

ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

FORMATION AND DEVELOPMENT MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

Статтю присвячено дослідженню теоретичних підходів до сутності і ролі механізму державно-приватного партнерства. Розглянуто сутність поняття «державно-приватне партнерство». Проаналізовано переваги участі в проектах державно-приватного партнерства для держави і бізнесу. На основі наведеного досвіду зарубіжних країн показано роль механізму державно-приватного партнерства в питаннях залучення інвестицій та розвитку різних галузей національної економіки. Обґрунтовано, що в умовах обмежених фінансових ресурсів та дефіциту державного бюджету механізм державно-приватного партнерства є дієвим інструментом залучення інвестицій і реформування соціально важливих галузей національної економіки.

Ключові слова: партнерство, держава, бізнес, державно-приватне партнерство (ДПП), економіка, Україна, інфраструктура.

Статья посвящена исследованию теоретических подходов к сущности и роли механизма государственно-частного партнерства. Рассмотрена сущность понятия «государственно-частное партнерство». Проанализированы преимущества участия в проектах государственно-частного партнерства для государства и бизнеса. На основе приведенного опыта зарубежных стран показана роль механизма государственно-частного партнерства в вопросах

привлечения инвестиций и развития различных отраслей экономики. Обосновано, что в условиях ограниченных финансовых ресурсов и дефицита государственного бюджета механизм государственно-частного партнерства является действенным инструментом привлечения инвестиций и реформирования социально важных отраслей национальной экономики.

Ключевые слова: партнерство, государство, бизнес, государственно-частное партнерство (ГЧП), экономика, Украина, инфраструктура.

The article studies the theoretical approaches to the essence and role of mechanism of public-private partnerships. It is considered that the essence of the concept of "public-private partnership." It is analyzed that the advantages of participation in projects of public-private partnership for the state and business. Based on the experience of foreign countries, it is shown the role of mechanism of public-private partnership in terms of attracting investments and development of different sectors of the national economy. It is substantiated that in conditions of the limited financial resources and the budget deficit, the mechanism of public-private partnerships is an effective tool to attract investment and restructuring the social important sectors of the national economy.

Key words: partnership, government, business, public-private partnership (PPP), the economy, Ukraine, infrastructure.

УДК 334.7

Хусайнов Р.В.

викладач кафедри менеджменту і маркетингу
Київський національний
лінгвістичний університет

Постановка проблеми. Активний розвиток економіки країни неможливий без залучення інвестицій та активного розвитку соціально важливих секторів, зокрема таких, як житлово-комунальне господарство, транспортна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я тощо. В економіках розвинених країн світу бізнес активно залучається до вирішення соціальних та економічних проблем суспільства через спільну розробку з органами державної влади стратегій розвитку країни, регіонів та галузей економіки; цільових програм розвитку; державно-приватного партнерства та ін. На сьогодні в Україні вже є приклади успішної реалізації проектів на основі державно-приватного партнерства. Хоча вони і не набули масового явища і суттєво не впливають на загальний стан справ в економіці країни, їх важливість є незаперечною. Дана форма взаємодії влади і бізнесу успішно застосовується під час реалізації проектів у різних секторах національної економіки, серед них: водовідведення, видобуток газу, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я тощо. Цьому сприяє рамковий Закон України «Про державно-приватне партнерство», Закон України «Про концесії» та інші нормативно-правові акти, які прямо чи опосередковано сприяють реалізації

проектів на основі механізму державно-приватного партнерства.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів і дефіциту державного бюджету, що підтверджується даними Національного банку України, відповідно до яких державний та гарантований державою борг збільшився протягом 2015 р. на 43% – до 1,57 трлн. грн. та ще на 7%, до 1,69 трлн. грн., протягом чотирьох місяців 2016 р. [1, с. 16], технічної зношеності і застарілості об'єктів інфраструктури економіка України потребує суттєвого залучення інвестиційних ресурсів саме в інфраструктурний комплекс країни, який видається нам важливим елементом розвитку всіх без винятку галузей національної економіки. У зв'язку з цим належну підтримку і розвиток інфраструктури слід віднести до числа першочергових завдань.

