

О.В. Длугопольський (Тернопільський національний економічний університет, Україна)

А.Ю. Жуковська (Тернопільський національний економічний університет, Україна)

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНІ ПАРТНЕРСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ*

У статті виявлено загальні тенденції формування й поширення практики залучення приватного сектору до фінансування суспільних послуг і публічної інфраструктури в зарубіжних країнах, запропоновано шляхи адаптації світового досвіду до вітчизняних реалій.

Ключові слова: суспільні послуги, публічна інфраструктура, бюджетні видатки, державно-приватне партнерство.

Табл. 1. Рис. 1. Літ. 22.

А.В. Длугопольский (Тернопольский национальный экономический университет, Украина)

А.Ю. Жуковская (Тернопольский национальный экономический университет, Украина)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье выявлены общие тенденции формирования и распространения практики привлечения частного бизнеса к финансированию общественных услуг и публичной инфраструктуры, предложены направления адаптации мирового опыта к отечественным реалиям.

Ключевые слова: общественные услуги, публичная инфраструктура, бюджетные расходы, государственно-частное партнерство.

O.V. Dlugopolskyi (Ternopil National Economic University, Ukraine)

A.Y. Zhukovska (Ternopil National Economic University, Ukraine)

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: FOREIGN EXPERIENCE AND LESSONS FOR UKRAINE

The article determines the general trends in formation and dissemination of experience in private business attraction to financing of public services and public infrastructure; directions for adaptation of global experience to national realities are offered.

Keywords: public services; public infrastructure; budget expenditures; public-private partnership.

Постановка проблеми. В другій половині ХХ ст. національні системи державного регулювання економіки розвинутих країн виявили недієвість традиційного інструментарію реалізації фіскальної політики: стрімкий розвиток суспільства призвів до зростання попиту на суспільні послуги, що спричинило збільшення рівня бюджетних видатків, яке, у свою чергу, зумовило зростання бюджетних надходжень шляхом збільшення обсягів і бази оподаткування. Однак протести громадськості проти зростання податків, стабільне зростання розмірів державних дефіцитів і поглиблення глобалізації змусили уряди цих

* статтю підготовлено на основі доповіді на V Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми економіки 2011» (9 грудня 2011 р., Національна академія управління, м. Київ).

країн активізувати свої зусилля у сфері пошуку нових моделей фінансування суспільних послуг і публічної інфраструктури. За таких умов альтернативним варіантом стала ідея залучення в цей процес приватного сектору на засадах партнерства, яка в подальшому отримала назву державно-приватного партнерства.

Беззаперечним є той факт, що зарубіжні країни накопичили значний досвід у сфері формування й поширення практики державно-приватних партнерств, який ґрунтується на усвідомленні того факту, що приватний і публічний сектори мають унікальні характеристики, які забезпечують їм перевагу у наданні послуг населенню. Для України, де впровадження проектів 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 останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування й поширення практики державно-приватного партнерства висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Серед зарубіжних вчених, які досліджують зазначену проблему, слід відзначити Є. Бондаренка [1], В. Варнавського [2–4], Л. Єфімову [6], Є. Коровіна [7], В. Міхеева [8], М. Хаммамі [20], Л. Шарінгера [15] та В. Якуніна [17]. У зв'язку з гострою актуальністю проблематика й перспективи становлення державно-приватного партнерства висвітлені також у працях вітчизняних вчених, зокрема: О. Берданової [12], В. Вакуленко [12], М. Василенка [12], Б. Винницького [5], Н. Паппа [10], О. Соловійової [13] та П. Яковлева [16]. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються проблеми адаптації передового зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій.

Метою дослідження є вивчення зарубіжного досвіду формування й поширення практики залучення приватного сектору до фінансування суспільних послуг і публічної інфраструктури, узагальнення виявлених тенденцій і розробка шляхів адаптації зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій.

Основні результати дослідження. Першою серед європейських держав, яка здійснила якісні перетворення державно-приватного партнерства (Public Private Partnership – PPPs), стала Велика Британія, де у 1992 р. уряд Дж. Мейджера 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. [14]. 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 проектів на загальну суму більше 19 млрд. фунтів стерлінгів [13], а частка державно-приватного партнерства у загальному обсязі інвестицій суспільної інф-

раструктури зросла до 15–25% [20]. Пізніше інші європейські країни почали приймати відповідні законодавчі акти PPPs (Закон Sapin 1993 р. у Франції [18], Закон Merloni 1994 р. в Італії [21], Закон про фінансування і впровадження інновацій у транспортну інфраструктуру у США [22]), а згодом були прийняті Директиви ЄС (2004/18/ЄС, 2004/17/ЄС, 93/36/ЄЕС, 92/50/ЄЕС), які регламентували діяльність держав-учасниць у цій сфері. Застосування норм податкового, інвестиційного, адміністративного, банківського законодавства, законів про захист навколишнього середовища та землеустрій кожною країною також має неабияке значення для реалізації конкретного державно-приватного проекту. Загалом, протягом 1990–2009 рр. в Європейському Союзі було укладено більше 1300 угод державно-приватного партнерства загальною вартістю капіталу, яка перевищує 250 млрд. євро [15, 32].

