

УДК 351.82

Попович Д.В.*кандидат економічних наук,**доцент кафедри міжнародної економіки та теорії фінансів
Львівської державної фінансової академії*

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто світовий досвід формування і реалізації механізмів державно-приватного партнерства. Зазначено, що однією з найбільш перспективних і комплексних форм партнерства є концесія. Визначено найголовніші проблеми, що заважають розвитку державно-приватного партнерства в нашій країні. Запропоновано заходи, що необхідні для активізації державно-приватного партнерства в Україні з урахуванням досвіду європейських країн.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, державний сектор, приватний сектор, бізнес, форми партнерства.

Попович Д.В. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: МИРОВОЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

Рассмотрены мировой опыт формирования и реализации механизмов государственно-частного партнерства. Указано, что одной из наиболее перспективных и комплексных форм партнерства является концессия. Определены главные проблемы, мешающие развитию государственно-частного партнерства в нашей стране. Предложены меры, которые необходимы для активизации государственно-частного партнерства в Украине с учетом опыта европейских стран.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, государственный сектор, частный сектор, бизнес, формы партнерства.

Popovych D.V. STATE-PRIVATE PARTNERSHIPS: WORLD EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR UKRAINE

The world experience of the formation and implementation of mechanisms of state-private partnerships is considered. It is mentioned that one of the most perspective and complex forms of partnership is a concession. The major problems that impede the development of state-private partnerships in our country are determined. There are suggested measures which are necessary for the activation of state-private partnership in Ukraine with taking into account the experience of European countries.

Keywords: state-private partnership, concession, state sector, private sector, business, partnerships forms.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство є привабливим економічним механізмом для подальшого соціально-економічного розвитку нашої держави. Зарубіжні країни накопичили значний досвід у сфері формування і поширення практики державно-приватного партнерства. Для України, де впровадження проектів державно-приватного партнерства має поодинокий, не вельми успішний та безсистемний характер вивчення світового досвіду та адаптації його до вітчизняних реалій є вкрай важливим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження різних аспектів державно-приватного партнерства висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і приватного підприємництва аналізувалися з різних позицій. Зокрема, проблемам інституціональних відносин між державою і приватним сектором присвячені праці Т. Веблена, Р. Коуза, Д. Нортона, Дж. Ходжсона та інших. Серед вітчизняних вчених слід назвати О. Амошу, В. Демет'єва, А. Чухна та ін. Проблеми взаємодії держави і бізнесу аналізувалися у працях таких учених, як Т. Барнеков, В. Варнавський, Б. Данилишин, О. Длугопольський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, К. Павлюк, Д. Річ, Л. Фабіус та ін.

Мета статті. Сутність статті полягає у вивченні світового досвіду державно-приватного партнерства, виявлення проблем, що гальмують розвиток державно-приватного партнерства в Україні та розробка заходів, які необхідні для його активізації з врахуванням досвіду зарубіжних країн.

Вклад основного матеріалу. У розвинених країнах світу присутній значний досвід практики державно-приватного партнерства. Ще на початку ХІХ ст. в Англії існувало залучення приватного фінансування: залізниці, водо- та газопостачання, електрифікація, телефонний зв'язок отримали свій розвиток насамперед завдяки інвестиціям приватного сектору.

Фахівці виділяють декілька етапів розвитку проєктного фінансування, які стали основою державно-приватного партнерства. По-перше, механізми фінансування проєктів видобутку корисних копалин (нафта, газ, вугілля тощо) вперше були застосовані в Техасі у 30-х роках ХХ ст. у нафтодобуванні, а також під час підготовки проєктів розробки нафтових покладів у Північному морі в 70-х роках ХХ ст. та проєктах, пов'язаних з видобутком газу та інших корисних копалин в Австралії й деяких інших країнах. По-друге, фінансування незалежних енергетичних проєктів у секторі енергопостачання, вперше застосоване в США в 1978 р., сприяло розвитку комбінованих (спільних) підприємств, відомих сьогодні як спільна діяльність [1].