Досвід доводить, що держава не в змозі самотійно і повною мірою задовольнити потребу в належній підтримці і розвитку інфраструктури, а також зменшити ризики платоспроможності. Слід урахувати, що в галузевому розрізі найбільші ризики притаманні сектору операцій із нерухомістю та будівництва та регульованим державою галузям, зокрема надання комунальних послуг та розподілення/постачання води та енергоносіїв. Під-

приємства цих галузей мають найбільше кредитне навантаження, водночас їхня платоспроможність слабка у зв'язку з особливостями регулювання галузі, яке не стимулює підвищення ефективності роботи, а також через низьку якість менеджменту багатьох компаній. Підвищення тарифів на комунальні послуги та енергоносії, яке відбулося в 2015–2016 рр., матиме обмежений або навіть негативний вплив на прибутковість компаній цього сектору в короткостроковому періоді через можливе погіршення платіжної дисципліни споживачів. Позитивний вплив від зростання тарифів можливий лише в середньостроковому періоді та за умови зміни підходів до регулювання тарифів на послуги природних монополій [1, с. 19]. На превеликий жаль, інше джерело залучення ресурсів – кредити міжнародних фінансових організацій – також докорінно не змінюють ситуацію зі станом інфраструктурних об'єктів на краще. Повертаючись до досвіду інших країн, ми дійшли висновку, що вирішенню даних завдань може сприяти активне залучення приватних фінансових ресурсів (переважно внутрішніх) для реалізації проектів на основі механізму державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вивчення питань партнерства держави і бізнесу, у тому числі на основі механізму державно-приватного партнерства, присвячені праці багатьох вітчизняних та іноземних учених. Проблеми взаємодії влади і бізнесу отримали висвітлення в роботах українських та закордонних науковців: Л.І. Федулової, С.В. Захаріна, Дж. Стігліца, М. Фрідмана, В.М. Геєця, М.В. Клінової та ін.

Проблеми розвитку державно-приватного партнерства розглянуто в роботах дослідників В.Г. Варнавського, В.В. Гассій, І.А. Брайлівського, І.В. Запатріної, Є.Л. Черевикова, О.М. Вінник та ін.

Аналізу різних аспектів механізму державно-приватного партнерства, зокрема особливостей його становлення і розвитку в розвинутих країнах світу, присвячені дослідження міжнародних організацій і аналітичних центрів: Європейської економічної комісії ООН, Європейського інвестиційного банку, Міжнародної фінансової корпорації, Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства тощо.

Проте, на нашу думку, на сьогоднішній день у вітчизняній науковій літературі недостатньо розглянуті теоретичні основи формування і розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретико-методологічний аналіз партнерських відносин держави і бізнесу в рамках формування та розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наукових джерел показав, що на сьогодніш-

ній день у світі не існує єдиного методологічного підходу до особливостей механізму державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Залежно від країни та особливостей її історичного та соціально-економічного розвитку механізм державно-приватного партнерства має свої особливості, різні моделі і форми, які часом радикально відрізняються. Вітчизняне законодавство також не дає чіткої відповіді на те, яку форму взаємодії держави і бізнесу слід зараховувати до державно-приватного партнерства. Незважаючи на різноманітність підходів, механізм державно-приватного партнерства є загально визнаним інструментом залучення інвестицій для вирішення соціально важливих питань розвитку держави, який довів свою ефективність у багатьох країнах світу. Механізм державно-приватного партнерства дає змогу, зберігаючи в державній власності об'єкти, що мають важливу соціальну значимість, передати частину права власності від публічного партнера приватному. Здебільшого приватному партнеру передаються такі функції, як створення, розробка, будівництво, експлуатація, обслуговування, утримання та управління. Тобто право власності і право загального контролю залишається за державним партнером.

