

## ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК СПОСІБ ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ПРОЕКТІВ

*У статті досліджено основні напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні у порівнянні зі становленням ринку ДПП проектів в Європейському Союзі та Російській Федерації. Підкреслено суттєві економічний та соціальний ефекти взаємодії держави та приватного бізнесу.*

*The article investigates the main trends of public-private partnership in Ukraine in comparison with PPP market in the European Union and Russia. Highlights the significant economic and social effects of cooperation between the government and private business.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, соціальна інфраструктура, транспортна інфраструктура, економічний ефект.*

*Keywords: public-private partnership, concession, social infrastructure, transport infrastructure, the economic effect.*

Останнім часом в усьому світі відбуваються значні інституційні зміни у сфері управління галузями, що традиційно перебували у державній власності - залізничному транспорті, комунальному господарстві, електроенергетиці, а також об'єктами інфраструктури - портами, аеропортами, автомобільними дорогами тощо. Йдеться про передачу названих об'єктів відповідно до принципів державно-приватного партнерства (PPP - Public-Private Partnership – в англійському еквіваленті) урядом у тимчасове користування бізнесу, при якому держава залишає за собою право регулювання та контролю за діяльністю переданих об'єктів.

Дослідженням проблем взаємодії держави та приватного бізнесу в світовій практиці та різних форм державно-приватного партнерства (далі – ДПП) займалися багато зарубіжних та вітчизняних науковців. Зокрема, Е.Р.Йескомб не тільки систематизував типи проектних контрактів між уповноваженою особою державного сектора та проектною компанією, але окреслив основні хеджеві стратегії управління фінансовими ризиками в проектному фінансуванні. В цій сфері працюють також російські дослідники В. Г. Варнавський, А.А. Медков, В.А. Цветков. Серед вітчизняних науковців, що вивчали механізм застосування ДПП, зокрема угод про розподіл продукції, орендних (лізингових) відносин в Україні. Можна виділити наступних: Г.О.Бардиш, Е.В.Жерновая, О.О. Ляхова, С.В.Науменкова, Т.В. Майорова, А.А. Пересада та ін.

Однак, зважаючи на те, що Закон «Про державно-приватне партнерство» було прийнято в Україні на початку липня 2010 року, у науковій літературі проблема розвитку ринку ДПП в Україні поки що є нерозкритою.

Метою статті є визначення основних причин тимчасового альянсу між державою та приватним бізнесом, а також форм ДПП проектів, які активно використовуються у вітчизняній господарській практиці.

Поява державно-приватного партнерства може бути пояснена трьома основними причинами:

- по-перше, підприємства інфраструктурних галузей - у першу чергу їх монопольні сегменти - не можуть бути приватизовані, зважаючи на стратегічну, економічну та соціально-політичну значущість цих об'єктів; у цьому випадку їх передача на умовах державно-приватного партнерства представляє собою альтернативу приватизації;

- по-друге, відсутність у державному бюджеті достатнього обсягу коштів для забезпечення їх обслуговування та ефективного використання.

- по-третє, ДПП дозволяє додатково залучити ресурси та технології, оптимізувати ризики та запобігти виникненню корупційних факторів.

Разом з тим, взаємодія держави і приватних компаній у рамках ДПП має більш високі транзакційні витрати, ніж при приватизації або оренді державного майна. Йдеться про необхідність розробки техніко-економічного обґрунтування та обов'язкову експертизу проекту, що разом з іншими процедурними питаннями вимагає вкладення значних коштів ініціаторів проектів, що підкреслює, зокрема, Е.Р.Йескомб [1].

У світовій практиці ДПП – це фінансово-юридичний інститут з чітко визначеними обов'язками сторін і поділом ризиків, тобто складний інвестиційний контракт. Сторонами договору при ДПП є держава як гарант успішної реалізації інвестиційного проекту та отримання прибутку приватною компанією, та приватна компанія, для якої така позиція є привабливою, особливо якщо виконуються такі умови, як чітка схема і тендерна основа вибору партнера, відкриті торги і прозорість фінансування, прибутковість і наявність чіткого механізму розв'язання суперечок зі встановленням конкретних меж відповідальності.

