

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN TOOL OF POST-WAR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT OF UKRAINE'S ECONOMY

Наразі українська економіка переживає не найкращі свої часи. До такої ситуації можна ставитися по-різному: або чекати, поки усе стабілізується, або пристосовуватися до нових економічних реалій сьогодення. Проте, у будь-якому випадку, існують соціально-економічні завдання, які необхідно вирішувати, та з якими, як свідчить практика, держава самотійно впоратися не може. За таких умов бізнес-сектор має стати повноправним партнером держави у вирішенні першочергових питань та формуванні подальшої стратегії економічно-соціального розвитку країни. У статті розглядається державно-приватне партнерство (ДПП) як дієвий механізм розвитку країни, досліджуються причини утворення ДПП. Описано особливості українського та європейського досвіду державно-приватної взаємодії, а також визначено переваги і недоліки такої форми партнерства. Висвітлено особливості механізму реалізації ДПП та принципи його здійснення. Розглянуто оптимальні моделі державно-приватної взаємодії, нормативно-правову базу та способи фінансування ДПП в Україні.

Ключові слова: інфраструктурні об'єкти, партнерство, державний сектор, приватний сектор, інвестиції, державні послуги, проекти.

Currently, the Ukrainian economy is not experiencing its best times. This situation can be treated differently: either wait, suddenly everything stabilizes, or adapt to the new economic realities of today. However, in any case, there are socio-economic problems that need to be addressed, and which, as practice shows, the state can not cope on their own. Under such conditions, the business sector should become a full partner of the state in resolving priority issues and forming a further strategy for economic and social development of the country. Turning to foreign experience, it can be seen that most anti-crisis and post-crisis plans to rehabilitate the economy of foreign countries were based on a significant expansion of cooperation between business, the state in the face of its governing bodies and civil society. Such cooperation takes the form of public-private partnerships and solves many problematic issues, such as attracting business resources to solve acute social and complex economic problems, promoting economic growth, using managerial, organizational and production achievements of business for the overall recovery of the economy. Public-private partnership is a complex institution both from the organizational and from the financial and legal point of view. It provides for multilateral arrangements, risk sharing, analysis of commercial prospects and individual funding and legal implementation schemes. The public-private partnership mechanism will involve a private partner in the restoration, management, modernization of existing and creation of new infrastructure facilities, which is relevant for Ukraine during the war and will be relevant for a long time in the postwar period. The article considers public-private partnership as an effective mechanism of socio-economic development of the country, examines the reasons for the formation of PPP. The peculiarities of Ukrainian and European experience of public-private cooperation are described, as well as the advantages and disadvantages of this form of partnership are identified. The peculiarities of the PPP implementation mechanism and the principles of its implementation are highlighted. The optimal models of public-private interaction, regulatory framework and scope of PPP in Ukraine are considered.

Key words: infrastructure, partnership, public sector, private sector, investment, public services, projects.

УДК [334.7.012.36:338.49:330.31](477)"20"

DOI: <https://doi.org/10.32843/infract66-15>

Швец А.І.

к.е.н., доцент кафедри економіки підприємства Львівський національний університет імені Івана Франка

Shvets Anzhela

Ivan Franko National University of Lviv

Постановка проблеми. Державний сектор несе відповідальність за велику кількість державних послуг та пов'язаних з ними інфраструктурних об'єктів, які він повинен не лише підтримувати у хорошому стані, але і розвивати. Сьогодні чимало українців потерпають від неякісних комунальних та інфраструктурних послуг, місцевій владі не завжди вдається вирішити ці проблеми через брак достатнього фінансування, доступу до сучасних технологій та досвіду управління на належному рівні. Як показує досвід інших країн, одним з найбільш ефективних виходів з ситуації, що склалася, є кооперація держави і приватного бізнесу в державно-приватне партнерство, що передбачає не лише фінансові вкладення, а й нові технології та ефективніші підходи до системи управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні характеристики державно-приватного

партнерства описував В. Жук [1], проблеми співпраці приватних інвесторів з державою аналізувала К. Шеїн [2], недоліки правового регулювання державно-приватної взаємодії досліджував Д. Навроцький [3], можливості фінансування державно-приватних партнерств оцінювала К. Олейник [4], форми державно-приватної співпраці описувала К. Пашинська [5], проблеми практичної реалізації проєктів державно-приватних партнерств виділив О. Карий [6].