Хоча, наприклад, в Ірландії всі проекти ДПП реалізуються на такій основі: підрядник ДПП отримує мінімальну договірну ліцензію, яка має такий самий термін дії, що й договір ДПП; таким чином, підрядник ДПП не отримує жодних майнових прав, лише договірні, а питання майна та планування розглядаються державним органом [2, с. 18]. Отже, в історично традиційну сферу державного сектора інтегруються елементи приватного підприємництва, його товари і послуги, завдяки яким створюються передумови і умови ефективного розвитку об'єктів інфраструктури, ефективного їх використання, а також раціонального управління наявними ресурсами.

На думку І.А. Брайлівського, «державно-приватне партнерство в сучасних умовах є досить привабливим економічним механізмом у зв'язку з тим, що він ґрунтується на підходах до спільного та взаємовигідного використання ресурсів державного і приватного секторів із метою розвитку суспільної інфраструктури. За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими, мотиваційними та іншими ресурсами приватного сектора можна досягти синергетичного ефекту й забезпечити підвищення ефективності використання потенціалу, що знаходиться в розпорядженні суспільства, для вирішення соціально важливих завдань. Взаємозалежність двох секторів веде до зростаючої необхідності взаємодії та кооперації» [3, с. 15].

Перевагами взаємодії держави і бізнесу в рамках державно-приватного партнерства виступають:

- довгостроковий характер взаємодії;
- спільне інвестування як із боку приватного, так і державного партнера;
- створення нових робочих місць;
- предметом угоди є майнові об'єкти та/або суспільно-значущі послуги, які надаються населенню;
- поділ ризиків між державою та бізнесом;
- бізнес бере участь не тільки у створенні/реконструкції об'єкта угоди, а й в його подальшій експлуатації та/або технічному обслуговуванні;
- інші загальноекономічні та соціальні ефекти від реалізації проектів.

Важливо зазначити, що механізм ДПП є вкрай вигідним не тільки для держави, яка залучає додаткові інвестиції і практики, але й для домогосподарств, які задовольняють свої соціальні потреби повною мірою і відповідної якості. Але найбільше, на нашу думку, участь в реалізації проектів на основі механізму ДПП вигідно приватному партнеру. Привабливість державно-приватного партнерства для бізнесу полягає в тому, що дана форма взаємовідносин, володіючи вагомими перевагами, передбачає надання різних пільг і, як наслідок, перспективи для збільшення його прибутковості за рахунок участі в розвитку інфраструктурних об'єктів (виробничих, інженерних, соціальних і т. д.), що знаходяться у власності держави. Розуміння привабливості механізму ДПП і можливість донесення інформації про такі переваги до приватного бізнесу є надзвичайно важливим завданням держави для максимального залучення великої кількості нових ефективних партнерів і додаткових інвестицій.

Із метою розробки найбільш ефективних концептуальних основ становлення механізму державно-приватного партнерства в Україні важливим є дослідження кращих світових практик. Зокрема, у Великобританії та Японії широкого практичного застосування набула така форма ДПП, як «Приватна фінансова ініціатива» (Private Finance Initiative – PFI). Її головне призначення полягає в залученні приватних компаній до створення й експлуатації об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, що перебувають у державній/муніципальній власності або в зоні прямої відповідальності держави за їх безперебійне функціонування (транспортна інфраструктура, мережі водо-, тепло-, газо-, електропостачання, медичні та освітні установи, заклади пенітенціарної системи, військові об'єкти тощо). Термін Private Finance Initiative розуміється у Великобританії в декількох значеннях. Це не тільки концепція як збір правил, норм, процедур, схем залучення бізнесу до виконання певних завдань, а й конкретні проекти і відповідні договори, які укладаються державою з приватними компаніями, типові зразки контрактів і т. д. Зазвичай уу PFI-проект партнер

із боку приватного сектора, який переміг у відкритому конкурсі, за договором з державою створює спеціальну проектну компанію (Special Purpose Vehicle – SPV), яка фінансує, проектує, будує, експлуатує об'єкт договору й управляє ним. Власником об'єкта, як правило, виступає держава, хоча бувають і такі схеми, за яких права власності належать приватному партнеру.