Сучасний етап розвитку державно-приватного партнерства можна трактувати з початку 90-х років ХХ ст., коли уряд Великої Британії запровадив нову концепцію управління державною власністю «Ініціатива приватного фінансування», зміст якої полягав в тому, щоб в рамках угод про партнерство передавати приватним підприємцям функції щодо фінансування будівництва, реконструкції, експлуатації, управління державними об'єктами промислової та соціальної інфраструктури (транспорт, комунальні послуги, порти, лінії зв'язку, інформаційні системи, пошта). Поштовхом для впровадження цієї програми стало те, що державне фінансування інфраструктури скоротилось з 5% ВВП на початку 1970-х рр. до 2% ВВП на початку 1980-х рр. У результаті утворилась так звана «інфраструктурна діра» між тим, що уряд міг собі дозволити, і тим, у чому відчували потребу громадяни. Реалізація цієї програми виявилась достатньо ефективною – лише за період 1992–2001 рр. уряд Великої Британії здійснив понад 400 партнерських проєктів на загальну суму більше 19 млрд. фунтів стерлінгів, а частка державно-приватного партнерства у загальному обсязі інвестицій

суспільної інфраструктури зростає до 15–25%. Пізніше інші європейські країни почали приймати відповідні законодавчі акти PPPs (Закон Sapin 1993 р. у Франції, Закон Merloni 1994 р. в Італії, Закон про фінансування і впровадження інновацій у транспортну інфраструктуру у США [2, с. 44–45]).

Чинне європейське законодавство безпосередньо не регулює державно-приватне партнерство. Однак загальні принципи, встановлені Угодою про європейські співтовариства, зокрема положення про свободу створення юридичних осіб та надання послуг, а також нормативно-правові акти про публічні тендери та концесії, створюють правові засади для формування державно-приватного партнерства. Відтак Угода про європейське співтовариство визначає, що усі контракти, враховуючи контракти між публічною та приватною організацією, повинні відповідати принципам прозорості, неупередженості, пропорційності та взаємного визнання. На практиці це означає, що створення партнерств не повинно мати негативний вплив на функціонування вільного ринку послуг, а також повинно бути засновано на принципах чесного відбору приватного партнера державою чи місцевими органами самоврядуванням.

Ці нормативні положення були узагальнені в Зеленій книзі про державно-приватні партнерства та законодавство Співтовариства про публічні контракти та концесії (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions), яка була оприлюднена Європейською комісією у 2004 році [3].

Щодо практики застосування державно-приватного партнерства, то значні державні програми щодо сприяння партнерству з приватним сектором існують в Ірландії та Австралії (штат Вікторія). На території країн континентальної Європи – Фінляндії, Німеччини, Греції, Італії, Нідерландів – реалізуються інвестиційні проекти із застосуванням схеми державно-приватного партнерства, однак наразі вони не становлять значну частку публічних капіталовкладень. У Канаді та Японії прецеденти запровадження державно-приватного партнерства існують, зокрема, у сфері будівництва концесійних автомагістралей тощо. У США найбільш розповсюдженими формами державно-приватного партнерства є концесії на будівництво автомобільних доріг [4, с. 29–30].

За критерієм інтенсивності поширення інструменту державно-приватного партнерства країни члени Європейського Союзу можуть бути поділені на три групи:

1) «піонери» у використанні державно-приватного партнерства: насамперед, Велика Британія, а також Франція, Німеччина, Ірландія та Італія;

2) «середняки», тобто країни із середнім рівнем поширення практики державно-приватного партнерства: насамперед Іспанія та Португалія, в яких цей механізм використовується лише в деяких сферах соціально-економічного життя;

3) «новоприбульці», тобто країни, де застосування державно-приватного партнерства знаходиться на початковій стадії: Люксембург, Швеція, Бельгія, Греція;

4) країни Центральної і Східної Європи, які набули відмінні від «старих» членів ЄС соціально-економічні характеристики [4, с. 84–85].