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

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

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

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

4) країни Центральної і Східної Європи, які набули відмінні від «старих» членів ЄС соціально-економічні характеристики [5, 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 моделей належать: модель оператора, модель кооперації (5–10 років), модель концесії (20–30 років), модель договору (3–5 років), модель лізингу (8–15 років) [15]. 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.

Особливості, притаманні різним галузям суспільної інфраструктури (капіталомісткість, ризиковість, технологічна складність), визначають ступінь участі та рівень зацікавленості приватного сектору у державно-приватному партнерстві. Оскільки приватний сектор зорієнтований на прибутковість, то модель державно-приватного партнерства неможливо застосовувати у секторах, де важливою є суспільна безпека, управління – витратне, а послуги – ма-

лопридатні для продажу. Так, 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» (рис. 1).



Рис. 1. Умовний розподіл проектів державно-приватного партнерства залежно від виду послуг, що надаються, авторська розробка

Державно-приватне партнерство у сфері освіти, охорони здоров'я є також можливим, проте, з огляду на специфічність цих послуг, їх велику «суспільну вартість», наявність суттєвих транзакційних витрат на «проходження» дозвільних державних процедур, недостатньо мотивує потенційного інвестора до вкладання коштів саме в такі проекти. Що ж стосується таких суспільних благ, як поліція, оборона, заклади пенітенціарної системи, пожежна охорона, парки і заповідники, музеї й бібліотеки, то їх фінансування, переважно, здійснюється через державний бюджет і вони знаходяться у державній власності, оскільки є не лише малоприбутковими, але й виконують важливі суспільні функції.

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що кожна країна має пріоритетні сектори національної економіки, де реалізація проектів державно-приватного партнерства є найбільш ефективною. Так, Велика Британія зосередила проекти державно-приватного партнерства на таких об'єктах інфраструктури, як школи, госпіталі, тюрми, оборонні об'єкти й автомобільні дороги; Канада значну кількість проектів державно-приватного партнерства виконує в таких галузях, як енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, водні ресурси, водопостачання та водовідведення, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта; 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; Австралія пріоритетними напрямками для роз-

витуку державно-приватного партнерства визначила транспорт і системи життєзабезпечення міст; 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; США переважно виконує проекти державно-приватного партнерства, які об'єднують природоохоронну діяльність і життєзабезпечення сільських населених пунктів [11, 33–34].

Узагальнення зарубіжного досвіду у сфері реалізації проектів державно-приватного партнерства в різних секторах національної економіки країн-членів і кандидатів на вступ до Європейського Союзу представлено в табл. 1.

Таблиця 1. Узагальнення досвіду країн-членів та кандидатів на вступ до Європейського Союзу щодо реалізації проектів державно-приватного партнерства в різних секторах національної економіки*

	Житлово-комунальне господарство	Аеропорти	Соборона	Житло	Охорона здоров'я та лікарні	Інформаційні технології	Порти	Турми	Банківські перевезення залізничним транспортом	Пасажирські перевезення залізничним транспортом	Дороги	Школи	Ступінь і відпочинок	Бодопостачання та водовідведення
<i>Країни-члени Європейського Союзу</i>														
Австрія	○	○			◐	○		○	◐		◐	○		○
Бельгія		◐		◐				◐	○	○	◐	○		◐
Данія	◐							○		○	○	◐	○	
Фінляндія			○	○					○	○	◐	○		○
Франція	◐	○	○		◐		○	◐	◐	◐**	●**		◐	●
Німеччина	◐	○	◐		◐	◐		◐	○	○	◐	◐	◐	◐
Греція	◐	●			○						◐	○	◐	
Ірландія	○			◐	◐			○		◐	◐	◐		◐
Італія	◐	◐		◐	◐		◐			◐	◐		◐	◐
Люксембург		○				◐								
Нідерланди	◐		◐	○	○		○	◐	◐		◐	◐		◐
Норвегія	○		○		◐			○			◐	◐	○	
Португалія	○	○		○	◐	◐	◐	○	○	◐	●	○	◐	●
Іспанія	◐	◐			◐		●	◐	○	◐	●	○	○	◐
Швеція			○	○				○	◐	○	○			
Велика Британія	●	●	●	●	●	●		●		●	●	●	●	●