За період із 1992 р. по березень 2012 р. у Великобританії було запущено 717 проектів PFI. Загальний обсяг інвестицій у рамках цих проектів становив за весь термін 54,7 млрд. ф. ст., більше половини з яких припадає на три сфери: охорону здоров'я (11,6 млрд. ф. ст., 118 проектів), оборону (9,1 млрд. ф. ст., 46 проектів) та освіту (7,7 млрд. ф. ст., 166 проектів) [4, с. 1, 6].

Незважаючи на ефективність PFI, кризові явища в економіці 2008 р. і необхідність посилення ефективності реалізації спільних проектів держави і бізнесу в рамках механізму державно-приватного партнерства призвели до переходу до нової концепції PF2 (в інших джерелах – PFI/PF2).

Таким чином, нова концепція державно-приватного партнерства PF2 покликана вирішити низку найбільш актуальних завдань розвитку інфраструктурного комплексу Великобританії, а саме: забезпечити зниження витрат на всіх стадіях реалізації проектів, прискорити і здешевити державні закупівлі, розширити доступ до джерел фінансування, поліпшити прозорість діяльності приватних операторів, забезпечити баланс між їх ризиком і винагородою, підвищити гнучкість контрактних умов [5, с. 74].

Для порівняння, за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні станом на 1 січня 2016 р. на засадах державно-приватного партнерства реалізується 177 проектів (укладено 146 договорів концесії, 31 договір про спільну діяльність) [6].

Однією з головних проблем у процесі становлення ДПП є відсутність стійкого сформованого інституційного середовища державно-приватного партнерства в Україні. Однією з основних проблем подальшого розвитку інституту державно-приватного партнерства в Україні є обмеженість існуючого термінологічного апарату з цієї тематики. У вітчизняній та закордонній економічній науці не склалося єдиного визначення державно-приватного партнерства, що вносить певну плутанину. Відомий дослідник В.Г. Варнавський визначає його як «юридично оформлену (як правило, на фіксований термін), яка передбачає співінвестування і поділ ризиків, систему відносин між державою і муніципальними утвореннями, з одного боку, і громадянами і юридичними особами – з іншого, предметом якої виступають об'єкти державної та/або комунальної власності, а також послуги, що виконуються і надаються державними та муніци-

пальними органами, організаціями, установами та підприємствами» [7, с. 46]. Міністерство фінансів Чеської Республіки визначає ДПП як «партнерство між державним і приватним сектором для реалізації проекту або послуг, що традиційно надаються державним сектором. Державно-приватне партнерство визнає, що державний та приватний сектори мають певні переваги у виконанні спеціальних завдань» [2, с. 12]. Українське законодавство дає своє визначення ДПП. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [8] визначає його як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів 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 в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом. Водночас поза увагою Закону залишаються інші важливі економічні категорії.

Механізм державно-приватного партнерства є одним із найбільш ефективних інструментів зосередження капіталів, необхідних для розвитку стратегічно важливих секторів економіки країни. Але варто зазначити, що для цього необхідно досягнення високого ступеня взаємної відповідальності і взаємоповаги між державою (в особі органів державної влади) та бізнесом.

Таким чином, не залишається сумнівів, що системно продумана політика держави здатна створити необхідне соціальне середовище для розвитку взаємовигідних відносин влади і бізнесу, для змішаних інвестицій приватного і державного капіталу. Дані державної статистики наочно демонструють, що найбільші капітальні інвестиції здійснені за рахунок власних коштів підприємств та організацій (табл. 1), що підтверджує наші висно-

вки щодо необхідності залучення приватного капіталу для реалізації проектів на основі механізму державно-приватного партнерства.

