

УДК 654...

Андрій Юхненко

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті розглядається необхідність формування та розвитку державно-приватного партнерства в Україні в сучасних умовах економічного розвитку. Розглядаються основні причини гальмування розвитку ДПП в Україні. Виявляються основні напрями та пріоритети у вирішенні основних проблем розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Ключові слова: інвестиційні проекти, інфраструктурні проекти, державно-приватне партнерство, механізми державної підтримки ДПП, моделі державно-приватного партнерства.

В статье рассматривается необходимость формирования и развития государственно частного партнерства в Украине в условиях современного экономического развития. Рассматриваются основные причины торможения развития ГЧП в Украине. Выявляются основные направления и приоритеты в решении основных проблем развития государственно-частного партнерства в Украине.

Ключевые слова: инвестиционные проекты, инфраструктурные проекты, государственно-частное партнерство, механизмы государственной поддержки ГЧП, модели государственно-частного партнерства.

The article deals with the need for the formation and development of public private partnership in Ukraine in modern economic conditions, main causes of PPP slowdown in Ukraine. Identifies the main trends and priorities in resolving the major problems of public-private partnership in Ukraine.

Keywords: investment projects, infrastructure projects, public-private partnerships, government support in financing PPPs, models of public-private partnerships.

Сучасні тенденції розвитку економіки зумовлює необхідність визначення ступеня втручання держави у функціонування ринків з метою визначення концептуальних проблем та знаходження оптимальної і ефективної взаємодії державного та приватного секторів. Державно-приватне партнерство являє собою стратегічний, інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації суспільно важливих проектів у різних галузях і сферах діяльності, який передбачає спільне інвестування матеріальних і нематеріальних активів [1].

У ХХІ ст. приватний сектор набуває статусу рівноправного партнера держави у вирішенні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Посткризисне відновлення економіки та плани антикризових дій у багатьох країнах світу передбачають розширення співробітництва між державою та приватним сектором, що в свою чергу можливе лише за умови формування партнерських відносин у вигляді державно-приватного партнерства. Поширення ДПП у світі пов'язане не тільки з

© Юхненко А. О., 2013

ІНШІ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ

прагненням держави у залученні фінансових ресурсів приватного сектору до розв'язання суспільного значущих завдань соціально-економічного розвитку, а й з необхідністю використання складних організаційних, управлінських та виробничих технологій. Подолання наслідків світової економічної кризи 2008 року і забезпечення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку України потребують прискореної модернізації інфраструктури національної економіки. В умовах дефіциту необхідних державних коштів ДПП розглядається як спосіб вирішення поставлених завдань перед державою у вигляді впровадження нових прогресивних механізмів співробітництва між державою і приватним сектором та залученні приватних інвестицій у державну сферу.

Актуальність даної проблеми обумовлена необхідністю створення і подальшого впровадження універсальної моделі державно-приватного партнерства (ДПП) з метою соціально-економічного розвитку національної економіки.

Мета даної статті полягає у виявленні сутності та розробці концептуальних за-сад державно-приватного партнерства у національній економіці, зокрема впровадження ДПП в Україні для більш сталого розвитку української економіки в умовах посткризового відновлення.

Прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон) та відповідних підзаконних актів підтвердило прагнення широкого впровадження ДПП в Україні. На сьогодні у світі існує достатня кількість моделей ДПП, це пов'язано з тим, що держава і бізнес при реалізації проектів прагнуть охарактеризувати партнерство за ознаками, які надалі дозволять їм виявити механізми співпраці залежно від характеру контракту укладеного між партнерами. Світовий банк, залежно від ступеня участі приватного сектора в реалізації проектів, розрізняє чотири базових групи [2]:

1. Контракти на управління та лізинг (Management and Lease Contracts) – об'єкт перебуває у державній власності, приватний сектор, на умовах договору, здійснює управління проектом. Право прийняття інвестиційного рішення залишається у державі.

