

Білоус А.О.*

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Дана стаття присвячена актуальній для сучасної України проблемі залучення зарубіжних приватних інвестицій для реалізації крупних проектів загальнодержавного чи регіонального значення. У статті розглядається сутність державно-приватного партнерства, зарубіжний досвід, а також перспективи його впровадження в Україні.

Ключові слова: економіка, держава, уряд, інвестиції, Україна.

This article focuses on an important issue for modern Ukraine regarding attraction of foreign private investments for large projects of national or regional significance. The article deals with public-private partnership as it is, international experience, and the prospects of its implementation in Ukraine.

Key words: economy, state, government, investments, Ukraine.

Данная статья посвящена актуальной для современной Украины проблеме привлечения зарубежных частных инвестиций для реализации крупных проектов общегосударственного или регионального значения. В статье рассматривается государственно-частное партнерство по сути, зарубежный опыт, а также перспективы его внедрения в Украине.

Ключевые слова: экономика, государство, правительство, инвестиции, Украина.

Актуальність даного дослідження полягає у тому, що сьогодні в Україні немає достатньої кількості бюджетних коштів для вирішення всіх нагальних потреб загальнодержавного та регіонального значення. Метою дослідження є визначення сутності державно-приватного партнерства, аналіз світового досвіду та можливостей застосування механізму ДПП в Україні.

Початок ХХІ століття в Україні показав, що державна інфраструктура значно відстала не тільки від загальноєвропейських стандартів, а й від внутрішніх потреб самої держави та її громадян. Мова йде про створення, утримання та розвиток об'єктів загальнодержавного та регіонального значення. Таких, як розробка та видобуток корисних копалин, будівництво транспортної інфраструктури, впровадження системи сімейної медицини, різноманітні соціально-культурні проекти. Майже всі ці об'єкти за своїми стандартами відстають від світових. Внаслідок цього Україна суттєво втрачає від їх діяльності та створює власний економічний розвиток.

Найважливішим ресурсом, якого бракує для вирішення цієї проблеми, є гроші. Державне фінансування лише невеликою часткою покриває в них потребу. Одним з варіантів

* здобувач кафедри міжнародного бізнесу Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: професор Кредісов А.І.

вирішення цього питання є реалізація державно-приватного партнерства, яке вже стало звичним у Західній Європі та набуває все більшого поширення на теренах СНД. Для початку слід визначитися, що саме підпадає під це визначення.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає таке партнерство як «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» [1]. Втім, на наш погляд, дане визначення недостатньо акцентує увагу на економічній суті процесу. Тому, в контексті нашого дослідження, сформулюємо його так: державно-приватне партнерство (ДПП) – система відносин між державними та приватними партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, з метою довгострокової взаємовигідної співпраці у створенні нових чи реконструкції діючих об'єктів загальнодержавного та регіонального значення із залученням інвестицій, та експлуатації таких об'єктів. В Україні закон «Про державно-приватне партнерство» передбачає реалізацію спільної діяльності лише у формі договору, у той час як у більшості європейських країн такого обмеження немає. У них переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, із залученням у ряді випадків до співпраці фінансових інститутів. У рамках даного об'єднання і укладаються договори, що дозволяє досягти максимальної структурованості і прозорості операцій.

Одним з ключових питань регулювання відносин ДПП є їх класифікація з метою визначення особливостей окремих видів, форм та моделей ДПП для встановлення спеціальних вимог до партнерства, з урахуванням цих особливостей. Класифікувати ДПП можна за різними критеріями:

- залежно від сфери суспільної діяльності, в якій започатковується ДПП (транспорт; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; туризм тощо);

- за ознакою спрямування проектів ДПП і відповідно – обов'язків приватного партнера та його прав щодо об'єкта ДПП. В якості приклада назвемо:

- експлуатація та технічне обслуговування об'єкта партнерства;
- експлуатація, технічне обслуговування та управління об'єктом партнерства;
- проектування – будівництво об'єкта ДПП;
- проектування – будівництво – експлуатація збудованого об'єкта;
- проектування – будівництво – експлуатація – підтримання;
- будівництво – експлуатація – передача збудованого об'єкта після завершення ДПП державному партнерові;
- будівництво – володіння – експлуатація за певним призначенням об'єкта ДПП приватним партнером без передачі його у власність державному партнерові;
- купівля приватним партнером активів – будівництво та експлуатація об'єкта ДПП за визначеним державним партнером призначенням тощо [5, с. 52–53; 6];

- за складом учасників ДПП: двостороннє ДПП (один державний та один приватний партнер); багатостороннє ДПП (на боці державного партнера – два і більше носіїв публічних інтересів: держава, АРК, орган/органи місцевого самоврядування; на боці приватного партнера – один/кілька суб'єктів підприємництва); ДПП в поєднанні із соціальним

партнерством (за участі державного та приватного партнерів, а також учасників соціального діалогу [7, ч. 2, с. 4; 17, с. 144–148]);

- за рівнем ДПП: загальнодержавний (за участю держави), локальний (за участю органу місцевого самоврядування), змішаний або державно-локальний (на боці державного партнера – держава та орган місцевого самоврядування), міжнародний (за участю з боку двох партнерів вітчизняних та іноземних учасників).

Для усвідомлення сутності та впровадження механізму ДПП, варто вивчити світовий досвід. Опинившись в глибокій рецесії в середині 80-х років минулого століття уряд Великої Британії на чолі з Маргарет Тетчер вперше вирішив застосовувати державно-приватне партнерство як механізм залучення коштів приватних інвесторів в галузі економіки, яку держава просто була не спроможна самотужки вивести з глибокої рецесії. Спочатку цей механізм у Великій Британії базувався на концесійних договорах, згідно з якими користувач був покупцем послуги, а приватний сектор – її постачальником. Застосування державно-приватного партнерства все більше зосереджувалося на наданні послуг для соціальної інфраструктури, такої як школи, водопостачальні та теплопостачальні підприємства, лікарні, в'язниці. У цьому разі уряд, державний сектор є покупцем послуги. [2]

Сьогодні програму розвитку ДПП у Великій Британії можна вважати зрілою: підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Більшість цих проектів здійснюються органами місцевої влади. У результаті із загального числа проектів, що функціонують, у 80-90% випадках рівень їх виконання є задовільним.

Після такого успіху Великої Британії аналогічні проекти були запроваджені і в інших європейських країнах. Так, наприклад, у Франції після прийняття 2004 року Закону «Про державно-приватне партнерство» впроваджуються 73 проекти на суму 9,5 млрд. євро. В Росії, після запровадження відповідної програми в середині 90-х років минулого століття, 30 % міських служб водопостачання вже фінансуються приватними компаніями. У 2011 році набуло розвитку будівництво платних ділянок автошляхів, перші з яких були введені в експлуатацію наприкінці 2012 року.

Корисним і цікавим є світовий досвід розробки та реалізації спеціальних середньострокових та (або) довгострокових програм розвитку ДПП. Проекти таких програм забезпечують не тільки суспільний контроль у їх реалізації, а також надають приватному сектору гарантії стабільності намірів щодо потенційної можливості реалізації проектів у майбутньому. Для України також існує необхідність у розробці спеціальних середньострокових та (або) довгострокових програм розвитку ДПП.

Прикладом реалізації таких проектів ДПП може слугувати досвід Нідерландів, зокрема прийняття та впровадження Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (назва з гол.: Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)) [16] дала можливість цій країні прискорити залучення приватного сектора до реалізації проектів ДПП, забезпечити впевненість його в реалізації цієї програми за умови зміни політичної та економічної ситуації в країні, а також визначити у середньостроковій перспективі ризики та гарантії для держави та приватного сектора. Зокрема, у цій програмі визначаються обсяги державних гарантій, які будуть надані приватному сектору на період до 6 років. Така програма розробляється Міністерством транспорту та інфраструктури Нідерландів та погоджується з Міністерством фінансів на відповідних стадіях розробки.