Держава, не пригнічуючи ринкових тенденцій, здатна виступити як сильний інститут, який турбується про розвиток громадянського суспільства, соціально важливих сфер економіки, екологічне середовище тощо. Державно-приватне партнерство покликане об'єднати матеріальні і нематеріальні активи держави (органів місцевого самоврядування) з приватним підприємництвом (бізнесом) на довгостроковій і взаємовигідній основі з метою отримання суспільством публічних благ належної якості, а також надання публічних послуг у галузі охорони здоров'я, соціального захисту, освіти і т. д. Залучення додаткових інвестицій, покращення якості послуг, інвестування в капіталомісткі і малоприбуткові сфери економіки є метою організації державно-приватного партнерства.

Висновки з проведеного дослідження. Важливість впровадження ефективного партнерства держави і бізнесу на основі механізму державно-приватного партнерства є вкрай важливим для економіки України в умовах сьогодення. Існуючі наукові дослідження наочно демонструють ефективність даного механізму в розвинутих країнах світу в багатьох галузях економіки, а ефективність розвитку партнерських відносин влади і бізнесу є однією із головних умов вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Проведене дослідження наочно доводить, що активізація роботи щодо розвитку механізму державно-приватного партнерства є вкрай нагальною і необхідною умовою для стійкого розвитку національної економіки.

Авторами доведено, що ДПП може і повинно стати важливим елементом у розвитку соціально-економічної сфери України. Незважаючи на існуючі труднощі формування і розвитку ДПП, ця концепція покликана зіграти істотну роль у модернізації вітчизняної економіки і розвитку інфраструк-

Таблиця 2

Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за 2012–2015 рр. (млн. грн.)

	2012	2013	2014	2015
Усього	273256,0	249873,4	219419,9	273116,4
у т.ч. за рахунок				
коштів державного бюджету	16288,3	6174,9	2738,7	6919,5
коштів місцевих бюджетів	8555,7	6796,8	5918,2	14260,0
власних коштів підприємств та організацій	171176,6	165786,7	154629,5	184351,3
кредитів банків та інших позик	39724,7	34734,7	21739,3	20740,1
коштів іноземних інвесторів	4904,3	4271,3	5639,8	8185,4
коштів населення на будівництво житла	22575,5	24072,3	22064,2	31985,4
інших джерел фінансування	10030,9	8036,7	6690,2	6674,7

¹ Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя, а також без частини зони проведення антитерористичної операції

Джерело: складено на основі [9]

тури. Однак зростання кількості проектів потребує докладання суттєвих зусиль із боку держави для розвитку сприятливого середовища ДПП, зокрема усунення зайвих адміністративних бар'єрів, ліквідація корупції, створення відповідної нормативно-правової та інформаційної бази, тобто побудови відповідного інституційного середовища.

Питання подальшого розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні в умовах економічної кризи є предметом подальших досліджень науковців.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Звіт про фінансову стабільність / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=32241744>.
2. Звіт Світового банку «Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.me.gov.ua/Documents/Download?id=f4dc61d5-731b-47fd-99fc-813ac08e064f.
3. Брайлівський І.А. Державно-приватне партнерство як угода про взаємні вигоди / І.А. Брайлівський // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» / ред. кол. : І.Д. Пасічник, О.І. Дем'янчук. – Острозька академія, 2013. – Вип. 24. – С. 15–18.
4. UK Private Finance Initiative Projects: Summary Data as at March 2012. London, HM Treasury, 31 March 2012. 9 p.
5. Варнавский В.Г. Новая концепция государственно-частного партнерства в Великобритании / В.Г.Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2014. – № 8. – С. 67–75.
6. Довідка щодо стану здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6b08c354-a6fd-4ace-8c57-41829defda5c&title=DovidkaSchodoStanuZdiisnennia>.
7. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41–50.
8. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40.
9. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування 2012–2015 роки / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.