- модернізувати промисловий фонд;
- забезпечити в перспективі додаткові податкові надходження в бюджет;
- у цілому “скоротити присутність” держави в економіці.

У сучасній українській економіці існує велика кількість бар'єрів (інституційних, адміністративних, політичних, організаційно-управлінських), що перешкоджають залученню приватних партнерів, особливо закордонних та реалізації проектів ДПП в цілому.

Таким чином, для розвитку ДПП та використання відповідних механізмів в промисловості необхідно усунення перешкоди організаційно-управлінського характеру, зумовлених:

– нетривалими періодами фінансового планування в органах державної влади, що лімітує можливості прогнозування інвестиційних витрат і надходжень приватними структурами;

– нерозвиненістю механізмів прийняття рішень щодо вибору партнерів, форм реалізації та механізмів управління проектами ДПП;

– нерозвиненістю методичної основи оцінки соціально-економічної ефективності інвестиційних проектів;

- відсутністю цілісної стратегії застосування ДПП в промисловій сфері.

Для модернізації промислового сектора із використанням проектів ДПП у даний час важливо враховувати загальну фінансово-економічну ситуацію в Україні і в світі. Як відзначають експерти, актуальність використання механізму державно-приватного партнерства для модернізації в нестабільних умовах не знижується, потенціал ДПП в даній сфері зберігається, але його очікують істотні структурні зміни [4].

Однією з важливих тенденцій сучасної стадії розвитку механізму державно-приватного співробітництва в промисловій сфері є перехід від мегапроектів державного рівня до регіональних проектів (особливо в умовах децентралізації). Розуміння суті ДПП в нашій країні дещо відрізняється від світової практики, де обов'язковою умовою є поділ ризиків між бізнесом і владою при реалізації державно-приватних проектів на основі бюджетних і позабюджетних інвестицій [7].

Однак разом зі скороченням дохідної частини бюджетів усіх рівнів, а також зміною ситуації в приватному секторі змінюються й стандартні уявлення про реалізації публічних функцій в посткризових умовах. В даний час все більшу увагу привертають до себе інноваційні моделі ДПП, зокрема, інститут інфраструктурних облігацій, контракти життєвого циклу, а також спеціальні інвестиційні контракти – офсетні угоди про ДПП. Ключовим моментом у формуванні механізму ДПП в промисловості є досягнення балансу інтересів держави і бізнесу в рамках тієї чи іншої форми ДПП. Ідеальною юридичною формою узгодження інтересів є правовий документ (концесійний, інвестиційний договір, угода тощо). Підписання подібного правового документа закріплює права і обов'язки сторін, схему розподілу прибутку, права власності та дозволяє партнерам в разі виникнення суперечок вирішувати їх в судовому порядку.

Значний потенціал підвищення ефективності проектів ДПП (зокрема, концесій і державних контрактів) закладений в конкурсному принципі відбору учасників. Так, держава зобов'язана провести всебічний економічний аналіз всіх заявок. Вподобання при відборі претендентів залежать від основної мети держави як публічної влади. При необхідності скорочення державних витрат на перший план висуваються фінансові критерії (наприклад, пропозиція найвищої ціни за концесію або, навпаки, найнижчий рівень необхідних субсидій). При цьому держава зобов'язана виключати монополію, а нерідко корупційний вплив на результаті конкурсів з боку великих компаній-претендентів.

Проаналізувавши досвідження зарубіжних фахівців можна виокремити кілька підходів до оцінки характеристик суб'єктів ДПП, а саме:

- мультикритеріальний підхід до оцінки технічного виконання проектів на основі попереднього досвіду [11; 13];
- підхід до вибору партнера для реалізації державно-приватного проекту з позицій сталого функціонування і розвитку [10];
- поведінковий підхід до побудови партнерства на основі стійких дружніх відносин з учасниками проекту в ході його реалізації [12].