Світовою практикою господарювання сформовано п'ять базових моделей партнерства державного і приватного секторів, що характеризуються особливими формами власності, фінансування й управління, а також строками реалізації проектів. До таких моде-

лей належать: модель оператора, модель кооперації (5–10 років), модель концесії (20–30 років), модель договору (3–5 років), модель лізингу (8–15 років). Вибір тієї чи іншої моделі залежить від виду діяльності та інфраструктурної мережі, в яких реалізується проект партнерства. Оптимальні моделі партнерства повинні сприяти отриманню таких вигод: більш швидка реалізація 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 рахунок використання національної та міжнародної підтримки тощо [2, с. 45].

Якщо проаналізувати світовий досвід державно-приватного партнерства, то найбільш активного застосування набула така форма як концесія. Концесія становить найбільш розвинену, перспективну та комплексну модель партнерства, оскільки її довгостроковий характер дозволяє учасникам здійснювати стратегічне прогнозування та планування своєї діяльності, а також диверсифікувати ризики, що сприяє підвищенню життєдіяльності проектів. Відмінною ознакою концесії від решти моделей є те, що держава як одна із сторін володіє монополієм правом на певні ресурси або зайняття певною діяльністю.

Загалом під концесією розуміють передавання об'єкту державної чи муніципальної власності для будівництва, реконструкції, модернізації, експлуатації, управління, обслуговування на певних визначених та закріплених угодою умовах відповідно до існуючого законодавства щодо регулювання концесії. Спільними ознаками щодо трактування сутності концесії є: предмет концесії (державна або муніципальна власність, монополні види діяльності держави або муніципалітету); ціль (задоволення суспільних потреб); один із суб'єктів (державні або муніципальні органи влади); договірна основа концесії; поворотність предмету концесії; платність концесії.

Основними концесійними угодами, які набули поширення у міжнародній практиці є [1]:

– BOT (Build – Operate – Transfer) – «Будівництво – управління – передача». Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі. Зазвичай концесійні схеми BOT використовуються при будівництві автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів інших об'єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави.

– BTO (Build – Transfer – Operate) – «Будівництво – передача – управління». Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у разі необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера.

– BOO (Build – Own – Operate) – «Будівництво – володіння – управління». Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується.

– BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – «Будівництво – володіння – управління – передача» передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійснює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного

строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

– ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) – «Реконструкція – управління – передача». Ця схема аналогічна BOT, але замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого.

– DBFO (Design – Build – Finance – Operate) – «Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація». При такому підході вся відповідальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру. В Європі, Латинській Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроблення нових проектів платних доріг.

Зазначені схеми не є стабільними та дуже часто переплітаються між собою, створюючи нові види концесій.

Виділяють дві групи сфер використання концесій. Перша включає природні ресурси, транспортну інфраструктуру та житлово-комунальне господарство. Друга група охоплює соціальну інфраструктуру і деякі природні монополії. У світовій практиці на залізничному транспорті та у портовому господарстві домінують концесії типу BOT і BTO, при будівництві аеропортів переважають договори типу BOT, у сфері автодорожнього будівництва виділяють BOT, BOOT та BTO [5, с. 38].

На сучасному етапі українська економіка знаходиться на початку складного процесу створення ефективної системи державно-приватного партнерства, хоч окремі його моделі застосовувалися і раніше: державно-приватні підприємства та держзамовлення приватному сектору, оренда держвласності й інше.

Отже, можна зазначити, що в Україні є певний досвід залучення приватного сектору до розвитку національної економіки. За даними Світового банку протягом 1990–2011 років за участю приватного сектору реалізовано 40 інфраструктурних проектів, водночас загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 12,1 млрд. доларів США, з яких близько 90 відсотків були спрямовані на реалізацію проектів у сфері телекомунікацій. В інших країнах з рівнем доходу на одну особу нижче середнього загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990–2011 роках для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд. доларів США. Ураховуючи те, що до зазначеної категорії належать переважно країни Африки, найменш розвинені країни Південно-Східної Азії та країни СНД, рівень залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів в Україні є незадовільним [6].