2. Концесія (Concessions) – управління об'єктом закріплюється за приватним партнером. Концесіонер в якості компенсації має право отримувати прибуток від здійснення діяльності, закріплюється у концесійній угоді.

3. «Проекти зеленого поля» (Greenfield Projects) – партнер самостійно або спільно з державою будує і здійснює управління об'єктом протягом строків зазначених у договорі.

4. Продаж активів (Divestitures) – приватний сектор купує частину державного об'єкта через купівлю акцій або через певні програми приватизації, що мають право власності на об'єкти.

Незважаючи на певний досвід залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів в Україні, окрім з них виявилися невдалими, особливо в житлово-комунальній сфері. За даними Світового банку, в Україні протягом 1990–2011 років реалізовано за участю приватного сектору 40 інфраструктурних проектів, а загальні обсяги інвестицій у ці проекти становили 12,1 млрд доларів США, з яких близько 90 відсотків припадало на телекомуникаційний сектор. В інших країнах з рівнем доходу на одну особу нижче середнього загальний обсяг інвестицій в інфраструктурні проекти за участю приватного сектору в 1990–2011 роках дорівнював 588,5 млрд доларів США [3]. Відсутність належних передумов для довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою та бізнесом (приватним партнером) в умовах загальногалузевої складності ведення господарської діяль-

ІНШІ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ

ності в Україні перешкоджають розвитку взаємодії між приватним та державним секторами. З основних причин гальмування розвитку ДПП в Україні можна назвати:

1. Відсутність послідовної державної політики у сфері ДПП і належної системи управління розвитком ДПП.

Органи державної влади такі як Кабінет Міністрів України, Мінекономрозвитку, Мінрегіон, Міненерговугілля, Мінінфраструктури, МОН, МОЗ, Держінвестпроект, Укравтодор, Фонд держмайна не лише реалізовують, а й істотно впливають на розвиток ДПП в Україні.

Проте проблемою державної політики є те, що функції та повноваження окремих державних органів у частині управління державним майном та активами визначається різними нормативно-правовими актами, що в свою чергу ускладнює визначення державного партнера в разі започаткування, а також реалізації проектів ДПП.

2. Низький рівень інституційної спроможності державних органів та приватного сектору до впровадження ДПП.

На задовільну оцінку щодо інституційної спроможності державних органів та приватного сектору впливають:

- низький рівень довіри громадян до органів державної влади;
- відсутність чіткого визначення ідеології партнерства у суспільстві;
- недооцінка потенціалу проектів ДПП;
- відсутність у суспільстві бачення переваг та ризиків застосування ДПП;
- відсутність кваліфікованих спеціалістів з ДПП у центральних органах виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- недостатнє фінансування реального сектору економіки.

Під час здійснення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвестора, розв'язанні господарських спорів відносині між державою та інвестором супроводжуються чисельними проблемами. Через низький рівень прозорості у бюджетних відносинах ускладняється залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у реальний сектор економіки.

3. Нормативно-правове регулювання відносин державно-приватного партнерства.

1 липня 2010 р. прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство» метою якого було узагальнення і систематизації положень у сфері ДПП.

Відповідно до Закону ДПП – 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. У зв'язку з чим державне-приватне партнерство у запропоновану вигляді не має самостійної правової форми свого регулювання. На відміну від міжнародного досвіду у Законі про ДПП перелік сфер застосування ДПП є недостатньо вичерпаним.

На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства[4]. Враховуючи незначну поширеність ДПП в Україні, Закон України «Про державне-приватне партнерство» потребує врегулювання у вигляді розроблення та прийняття додаткових підзаконних актів, які в свою чергу дозволять більш поглиблено та з максимальним ефектом використовувати

ІНШІ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ

ДПП в Україні. Наряду з цим на виконання Закону України «Про ДПП» вже розроблено підзаконні акти, які регламентують методичні і організаційно-управлінські аспекти ДПП, але їх дієвість залишається на низькому рівні через недосконалість Закону та інших нормативних актів.

4. Відсутність ефективних механізмів державної підтримки ДПП.