Закінчення табл. 1

	Житлово-комунальне господарство	Аеропорти	Оборона	Житло	Скорона здоров'я та лікарні	Інформаційні технології	Порти	Туризм	Вантажні перевезення залізничним транспортом	Пасажирські перевезення залізничним транспортом	Дороги	Школи	Спорт і відпочинок	Водопостачання та водовідведення
<i>Нові країни-члени Європейського Союзу</i>														
Кіпр		○					○				○			○
Чехія		○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○
Естонія			○	○	○	○				○	○	○		
Угорщина	○	○		○	○	○		○		○	○	○	○	
Латвія	○			○	○			○			○	○		○
Литва				○					○	○		○	○	
Мальта				○	○	○	○				○	○	○	
Польща	○	○		○			○		○	○	○		○	○
Словаччина		○									○			○
Словенія														○
<i>Країни-кандидати на вступ до Європейського союзу</i>														
Болгарія		○**					○**				○			○
Румунія		○		○	○						○		○	○
Туреччина		○		○	○			○	○	○	○			○

Умовні позначення: ○ – поточне обговорення; ○ – проекти у сфері закупівель; ○ – значна кількість закупівельних проектів, деякі з них закриті; ○ – велика кількість закритих проектів; ○ – велика кількість завершених проектів, більшість з них здана в експлуатацію.

* наведено за [19, 36].

** закупівельна діяльність у цих секторах зводиться до традиційної концесії.

В Україні розвитку державно-приватного партнерства перешкоджає, переважно, законодавча неузгодженість цього типу відносин між державним і приватним секторами економіки. Ухвалення закону про державно-приватне партнерство, за оцінками деяких економістів [8; 9], може залучити у вітчизняну економіку від 7 до 15 млрд. дол. США вже у перші п'ять років дії такого закону. Слід підкреслити, що додатковим стимулом з активізації впровадження моделі державно-приватного партнерства, що є найбільш виваженим і перевіреним міжнародною практикою способом вирішення проблеми зношеності основних виробничих фондів держави в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, виступає проведення в Україні Євро-2012.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Резюмуючи розгляд проблеми, слід зазначити, що угоди з державно-приватного партнерства повинні

надаватися в рамках відкритих та прозорих процедур, оскільки детальне економічне обґрунтування, система відповідних стимулів, точна оцінка ризиків та продумане управління ними є вирішальними для обох сторін – держави та приватного бізнесу. Всі проекти державно-приватного партнерства повинні бути побудовані таким чином, щоб досягався максимально можливий рівень соціально-економічного добробуту – вираш від підвищення ефективності внаслідок запровадження державно-приватного партнерства розподілявся або як добробут споживачів через зниження цін, або як прибуток виробників через зниження витрат за незмінного рівня цін (вираш частково перерозподіляється до державного бюджету через конкурентні торги за надання контракту).

1. *Бондаренко Е.Ю.* Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов // Экономічні науки.– 2008.– №5. – С. 24–32.
2. *Варнавский В.Г.* Альянс на неопределенный срок // ФельдПочта.– 2004.– №29. – С. 5–11.
3. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы // news.liga.net.
4. *Варнавский В.Г.* Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
5. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендель, Б. Онищук, П. Сегварі. – К.: К.І.С., 2008. – 146 с.
6. *Ефимова Л.И.* Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт // www.eatc.ru.
7. *Коровин Е.* Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки // regionalistica.ru.
8. *Михеев В.А.* Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов // www.c-society.ru.
9. *Мочальников В.Н.* Государство и бизнес станут партнерами // ЭКО.– 2007.– №5. – С. 18–25.
10. *Папн Н.В.* Инструменты державно-приватного партнерства // Сталий розвиток економіки.– 2010.– №2. – С. 109–115.
11. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Прак. посібник для органів місцевої влади та бізнесу. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
12. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: Монографія / О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко та ін.; За ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород: Патент, 2003. – 192 с.
13. *Соловійова О.* Концесійні угоди як форма державно-приватного партнерства // Київський студентський журнал міжнародного права.– 2006.– №4. – С. 109–118.
14. *Точицкая И., Неуманн А.* Партнерство государственного и частного секторов // www.research.by.
15. *Шарингер Л.* Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Российский экономический журнал.– 2004.– №9–10. – С. 41–52.
16. *Яковлев П.А.* Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив // Коммунальное хозяйство городов: научно-технический сборник.– 2010.– №92. – С. 323–331.
17. *Якунин В.И.* Партнерство в механизме государственного управления // Социальное исследование.– 2007.– №2. – С. 13–14.
18. *Arnour, J.* Financing Innovation: The Role of Insolvency Law // citeseerx.ist.psu.edu.
19. Delivering the PPP promise. A review of PPP issues and activity // www.imf.org.
20. *Hamami, M., Ruhashyankiko, J.-F., Yehoue, E.B.* (2006). Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure. IMF Working Paper, June // www.imf.org.
21. Italian PPP at a glance (2001). Project Finance International, Issue 217, May 16 // www.utfp.it.
22. *Tzeses, J.* Developing Foreign Advertising Campaigns For a Universal Audience: Target France // www.lehigh.edu.

Стаття надійшла до редакції 9.12.2011.