Також ми маємо, хай і не дуже успішний, але все ж досвід реалізації першого українського концесійного проекту з будівництва та експлуатації платної автомобільної дороги Львів – Краковець [7]. Хоч даний проект і має всі шанси стати першим прикладом концесійної дороги в Україні [8].

Основними проблемами, які сьогодні гальмують розвиток державно-приватного партнерства в Україні є:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства;
- недосконалість системи управління державно-приватним партнерством;
- відсутність дієвих заходів із створення умов для розвитку державно-приватного партнерства;
- відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності;

– наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;

– низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження державно-приватного партнерства;

– низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства;

– неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері державно-приватного партнерства;

– недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки;

– несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проектів державно-приватного партнерства;

– наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів;

– складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проектів за участю приватних партнерів;

– відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства;

– неузгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства;

– недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів тощо.

Вирішення проблеми повинне здійснюватися шляхом визначення пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства з урахуванням міжнародного досвіду та наявності соціально-економічного потенціалу у відповідній сфері; суспільної значущості проекту; пріоритетності сфери застосування державно-приватного партнерства у забезпеченні економічної, фінансової та гуманітарної безпеки держави; методичного та організаційного забезпечення державно-приватного партнерства; кваліфікованих кадрів і досвіду залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних інвестиційних проектів; прозорості та відносної простоти реалізації пілотних проектів.

Зокрема, важливим для застосування у нашій країні є багатий досвід Великобританії (підписано понад 900 проектів, багато з яких у соціальній сфері). Не менш важливим є досвід приватного партнерства у Франції, яка має значну практику державно-приватної співпраці у сфері інфраструктури, в основному у формі концесій. Концесії є також широко поширеним засобом вирішення економічних проблем в Італії.

На особливу увагу заслуговує досвід сусідньої Польщі, де широко реалізуються проекти державно-приватного партнерства, ініційовані місцевими адміністраціями та муніципалітетами. Зокрема, на липень 2012 року в Польщі діяло 25 угод державно-приватного партнерства на загальну суму 190 мільйонів євро, в процесі розгляду перебувало ще 325 проектів [9].

Розвиток державно-приватного партнерства з урахуванням міжнародного досвіду, за умови хоч би часткового вирішення проблемних моментів, має

стати каталізатором, що сприятиме розвитку економіки та соціальної сфери у нашій країні.

Висновки. Резюмуючи розгляд проблеми, слід зазначити, що світова практика передбачає активне застосування різноманітних моделей державно-приватного партнерства. Найбільш активного застосування набула така форма співпраці державного та приватного секторів, як концесія. Використання досвіду європейських країн, як світових лідерів у розвитку державно-приватного партнерства, сприятиме активізації взаємодії між органами державної і місцевої влади та приватними партнерами у нашій державі.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / О. Бойко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.interlegal.com.ua/corporate/?p=383>.
2. Длугопольський О.В. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О.В. Длугопольський, А.Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки : наук.-екон. журн. – 2012. – № 3. – С. 43–49.
3. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, presented by the Commission of the European Communities, Brussels, 30.4.2004 COM(2004) 327 final. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://regionet.org.ua/files/PPP_Report_CIDA_2008_ua.pdf.
4. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендьял, Б. Онищук, П. Сегварі. – К. : «К.І.С.», 2008. – 146 с.
5. Мотриченко В.М. Партнерство державного та приватного сектору: світовий досвід та Україна / В.М. Мотриченко // Формування ринкових відносин в Україні – 2008. – № 12. – С. 37–42.
6. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 р., затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Украина: государственное-частное партнерство // Портал развития межрегионального и международного сотрудничества: Бизнес в СНГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_8CBDB67F-15E0-40DB-B54E-DA1B590BDF3D.html.
8. Дорогу Львів-Краковець планують зробити платною [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://24tv.ua/news/showNews.do?dorogu_lvivkrakovets_planuyut_zrobiti_platnoyu&objectId=547206.
9. Підсумки дня державно-приватного партнерства в рамках VIII Українського муніципального форуму в м. Ялта [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/pidsumki-dnya-derzhavno-privatnogo-partnerstva>.