Формулювання цілей статті. Розглянути взаємодію державного і приватного сектора як дієвого механізму розвитку країни, дослідити причини утворення державно-приватних партнерств (ДПП). Описати особливості українського та європейського досвіду державно-приватної взаємодії, а також визначити переваги і недоліки такої форми партнерства. Висвітити особливості

механізму реалізації ДПП та принципи його здійснення. Розглянути оптимальні моделі державно-приватної взаємодії, нормативно-правову базу та сфери застосування ДПП як інструменту відновлення і розвитку економіки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. В другій половині ХХ ст. національні системи державного регулювання економіки розвинутих країн виявили неадекватність традиційного інструментарію реалізації фіскальної політики: стрімкий розвиток суспільства призвів до зростання попиту на суспільні послуги, що спричинило збільшення рівня бюджетних видатків. У результаті утворилась так звана «інфраструктурна діра» між тим, що уряд міг собі дозволити, і тим, у чому відчували потребу громадяни. За таких умов альтернативним варіантом стала ідея залучення в цей процес приватного сектору на засадах партнерства, яка в подальшому отримала назву державно-приватного партнерства та вперше була окреслена у 1992 році в концепції управління державною власністю у Великобританії.

Є дві основні цілі впровадження ДПП: а) для того, щоб збільшити обсяг інвестицій шляхом залучення приватного капіталу, при цьому не збільшуючи капітальні витрати уряду; б) забезпечити поліпшення методів (форм) державних закупівельних процедур, які за певних обставин можуть забезпечити суттєву економію за рахунок ефективності.

Основною причиною зацікавленості держави в участі приватних інвесторів є дефіцит фінансів, оскільки, як правило, ініціативи в соціальній сфері та сфері інфраструктури є надзатратними. Таким чином, у держави з'явилася потреба розділити з кимось тягар капіталовкладень у розвиток сфер, який є об'єктивно непосильним для державного бюджету навіть найбільш розвинених держав. В одному зі своїх звітів Deloitte відзначили, що тільки 16% міст в усьому світі можуть самостійно фінансувати ті інфраструктурні проекти, яких потребують їхні громади [7].

Для України, де впровадження державно-приватного партнерства має безсистемний і поодинокий характер, особливої актуальності набуває дослідження передового досвіду розвинутих країн у цій сфері та його адаптація до вітчизняних реалій. Аналіз зарубіжного досвіду показує, що кожна країна ЄС має пріоритетні сектори національної економіки, де реалізація проектів державно-приватного партнерства є найбільш ефективною:

- Велика Британія зосередила проекти державно-приватного партнерства на таких об'єктах інфраструктури, як школи, госпіталі, в'язниці, оборонні об'єкти й автомобільні дороги;

- Греція виконує переважно проекти державно-приватного партнерства в транспортній галузі, зокрема, що стосується автомобільних доріг та аеропортів;

- Ірландія визначила для себе такі напрямки розвитку проектів державно-приватного партнерства, як автомобільні дороги та міські транспортні системи;

- Нідерланди застосовують механізм державно-приватного партнерства в громадському житловому секторі і системах життєзабезпечення міст;

- Іспанія реалізовує проекти державно-приватного партнерства в галузі платних автомобільних доріг та системах життєзабезпечення міст.

Як свідчить аналіз міжнародної практики, найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства є: житлово-комунальна сфера (виробництво і транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій); транспортна сфера (будівництво та експлуатація автомобільних доріг, портів, залізничного транспорту); сфера енергозбереження; експлуатація будівель бюджетного сектору економіки.