До найбільш поширених форм державно-приватного партнерства відносять концесію, спільну діяльність та розподіл продукції. При цьому вибір форми та її реалізація нерозривно пов'язані з традиціями ведення бізнесу та особливостями законодавства країни.

Існують істотні відмінності у темпах розвитку ДПП у різних країнах. Наприклад, навіть в межах Європейського Союзу, де у період з 1990 по 2010 роки було реалізовано 1452 проекти на загальну суму 272 млрд. євро. [2], спостерігається диференціація як за рівнем розвитку державно-приватного партнерства, так і у пріоритетах, що ці країни визначають. За даними Європейського РРР Експертного Центру (European PPP Expertise Centre - ЕРЕС), ринок державно-приватного партнерства дуже нерівномірно сформований у країнах ЄС, про що свідчать дані табл. 1.

Станом на 15 вересня 2011 року фінансування ДПП проектів складало 2260 млн. євро [3], що вказує на пошвавлення даного ринку після кризи 2008-2009 років. Як

свідчать дані табл.1, найбільшого розвитку проекти ДПП набули у Великобританії, питома вага якої в загальному обсязі реалізованих проектів складала 41,26% у 2006 р., 34,40% у 2007 р. та 61,29% у 2009 р. Суттєвий досвід реалізації проектів ДПП мають також Іспанія, Франція та Португалія, водночас деякі країни ЄС не мають його зовсім.

Таблиця 1. Реалізація ДПП проектів в країнах Європейського Союзу (в млн.євро)

Країна	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Австрія	350	-	-	-	-
Бельгія	96	-	313	-	-
Угорщина	520	-	200	-	-
Великобританія	1325	886	79	1123	345
Греція	152	150	200	9	-
Ірландія	173	306	-	-	45
Іспанія	397	716	211	185	933
Італія	-	-	260	-	-
Нідерланди	-	-	194	-	214
Німеччина	-	89	-	225	-
Норвегія	198	-	-	-	-
Польща	-	-	575	-	225
Португалія	-	285	839	290	945
Франція	-	143	411	-	280
Швеція	-	-	-	-	699
Всього	3211	2575	3282	1832	3686

Джерело: розроблено автором на основі [3]

Також активно державно-приватне партнерство розвивається у Російській Федерації, яка є ще одним важливим торгівельним партнером України. З цією метою в червні 2009 року було створено Некомерційне Партнерство «Центр розвитку державно-приватного партнерства» [4], який взяв на себе функції координатора та консалтингового центру. Основна діяльність Центру зосереджена на плануванні та підготовці до реалізації проектів; забезпеченні інформаційної підтримки; підготовці проектів до презентації потенційним інвесторам; організації та проведенні конкурсів для вибору приватного партнера. Станом на початок 2012 р. Центр здійснює супровід 29 об'єктів ДПП із загальним обсягом фінансування понад 150 млрд. рублів [4].

В Україні істотним поштовхом у розвитку ДПП стало прийняття у 2002 р. Закону «Про концесії». На сьогодні юридичною основою державно-приватного партнерства в Україні є закони «Про державно-приватне партнерство», «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про угоди про розподіл продукції», «Про фінансовий лізинг», «Про оренду державного та комунального майна», «Про управління об'єктами державної власності» та інші.

Відповідно до чинного законодавства, у рамках здійснення державно-приватного партнерства серед інших можуть укладатися договори про концесію, спільну

діяльність та розподіл продукції, які є поширеними формами проектного фінансування у світі. У такому випадку саме від країни залежатиме які форми будуть застосовуватись, а які ні. Наприклад, концесія, що носить довгостроковий характер, є найбільш розвинутою формою партнерства держави і бізнесу в Україні.

Співробітництво між державними партнерами (державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та приватними партнерами (юридичними особами або фізичними особами - підприємцями) було задекларовано у прийнятому в липні 2010 року Законі України «Про державно-приватне партнерство». Відповідно до закону, до ознак державно-приватного партнерства належать: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, довготривалість відносин (від 5 до 50 років) та передача приватному партнеру частини ризиків [5]. При цьому Закон гарантує незмінність цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності та переданих приватному партнеру, протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Для успішного розвитку в країні інфраструктурних проектів на основі механізмів державно-приватного партнерства по аналогії із Російською Федерацією Указом Президента України від 12 травня 2011 року № 583/2011 було створено Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, що виконує функцію національного оператора та консалтингового центру. Більшість «Національних проектів», що анонсовані зазначеним Агентством, має чіткий термін реалізації, соціальну та екологічну спрямованість та реалізується саме на моделі державно-приватного партнерства.