Виходячи з міжнародного досвіду, найбільш розповсюдженим механізмом державної підтримки у світі є залучення приватних інвестицій до розбудови національної економіки, у зв'язку із чим стрімкий розвиток проектів ДПП можливо лише за умови потужної нормативно правової бази у сфері ДПП.

З основних проблем державної підтримки державно-приватного партнерства в Україні можна назвати:

- дефіцит коштів та неефективність їх витрачання;
- однорічне бюджетне планування та щорічна зміна напрямів і пріоритетів фінансування бюджетних програм, а отже, відсутність гарантій продовження терміну реалізації бюджетних програм на строк реалізації проекту ДПП;
- невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації державного-приватного партнерства;
- невідповідність принципів і підходів у цій сфері міжнародним принципам;
- обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів ДПП на місцевому рівні.

Успішний розвиток ДПП як механізму активізації інвестиційної діяльності та залучення приватних інвестицій у стратегічно важливі для держави сфери можливий лише за умови, коли буде забезпечено баланс інтересів держави і приватного інвестора.

5. Тарифне регулювання та економічна необґрунтованість тарифів.

Важливу роль у забезпеченні успішності реалізації проектів ДПП відіграє механізм формування тарифів, це обґрунтовано тим, що формування тарифів має неабиякий вплив на можливість повернення залучених приватних інвестицій. На сьогоднішній день в окремих ланках національної економіки фактично відсутні ринкові відносини, а тариф не виконує функцію економічного регулятора. Як приклад можна навести тарифне регулювання комунального сектору України, де на більшій території країни тарифи на комунальні послуги не покривають затрати комунальних підприємств за надані послуги, виходячи з чого інвестиційна привабливість комунального сектора країни у сфері ДПП є задовільною. Вирішення проблеми можливе лише за умови повернення інвестору кладених інвестиційних коштів, що на сьогоднішній день можливе лише за умови дієвого компенсаційного механізму відшкодування різниці у тарифах.

Перш за все для більш ефективного та короткого у часі вирішення проблем треба чітко розуміти не тільки проблеми, а й можливі шляхи їх розв'язання. При вирішенні зазначених проблем треба приділяти неабияку увагу європейській і світові практиці, у тому числі, враховувати сучасні кризові тенденції.

В умовах сучасних світових тенденцій розвитку ДПП у світі та враховуючи фінансову спроможність України, першим етапом у вирішенні проблем ДПП в(для) Україні є – визначення пріоритетних сфер діяльності для розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Пріоритетні сфери національної економіки для впровадження механізмів ДПП повинні визначатись з урахуванням міжнародного досвіду на основі таких критеріїв:

- соціально-економічного потенціалу даної сфери;

ІНШІ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ

- суспільної значущості проекту (національний проект), ролі даної сфери у забезпеченні економічної, фінансової і гуманітарної безпеки країни;
- наявності методичного та організаційного забезпечення ДПП;
- наявності кваліфікованих кадрів і досвіду залучення приватного сектора до інфраструктурних інвестиційних проектів;
- прозорості та відносної простоти реалізації пілотних проектів.

Враховуючи світовий досвід, для України можна виділити наступні пріоритетні сфери розвитку ДПП які в свою чергу потребують модернізації та залучення фінансових ресурсів приватного сектору:

1. Виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування, зв'язок).
2. Будівництво та житлово-комунальне господарство (формування ринку доступного житла, технічне переобладнання, підвищення ресурсо- та енергоефективності і водопостачання, поводження з побутовими відходами, благоустрій територій тощо).
3. Соціальна інфраструктура та гуманітарний розвиток (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт).

Подальша реалізація та поширення державно-приватного партнерства в Україні повинно охоплювати науково-технічну, інноваційну та інформаційну сфери.

Наступним етапом у вирішенні проблем є поліпшення інвестиційного клімату і підприємницького середовища у контексті розвитку ДПП в Україні. Подальший позитивний розвиток ДПП в Україні визначається сприятливістю інвестиційного клімату та умов ведення бізнесу.