Використання першого підходу хоча й засновано на об'єктивних параметрах, але значною мірою лімітовано, адже у вітчизняній практиці бракує досвіду реалізації державно-приватних проектів. Два інших підходи можуть надати широкий та не завжди актуальний спектр оцінок, оскільки засновані на суб'єктивному аналізі власного потенціалу приватних партнерів.

При цьому необхідно враховувати відмінності інтересів держави і бізнесу в рамках ДПП, а саме специфіку системи управління державним та приватним сектором, розуміти структуру життєвого циклу інвестиційного проекту і брати до уваги сформовану на цей час нормативно-правову базу ДПП.

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні існує значний, невикористаний потенціал застосування проектів ДПП не тільки у сфері надання публічних послуг або інфраструктурі, а й в промисловій сфері.

Світовим досвідом накопичено безліч форм та механізмів застосування проектів ДПП, зокрема й в реальному секторі економіки. Для модернізацій промислового сектора із застосуванням інструментів ДПП необхідно, з одного боку, активізувати практичну реалізацію заявлених проектів і переходити до більш широкої практики застосування ДПП, з іншого боку, слід розвивати інституційні та економічні умови співпраці державних і приватних структур.

Направлення подальших досліджень – у розробці методики формування проектів ДПП та показників оцінки ефективності цих проектів в промисловому секторі.

Список використаних джерел

1. Бруссер П., Рожкова С. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций. *Рынок ценных бумаг*. 2007. № 2. С. 29–33.
2. Варнавский В. Альянс на неопределенный срок. *ФельдПочта*. 2004. № 29. С. 3–7.
3. Варнавский В. Приватизационные процессы в инфраструктуре: успехи и ошибки реформ. *Мировая экономика и международные отношения*. 2005. № 8. С. 109–113. Рец. на кн.: *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*. Washington, D. C., 2004.
4. Еганян А. Инвестиции в инфраструктуру во время кризиса: возможности использования инструментов ГЧП. *Корпоративный юрист*. 2009.
5. Інститут стратегічних досліджень при Президентіві України. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>
6. Королев Е. А., Шохин А. Н. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе. Москва : Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008. 160 с.
7. Орлова Ю. ГЧП с приставкой “квази” / Национальный центр государственно-частного партнерства. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/smi-o-centre/gchp-s-pristavkoy-kvazirosgazeta27072010.html>
8. Семененко В. Перспективы ГЧП в промышленном строительстве зависят от федеральной финансовой политики. URL: <http://www.restate.ru/material/86705.html>
9. Gerrard M. B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*. 2001. Vol. 38, № 3.
10. Hauck A., Walker D., Hampson K., Peters R. Project alliancing at National Museum of Australia – collaborative process. *Journal of Construction Engineering and Management*. 2004. № 130 (1).
11. Mahdi I., Riley M., Fereig S. A multi-criteria approach to contractor selection. *Engineering, Construction, Architecture and Management*. 2002. № 9 (1).
12. Rahman M. M., Kumaraswamy M. M. Assembling integrated project teams for joint risk management. *Constr Manage Econ*. 2005. № 23 (4).
13. Yasamis F., Arditi D., Mohammadi J. Assessing contractor quality performance. *Constr. Manage Econ*. 2002. № 20 (3).

References

1. Brusser, P., Rozhkova, S. (2007). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo – novyy mekhanizm privlecheniya investitsiy. *Rynok cennyh bumag*, 2, 29–33 [in Russian].
2. Varnavskij, V. (2004). Alyans na neopredelennyj srok. *FeldPochta*, 29, 3–7 [in Russian].
3. Varnavskij, V. (2005). Privatizacionnyye processy v infrastrukture: uspekhi i oshibki reform. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2005. № 8. S. 109–113. Rets. na kn.: *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Washington D. C., 2004 [in Russian].
4. Eganyan, A. (2009). Investicii v infrastrukturu vo vremya krizisa: vozmozhnosti ispolzovaniya instrumentov GCHP. *Korporativnyj yurist* [in Russian].
5. Instytut stratehichnykh doslidzhen' pry Prezydentovi Ukrainy. Osoblyvosti zastosuvannya derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak mekhanizmu realizatsii novoi rehional'noi polityky. Analychna zapyska. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/> [in Ukrainian].
6. Korolev, E. A., Shohin, A. N. (2008). Vzaimodejstvie biznesa i vlasti v Evropejskom Soyuze. Moskva : Izd. dom GU-VSHE, 160 [in Russian].