Перелік «Національних проектів», які були визначені Комітетом економічних реформ у серпні 2011 року, представлено у табл. 2.

Таблиця 2. Перелік пріоритетних напрямів та основна характеристика проектів

Пріоритетні напрями	Основні характеристики проектів
Нова енергія (реалізація 2-х проектів)	«LNGТермінал» - будівництво на Чорноморському узбережжі України терміналу з прийому зрідженого природного газу, що призведе до зниження на 15-20% вартості імпортованого природного газу. Окупність проекту - 5-7 років. Термін реалізації 4 роки. Загальний обсяг фінансування орієнтовно 8 млрд. грн.
	«Енергія природи» – будівництво комплексу вітрових, сонячних та малих гідроелектростанцій, виробництво твердого альтернативного палива. Цей проект буде реалізовано переважно в Криму та Запоріжжі. Окупність - 7 років. Термін реалізації 4 роки. Обсяг фінансування орієнтовно 30 млрд.грн.
Нова якість життя (реалізація 6-ти проектів, з яких проект «Нове життя», що пов'язаний з покращенням якості охорони материнства і дитинства, є соціальним проектом, який буде	«Доступне житло» - будівництво соціального житла (вартість близько 4 тис. грн. за 1 кв.м. Першочергово в таких містах як Київ, Одеса, Донецьк, Львів, Харків) Термін реалізації 5 років. Загальний обсяг фінансування орієнтовно 12 млрд. грн.
	«Чисте місто» - будівництво у 10-ти містах системи комплексів з переробки твердих побутових відходів(ТПВ). Окупність проекту - 6 років. Термін реалізації 4 роки. Загальний обсяг фінансування орієнтовно 5 млрд. грн.
	«Якісна вода» - будівництво 23 000 групових та локальних систем очистки та

Пріоритетні напрями	Основні характеристики проектів
здійснюватися за рахунок бюджетного фінансування.)	доочистки питної води і розливу її в тару. Термін реалізації 6 років. Загальний обсяг фінансування орієнтовно 4 млрд. грн.
	«Відкритий світ» - створення національної освітньої інформаційної мережі: - створення освітньої інфраструктури на основі безпроводної мережі 4-го покоління; - стандартизація та уніфікація методик навчання та створення централізованої системи навчання та оцінки знань учнів. Термін реалізації 4 роки. Загальний обсяг фінансування орієнтовно 5 млрд. грн.
	«Місто майбутнього» - формування стратегічного плану та системи проектів розвитку міста (пілот – м. Київ). Реалізація системи пілотних проектів, в т.ч.: «Чисте місто», «Якісна вода», «Доступне житло», та інші.
Олімпійська надія 2022	«Олімпійська надія – 2022» - створення спортивно-туристичної інфраструктури відповідно до вимог МОК щодо проведення зимових олімпійських ігор 2022 року в Карпатах. Термін реалізації 5 років – перша черга; близько 9 років – загальний термін. Частка державних коштів -70%, приватні інвестиції-30%. Загальний обсяг фінансування орієнтовно 80 млрд. грн.
Нова інфраструктура (реалізація 2-х проектів)	«Повітряний експрес» - створення швидкісного залізничного сполучення між Києвом та аеропортом Бориспіль, а також – розвиток льотної зони №2 бориспільського аеропорту. Термін окупності: пасажирське залізничне сполучення – 15 років; злітно-посадкова смуга – 8 років. Термін реалізації 3 роки. Загальний обсяг фінансування: - пасажирське залізничне сполучення – орієнтовно 4,6 млрд. грн. - інфраструктура МА «Бориспіль»- орієнтовно 2,8 млрд. грн.
	«Дунайський коридор» - будівництво каналу для судового ходу у гирлі р. Дунай, нового порту, залізничного сполучення, нової автомобільної дороги Одеса – Рені. Категорія дороги – Іа (автомагістраль) протяжністю 261 км. Реалізація проекту пропонується у формі концесії. Термін реалізації: - будівництво автомобільної дороги Одеса-Рені – 5 років - будівництво каналу та порту – 7 років Загальний обсяг фінансування орієнтовно 16 млрд. грн.