Включення проектів до цієї програми у Нідерландах є деталізованим, має назву «процес MIRT» та включає наступні етапи:

- 1) сканування ринку (аналіз поточної ситуації на ринку, трендів, учасників ринку тощо);

- 2) аналіз витрат та вигід проекту;
- 3) застосування компаратору ДПП (інструмент аналізу пропонованого проекту на фоні аналогічних). Проходження компаратору ДПП є обов'язковим для усіх проектів, що включаються до програми MIRT, вартістю більше 112,5 млн. євро.
- 4) оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої Бюджетної моделі та до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT);
- 5) застосування компаратору державного сектора (КДС);
- 6) прийняття рішення щодо включення проекту ДПП до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT).

Розвиток ДПП на сучасному етапі свідчить про значні можливості та перспективи для країн з ринковою економікою, які пов'язані з ДПП. Україна не є в цьому винятком. За даними Світового банку щодо проектів ДПП в сфері інфраструктури [3], в Україні протягом 1992-2011 років було реалізовано 40 проектів, в які інвестовано 12 млрд. дол. США, з них близько 10,9 млрд. дол. США – в сфері телекомунікацій (табл. 1).

Таблиця 1
Проекти ДПП в Україні в 1992-2011 рр., за оцінкою Світового банку¹

Сфера реалізації проекту	Кількість проектів, одиниць	Обсяг інвестицій, млн. дол. США
Енергетика	23	920
Телекомунікації	14	10 878
Транспорт	1	130
Водопостачання та каналізація	2	202
Всього	40	12 131

Таблиця 2
Порівнянні обсягу інвестицій в рамках ДПП у країнах із середнім рівнем доходів у період 1992-2011 рр., млн. дол. США²

Сфера реалізації проекту	Україна	Росія	Румунія	Бразилія	Грузія
Енергетика	920	45 074	8 401	134 102	1 113
Телекомунікації	10 878	64 237	11 569	138 312	1 063
Транспорт	130	9 587	140	48 327	573
Водопостачання та каналізація	202	1 885	157	4 796	435
Усього	12 131	120 783	20 267	325 537	3 183
Кількість населення, млн.	46	143	20	192	4,5
Обсяг інвестицій на душу населення у 1992-2011 рр.	263,7	844,6	1 013,4	1 695,5	707,3

До складу проектів ДПП, згідно з методологією Світового банку [4], включено проекти, що реалізуються на основі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера у його реалізації становить не менше 25 %, а проект продажу активів – якщо хоча б 5 % акцій належать приватним власникам. Такий підхід до розуміння ДПП не відповідає вимогам українського законодавства, згідно з яким, зокрема, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку дії угоди, об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рі-

¹ Ukraine - Private Infrastructure Projects - The World Bank & PPIAF

² Дані Світового банку

шення про приватизацію. Таким чином, хоча наведені дані Світового банку і не повністю ілюструють ситуацію в Україні, вони є єдиним надійним систематизованим джерелом для аналізу.