З метою поліпшення підприємницької діяльності і залучення приватних інвестицій для реалізації державно-приватного партнерства, інвестиційно-інноваційна політика потребує:

- створення державного Банку розвитку, діяльність якого буде направлена на стимулування та підтримку розвитку пріоритетних сфер економіки, інвестиційних та інноваційних проектів;
- зміни пріоритетів державно-приватного партнерства: створення державою проектів у пріоритетних сферах та подальша їх передача стратегічному інвестору;
- створення спеціальних, визначених законодавством, організаційних форм господарювання, що стимулюють інвестиційно-інноваційну діяльність (наукові парки, технопарки, індустріальні парки, вільні митні зони промислового типу);
- надання державних гарантій в обсязі, що не перевищує 3 відсотків ВВП (залежно від стану підготовки інвестиційних проектів, що будуть реалізовані головними розпорядниками бюджетних коштів), за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України для кредитування інвестиційних програм (проектів) на об'єктах, що мають загальнодержавне значення;
- встановлення видатків розвитку зведеного бюджету та надання державних гарантій для реалізації інвестиційних проектів не менше 5 відсотків ВВП;
- концентрація ресурсів держави на реалізації пріоритетних напрямів розвитку інноваційної діяльності для першочергового їх спрямування на розвиток виробництва п'ятого та шостого технологічних укладів;
- збільшення понад 1 млрд дол. США обсягів залучених коштів Міжнародних фінансових організацій (Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку) для

ІНШІ СФЕРИ ЕКОНОМІКИ

фінансування пріоритетних проектів в Україні: упровадження 4 нових інвестиційних проектів. Збереження на високому рівні вибірки коштів по діючим проектам.

На сьогодні основною метою державно-приватного партнерства в Україні є залучення приватних інвестицій до (проблемних секторів) економіки держави. Після значного падіння приватних інвестицій у першій половині 2013 року, за прогнозними показниками тенденція залучення приватних коштів відновиться у другій половині 2013 року та продовжуватиме збільшуватися на протязі 2014 року.

Позитивно вплинути на розвиток державно-приватного партнерства в Україні, перш за все повинна впливати інвестиційна політика Уряду при орієнтації на світову практику впровадження ДПП. Виходячи з чого потрібно впроваджувати нову інвестиційно-інноваційну політику на державному рівні, введення нових механізмів кредитування під державні гарантії, що в свою чергу в цілях підвищення ефективності державного управління можливе шляхом утворення Державного банку розвитку, впровадження адміністративних та податкових преференцій, тощо. Переход економіки до інтенсивного типу розвитку вимагає прийняття адекватних стратегічних рішень щодо розвитку реального сектору економіки на подальшу перспективу. Поряд з цим розвиток відносин державно-приватного партнерства вимагає потужних взаємовідносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства в напрямі залучення на постійній основі до обговорення, експертизи і моніторингу реалізації проектів ДПП [2; 3].

При реалізації ДПП в Україні, слід взяти до уваги, що одним з головних пріоритетів результативності інвестиційного проекту державно-приватного партнерства є відпрацьована законодавча база. Для підвищення ефективності державного управління, при розробці таких проектів, слід врахувати і передбачати інвестиційно-інституційну основу відносин між державою і бізнесом, а також надання державою адміністративних і податкових пільг.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Варнавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский; Ин-т мировой экономики и международных отношений. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
2. *Уманцев Ю.М.* Механизм экономической политики: Навчальний посібник / Ю.М. Уманцев, О.І. Міняло. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 436 с.
3. *Шарингер Л.* Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. – № 2.
4. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI / [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
5. *The World Bank* (база даних мирового банка) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.worldbank.org>.
6. *Private participation in infrastructure database* [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ppi.worldbank.org/>.
7. *PPPs financed by the European Investment Bank between 2000 and 2010*: [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.eib.org/>.
8. *The Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)*: [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ppiaf.org/>.