Джерело: розроблено автором на основі [6].

Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України ініціювало 11 проектів на загальну суму 114,4 млрд.грн. [6]. Виходячи з даних Табл. 2, можемо зазначити, що основні пріоритети національних проектів розподілилися наступним чином:

- енергетична інфраструктура – 38 млрд. грн.;
- інфраструктура об'єктів соціальної сфери та туризм (до даної сфери відносять туристичні об'єкти, об'єкти охорони здоров'я, освіти, телекомунікації та інформаційні технології) – 29 млрд.грн.;
- транспортна інфраструктура – 23,4 млрд. грн.;
- житлово-комунальна інфраструктура – 19 млрд.грн. (якщо припустити, що фінансування проекту «Місто майбутнього» складе орієнтовно 3 млрд.грн.);
- інфраструктура переробки твердих побутових відходів – 5 млрд.грн.

Вибір названих пріоритетів може бути пояснений наступними причинами:

- висока енергозалежність держави;
  - відсутність матеріально-технічної бази для підготовки українських спортсменів до зимових видів спорту та необхідність підвищення туристичної привабливості України;
  - неефективність та низький рівень якості наявної транспортної інфраструктури.
- Відповідно рейтингу, представленому в Давосі на Світовому економічному форумі, Україна посідає 138-му позицію [7] за якістю доріг із 145 країн. Якість портової та аеропортової інфраструктури отримала відповідно 96 та 101 позиції в рейтингу [7];
- недостатність соціального житла та низька якість питної води;
  - нагромадження понад 30 млрд. т промислових відходів на 770 українських звалищах, що в перерахунку на душу населення становить 700-800 т. [6].

Таким чином, аналізуючи перші кроки України в розвитку державно-приватного партнерства, досить складно спрогнозувати їх реальну економічну ефективність. Всі представлені проекти є довготривалими, і їх реалізація залежатиме від економічної та політичної ситуації в країні. Але вже сьогодні досить чітко можна прослідкувати орієнтири щодо галузевої диверсифікації ДПП проектів. В Україні основний акцент зроблено на енергетичну та транспортну інфраструктури, а проекти, які пов'язані з охороною здоров'я та освітою є поки що поодинокими. Але потенціал ринку охорони здоров'я та освіти є дуже великим. За експертними оцінками, витрати країн OECD (Організації економічного співробітництва та розвитку) та BRICS на охорону здоров'я піднімуться на 51% з 2010 по 2020 роки до 71 трлн. доларів [2], що зробить цей сегмент цікавим для приватного сектора, збільшить пропозицію інвестиційних ресурсів та прискорить процеси формування сучасної соціальної інфраструктури.

### **Література**

1. Йескомб Э.Р. Принципы проектного финансирования [Текст] / Йескомб Э.Р.; пер. с англ. И.В.Васильевской/ Под общ. Ред. Д.А.Рябых. – М.: Вершина, 2008. – 488 с.
2. Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России [Электронный ресурс] //Инициативы XXI века: [сайт]. — Режим доступа: <http://www.ini21.ru/?id=1231>– Назва з екрана.
3. PPPs financed by the European Investment Bank since 2000 [Электронный ресурс] // European Investment Bank (EIB): [сайт]. — Режим доступа: <http://www.eib.org/epec/resources/ppps-financed-by-eib-2000-2010.pdf>– Назва з екрана.
4. Проекты [Электронный ресурс] // Центр развития государственно-частного партнерства [сайт]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/ru/activities/projects>– Назва з екрана.
5. Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року N 2404-VI // ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 40, ст.524 ) [із змінами та доповненнями] [Электронный ресурс] // Верховна Законодавство України: [сайт]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. – Назва з екрана.
6. Національні проекти і пріоритети [Электронный ресурс] // Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України [сайт]. – Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua/page/natsionalni-proekti-i-prioriteti> – Назва з екрана.
7. The Global Competitiveness Report 2011-2012 [Электронный ресурс] // World Economic Forum: [сайт]. – Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)– Назва з екрана.