Проаналізувавши дані з наведених таблиць, можна зробити висновок, що ДПП в Україні не набуло достатнього розвитку, а він є надзвичайно необхідним. У першу чергу, неналежний розвиток є результатом недостатньої уваги та недосконалої управління на державному рівні. Ефективність технологій управління ДПП передбачає визначення на законодавчому рівні основних засад такого управління, а на рівні договору – врахування специфіки відносин певного ДПП (складу учасників – партнерів; спрямованості та вартості проектів ДПП; залучення до їх реалізації виконавців, що не є партнерами ДПП; галузей та сфер економіки, задіяних в реалізації проектів ДПП, тощо). Разом з тим, з метою попередження зловживань та забезпечення ефективності ДПП за Урядом доцільно закріпити право на затвердження Типової угоди ДПП з визначенням меж договірної свободи сторін ДПП (можливості віддзеркалення в угоді специфіки конкретного ДПП), а також передбачити відкритість інформації про угоди ДПП (з огляду на участь в них носіїв публічних інтересів та використання ресурсів загальнодержавного та/або регіонального значення). Інформаційна відкритість ДПП має створити кордон для корупційних зловживань у сфері ДПП та відповідно – забезпечити реальну соціальну спрямованість ДПП. Цьому має сприяти і розв'язання проблем захисту економічної конкуренції у сфері ДПП, оскільки останнє може становити загрозу економічній конкуренції і потребувати попередньої згоди антимонопольних органів або Уряду у разі наявності в ДПП ознак кваліфікованої економічної концентрації [11, с. 24] або узгодженої конкурентної поведінки учасників ДПП [11, с. 5, 6]).

Разом з тим згадку про необхідність узгодження питань щодо ДПП з антимонопольними органами знаходимо в одному з актів Уряду щодо ДПП [8], проте ці положення а) вельми лаконічні і б) такі, що не віддзеркалені у відповідних актах антимонопольно-конкурентного законодавства АМЗ [11; 40].

Крім того, з боку державного партнера (як зацікавленої особи) може мати місце антиконкурентна поведінка (у формі надання приватному партнеру не передбачених законом пільг чи інших переваг, які ставлять їх/приватних партнерів у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції [11, с. 15]). Не виключені й випадки вчинення інших антиконкурентних дій, монополістичних зловживань з боку учасників ДПП.

Загалом встановлення відносин ДПП зазвичай впливає на стан конкуренції на відповідному ринку, оскільки тією чи іншою мірою узгоджується поведінка на ринку приватного партнера (а на його боці можуть бути і кілька суб'єктів підприємництва [9, с. 1]) та державного партнера, який є не лише суб'єктом організаційно-господарських повноважень [10, с. 8], а й суб'єктом владних повноважень [13, с. 3].

Зазначена обставина зумовлює спеціальне антимонопольно-конкурентне регулювання відносин ДПП з внесенням відповідних доповнень у Закон про ДПП [9] та антиантимонопольно-конкурентного законодавства [11; 40].

ДПП як альтернатива приватизації державного та комунального майна [14] та інших засобів реформування державного та комунального секторів економіки спроможне забезпечити високий рівень ефективності використання об'єктів публічних форм власності та реалізації пріоритетних для суспільства проектів.

В цілому слід констатувати, що практичне застосування ДПП в Україні не набуло достатнього розвитку. Прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП досі немає.

Успішне інвестування в ДПП як інструмент стимулювання економіки та залучення приватних коштів у стратегічно важливі для держави сфери відбувається лише тоді, коли інтереси держави і приватного інвестора будуть збалансовані. Правове оформлення ДПП повинне забезпечити для інвестора привабливість, безпечність вкладення коштів у державну власність і реалізувати основну мету проекту, тобто розвивати ту сферу, яка стратегічно важлива для держави. Для цього держава повинна сприймати приватного інвестора як рівноправного партнера. Вимагаючи від нього виконання передбачених угодою зобов'язань, держава має, зі свого боку, гарантувати виконання власних зобов'язань в повному обсязі.

До ризиків та перешкод для успішного практичного впровадження проектів ДПП на даному етапі насамперед належать:

- можливості неефективного управління з боку приватного партнера майном, наданим державним партнером для виконання умов договору, несвоєчасного введення в експлуатацію предмета договору та його невідповідності критеріям, передбаченим договором;
- невпевненість приватних партнерів щодо виконання своїх фінансових зобов'язань у довгострокових проектах через те, що держава не може гарантувати мінімальний обсяг споживання товарів або послуг та встановлення цін (тарифів) на товари, що виготовляються, або послуги, які надаються приватним партнером, на рівні, що відповідає економічно обґрунтованим витратам на їх виготовлення чи надання та забезпечує окупність інвестицій;
- відсутність у Бюджетному кодексі можливості гарантування компенсації збитків приватного партнера, пов'язаних з невідповідністю попиту на товари та послуги запланованим показникам, невиконанням державою зобов'язань за договорами ДПП, відшкодуванням різниці в тарифах тощо;
- відсутність гарантій виконання фінансових зобов'язань щодо проектів ДПП на весь термін їх реалізації з боку держави, що пов'язано з щорічним затвердженням бюджету та корегуванням бюджетних програм;
- відсутність податкових і митних пільг для реалізації проектів ДПП, що знижує їхню привабливість для приватних партнерів за наявності таких пільг для інших форм державного стимулювання інвестиційної діяльності;
- можливість зміни нормативної бази, зокрема, внесення змін до податкового та регуляторного законодавства, зміни стандартів якості (підвищення вимог) до товарів і послуг, які надаються приватним партнером за умовами договору, що може спричинити істотну зміну умов участі приватних партнерів у проектах;
- відсутність впевненості приватного партнера у можливості рівноправного з державою захисту своїх інтересів у системі правосуддя, зокрема, можливості вимагати від держави виконання зобов'язань та компенсації понесених втрат через невиконання зобов'язань;
- наявність високого рівня корупції в органах влади, що призводить до подорожчання проектів ДПП для приватного партнера. Водночас можна стверджувати, що ця проблема не є принципово нездоланною. Зокрема, за умови запуску перших реальних договорів ДПП та належного виконання державою взятих на себе зобов'язань можна прогнозувати поступове здешевлення концесійних договорів до загальносвітових рівнів. [21]

Таким чином, для практичного запровадження основних форм ДПП з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона

має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП, а саме:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП;
- удосконалення інституційного забезпечення розвитку ДПП;
- підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Необхідною передумовою ефективного розвитку ДПП є формування загального сприятливого середовища для бізнесу, що передбачає покращення інвестиційного клімату, податкового та регуляторного середовища.

Список використаних джерел

1. Закон України Про державно-приватне партнерство від 2.12.2012. (<http://rada.gov.ua>)
2. Україна комунальна. Правила гри державно-приватного партнерства. Частина 1. 15.05.2012 (<http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/-pravila-gri-derzhavno-privatnogo-partnerstva-chastina-1-27231>)
3. Ukraine - Private Infrastructure Projects - The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97
4. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://ppi.worldbank.org/documents/methodology_expanded_May_2007.pdf
5. Types of Public-Private Partnerships [Electronic resource]. – Way of access :
<http://www.ncppp.org/howpart/ppptypes.shtml>
6. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors [Electronic resource] EUR-Lex. – Way of access : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>
7. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. // ВВР– 2011 – N 28.– с. 255.
8. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затв. пост. КМУ від 11.04.2011 р. № 384 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – с. 1168.
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010р. // ВВР. – 2010. – № 40. – с. 524.
10. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // ВВР. – 2003.– № 18, № 19–20, № 21–22. – с. 144.
11. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. // ВВР. – 2001. – № 12. – с. 64.
12. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. // ВВР. – 1993. – № 50. – с. 472.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // ВВР– 2005, № 35–36, № 37. – с. 446.
14. Державно-приватне партнерство як альтернатива приватизації // http://www.ier.com.ua/ua/publications/consultancy_work/?pid=1916

15. Аналитический обзор «Сравнение законодательства о публично-частном партнерстве». – Сентябрь. – 2011. – / НП «Центр развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pppcenter.ru>
16. Added-value assesment at Rijkswaterstaat. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ppsbijhetrijk.nl/english/PPP_General/PPP_and_Infrastructure/Added_value_assesment_at_Rijkswaterstaat
17. Вінник О. М. Проблеми правого регулювання корпоративних і партнерських відносин: Монографія / О. М. Вінник. – К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – с. 166.
18. Дані Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=91
19. Павлюк А., Ляпін Д. «Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>