Ступінь участі та рівень зацікавленості приватного сектору у державно-приватному партнерстві визначається особливостями, притаманними різним галузям суспільної інфраструктури (капіталомісткість, ризиковість, технологічна складність). Оскільки приватний сектор зорієнтований на прибутковість, то модель державно-приватного партнерства неможливо застосовувати у секторах, де важливою є суспільна безпека, управління – витратне, а послуги – малоприсадатні для продажу. Проекти з надання послуг водопостачання, будівництва доріг, мостів і телекомунікацій є інвестиційно привабливими для приватних інвесторів з огляду на їх порівняно швидкий термін окупності, рентабельність та «ефект масштабу».

Світова практика показує, що в різні часові періоди широкого розповсюдження набули такі моделі ДПП: 1) модель власника, яка включає етапи планування, організації, будівництва, фінансування, експлуатації об'єктів на умовах ДПП; 2) орендна модель, що передбачає укладання договорів на довгостроковій основі; 3) модель лізингу, яка побудована на механізмах поетапного викупу об'єкту; 4) операторська та договірна модель, сутність яких полягає в організації експлуатації об'єктів на умовах ДПП; 5) концесійна модель, що заснована на експлуатації об'єктів на основі ДПП-взаємодії з частковим отриманням платежів від користувачів [8].

В Україні для відновлення зруйнованої інфраструктури необхідно обрати оптимальні моделі партнерства, які мають спричинити такий позитивний ефект:

- більш швидку реалізацію складних інфраструктурних проектів;

- прискорення розвитку регіонів;

- підвищення соціально-економічної ефективності;

- покращення механізмів надання публічних послуг;
- полегшення тягаря, що покладений на державне управління;
- зниження інвестиційних витрат;
- оптимізація структури фінансування за рахунків використання національної та міжнародної підтримки тощо.

У 2018 р. Європейський суд аудиторів (Рахункова плата) у своєму звіті «Публічно-приватне партнерство в ЄС: великі недоліки та обмежені вигоди» заявив, що державно-приватне партнерство далеко не завжди забезпечує належне співвідношення ціни та якості послуг, якими може користуватися суспільство внаслідок реалізації того чи іншого проєкту. До того ж Європейський суд аудиторів наголосив, що провали державно-приватного партнерства очевидні вже багато років, а також рекомендував державам-членам не сприяти більш інтенсивному та масштабному використанню державно-приватного партнерства, поки визначені у звіті проблеми не будуть вирішені (зокрема, поки не буде впевненості в тому, що вибір на користь державно-приватного партнерства є таким, що забезпечує найвигідніше співвідношення капіталовкладень та якості отриманого продукту) [7].

Таким чином, можна сформулювати, що недоліками європейського досвіду державно-приватної взаємодії є:

- недостатня ініціатива приватного сектора щодо участі в соціально-економічному розвитку регіону та міста;
- наявність впливу прийняття політичних рішень у застосуванні державно-приватного партнерства, зокрема юридичний прецедент перегляду угод з приватними партнерами;
- недостатньо розроблена правова база та відсутність повноважень у місцевих органах влади щодо оформлення договорів з приватним сектором;
- зволікання з проведенням переговорів та підписанням угод, результатом чого є висока вартість витрат у проєктах.

Вищезазначені недоліки із зарубіжного досвіду слід врахувати при реалізації проєктів ДПП в Україні. Як допомога для реалізації складних інфраструктурних проєктів – розроблена нормативно-правова база у сфері ДПП, яку формують: Господарський кодекс України; Цивільний кодекс України; Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI; Закон України "Про концесію" від 03.10.2019 № 155-IX; підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення ДПП.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» до ознак партнерства в нашій країні належать:

- створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний

ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства [9].

Відповідно до положень вищезазначеного закону, в Україні фінансування державно-приватного партнерства може здійснюватися за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством.