7. Orlova, Yu. GCHP s prstavkoj "kvazi" / Nacionalnyj centr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/smi-o-centre/gchp-s-prstavkoy-kvazi-rosgazeta27072010.html> [in Russian].
8. Semenenko, V. Perspektivy GCHP v promyshlennom stroitelstve zavisyat ot federalnoj finansovoj politiki. URL: <http://www.restate.ru/material/86705.html> [in Russian].
9. Gerrard, M.B. (2001). What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*, vol. 38, 3.
10. Hauck, A., Walker, D., Hampson, K., Peters, R. Project alliancing at National Museum of Australia – collaborative process. *Journal of Construction Engineering and Management*, 2004, 130 (1).
11. Mahdi, I., Riley, M., Fereig, S. (2002). A multi-criteria approach to contractor selection. *Engineering, Construction, Architecture and Management*, 9 (1).
12. Rahman, M.M., Kumaraswamy, M.M. (2005). Assembling integrated project teams for joint risk management. *Constr Manage Econ.*, 23 (4).
13. Yasamis, F., Arditi, D., Mohammadi, J. (2002). Assessing contractor quality performance. *Constr Manage Econ.*, 20 (3).

Khodiakova K. S., Postgraduate Student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-9810-4649

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE INSTRUMENT OF REFORMING OF THE INDUSTRIAL SECTOR OF THE ECONOMY

In the context of globalization and the prospects for the development of innovation systems, the modernization of modern industry becomes a priority in state policy in the context of managing the country's economic system. At that time, an important tool of public administration becomes the improving of the relationship and interaction of the state and business, implemented in the form of public-private partnership.

The questions of using of PPP mechanisms in various sectors are discussed in the works of P. Brusser V. Varnavsky, Y. Kindzersky A. Nikitaeva, S. Rozhkova, as well as in world researches M. Gerrard, A. Hauck, I. Mahdi, M. Rahman, F. Yasamis.

The paper objective is to identify possible directions and mechanisms of using public-private partnership in the reform of the industrial sphere in order to solve the issues of modernization and optimization of the technological potential of the country.

It is advisable to build such model of the industrial sector's modernization of the industrial sector of the economy in which the state will play a leading role, but to act in cooperation with society and business. Moreover the main hopes for the construction of an innovative economy are connected with business.

The PPP mechanism is often viewed as the so-called "semi-privatization". Such interaction will achieve a synergistic effect and increase the efficiency of the potential available to society. This gives grounds for considering the PPP as an intermediate form between state and private property, as well as a peculiar management alternative to privatization. To date, the potential of PPP projects in industry has not been used. Property industrial complexes should be included in the list of PPP objects and fixed at the legislative level.

In today's Ukrainian economy, there are many barriers (institutional, administrative, political, organizational and managerial) that prevent the involvement of private partners, especially foreign ones, and the implementation of PPP projects in general.

In order to modernize the industrial sector with the use of PPP projects, it is now important to take into account the overall financial and economic situation in Ukraine and in the world.

As experts point out, the relevance of the use of the mechanism of public-private partnership for modernization under unstable conditions is not diminishing, the PPP's potential in this area, but it is expected to undergo significant structural changes. World experience has accumulated many forms and mechanisms for the implementation of PPP projects, including in the real sector of the economy.

On the one hand it is necessary to intensify the practical implementation of the declared projects and move towards a wider application of PPP. On the other hand, institutional and economic conditions for cooperation between public and private structures should be developed.

The direction of further research is developing a methodology for the formation of PPP projects and indicators for assessing the effectiveness of these projects in the industrial sector.

Key words: state policy of industrial development, public-private partnership, involvement of private partners, innovative PPP models.

Надійшла до редакції 29.03.2019 р.