Висновки. Для ефективної реалізації державно-приватних проєктів в Україні слід враховувати зарубіжний досвід у поєднанні зусиль держави та бізнесу у сферах, які мають важливе значення, але при цьому несуть високі ризики. Кожна зі сторін має отримати свої переваги у процесі реалізації проєктів. Для держави переваги вбачаються у можливості залучення приватних партнерів для реалізації проєктів, які є важливими, однак з високою долею ймовірності залишалися б нереалізованими протягом тривалого періоду часу через високу затратність та нестачу бюджетного фінансування. Переваги для приватного бізнесу полягають у державній підтримці шляхом надання певних пільг (зокрема, податкових), пом'якшенні окремих обмежень, державному фінансуванні, доступі до інтелектуальних розробок (наприклад, наукових досліджень) та державної/комунальної інфраструктури.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Жук В. П. Основні характеристики державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 12/2012. С. 122–124.
2. Шеїн К. Чому приватні інвестори відмовляються працювати з державою? URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010008.
3. Навроцький Д. Державно-приватне партнерство: теорія та практика, недоліки правового регулювання. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010007.
4. Олейник К. Державно-приватне партнерство: у пошуках альтернативних джерел фінансування. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010012.
5. Пашинська К. Форми державно-приватного партнерства. *Економічний аналіз*. 2015. Том 22. № 1 (2015). URL: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/article/view/957>.
6. Карий О. І. Проєкти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації. *Економічний аналіз*. 2015. Том 20 (2015). URL: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/article/view/788>.

7. Зуєва Ю. Закордонні кейси з ДПП: порівняльний аналіз. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/zakordonnikeysi-z-dpp-porivnyalniy-analiz.html>.

8. Хусаїнов Р. Моделі державно-приватного партнерства: закордонний досвід та перспективи для України. 2015. С. 177–191. URL: <https://www.academia.edu>.

9. Закон України «Про державно-приватне партнерство». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 40. Ст. 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.

REFERENCES:

1. Zhuk V. P. (2012) Osnovni kharakterystyky derzhavno-pryvatnoho partnerstva [The main characteristics of public-private partnership]. *Investyt-sii: praktyka ta dosvi*, no. 12/2012, pp. 122–124. (in Ukrainian)

2. Shein K. Chomu pryvatni investory vidmovliaiutsia pratsiuvaty z derzhavoiu? [Why do private investors refuse to work with the state?]. Available at: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010008. (in Ukrainian)

3. Navrotskyi D. Derzhavno-pryvatne partnerstvo: teoriia ta praktyka, nedoliky pravovoho rehulivannia [Public-private partnership: theory and practice, shortcomings of legal regulation]. Available at: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010007. (in Ukrainian)

4. Oleinyk K. Derzhavno-pryvatne partnerstvo: u poshukakh alternatyvnykh dzherel finansuvannia [Public-private partnership: in search of alternative sources of funding]. Available at: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010012. (in Ukrainian)

5. Pashynska K. (2015) Formy derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Forms of public-private partnership]. *Ekonomichnyi analiz*, vol. 22, no. 1 (2015). Available at: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/article/view/957>. (in Ukrainian)

6. Karyi O. I. (2015) Proekty derzhavno-pryvatnoho partnerstva: kliuchovi problemy praktychnoi realizatsii [Public-private partnership projects: key issues of practical implementation]. *Ekonomichnyi analiz*, vol. 20. Available at: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/article/view/788>. (in Ukrainian)

7. Zuieva Yu. Zakordonnii keisy z DPP: porivnialnyi analiz [Foreign PPP cases: a comparative analysis]. Available at: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/zakordonnikeysi-z-dpp-porivnyalniy-analiz.html>. (in Ukrainian)

8. Khusainov R. (2015) Modeli derzhavno-pryvatnoho partnerstva: zakordonnyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy [Models of public-private partnership: foreign experience and prospects for Ukraine], pp. 177–191. Available at: <https://www.academia.edu>. (in Ukrainian)

9. Zakon Ukrainy «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo» (2010) [Law of Ukraine "On Public-Private Partnership"]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, no. 40, st. 524. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>. (in Ukrainian)