

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS MECHANISM OF INVESTMENT INTERACTION OF STATE AND BUSINESS IN UKRAINE

У статті висвітлено основні теоретико-методологічні аспекти поняття «державно-приватне партнерство». Виділено основні позиції вітчизняних та зарубіжних учених, надано авторське визначення поняття «державно-приватне партнерство». Досліджено питання взаємодії держави та бізнесу на засадах державно-приватного партнерства. Визначено основні переваги, які отримують партнери в ході реалізації проектів державно-приватного партнерства. Проаналізовано відповідний розподіл ризиків у ході виконання проектів державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), державний та приватний партнер, інвестиційна взаємодія, поєднання ресурсів державного та приватного партнера, розподіл ризиків між партнерами.

В статье отражены основные теоретико-методологические аспекты понятия «государственно-частное партнерство». Выделены основные позиции отечественных и зарубежных ученых, дано авторское определение понятия «государственно-частное партнерство». Исследован вопрос взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнерства. Определены основные преиму-

щества, которые получают партнеры в ходе реализации проектов государственно-частного партнерства. Проанализировано соответствующее распределение рисков в ходе выполнения проектов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), государственный и частный партнер, инвестиционное взаимодействие, сочетание ресурсов государственного и частного партнера, распределение рисков между партнерами.

This article deals with the main theoretical and methodological aspects of the concept "public-private partnership". The main positions of domestic and foreign scientists are highlighted; author's definition of the concept of "public-private partnership" is given. The issue of interaction between state and business on the basis of public-private partnership is researched. The main advantages obtained by partners during the realization of public-private partnership projects are determined. The appropriate distribution of risks during the implementation of public-private partnership projects is analyzed.

Key words: public-private partnership (PPP), public and private partner, investment interaction, combination of resources of state and private partners, distribution of risks between partners.

УДК 338.242.2/4:330.322.16

Нагорний Є.О.

провідний фахівець з управління науковими проектами
Інститут фінансового контролінгу
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана

Постановка проблеми. Взаємодія держави та бізнесу протягом останніх років стала рушійною силою модернізації інфраструктури в багатьох країнах світу. Така взаємодія, заснована на ефективних формах співпраці між державним та приватним партнером, дає змогу підвищувати рівень інвестиційної привабливості в окремих регіонах, знизити витрати під час реалізації інфраструктурних проектів, підвищити рівень якості надання інфраструктурних послуг.

Державно-приватне партнерство як така форма взаємодії є відносно новим явищем для України, проте у світовій практиці воно набуло широкого вжитку і доводить свою ефективність. За рахунок раціонального поєднання ресурсів приватного партнера, можливостей державного партнера, спільного розподілу ризиків механізм державно-приватного партнерства в сучасних умовах господарювання є релевантним засобом вирішення нагальних проблем оновлення соціальної інфраструктури. Важливим завданням є формування сприятливих умов для співпраці державного та приватного партнерів, забезпечення їх ефективної інвестиційної взаємодії за рахунок сутнісних ознак ДПП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження різноманітних форм державно-приватного партнерства присвячено праці таких учених, як: Т. Єфименко, К. Павлюк, І. Запа-

тріна, Т. Лебеда, А. Павлюк, Д. Ляпін, О. Пильтай, В. Варнавський. Питанням інституційного забезпечення процесу взаємовідносин держави і приватного сектора присвячено праці українських та російських учених: В. Базилевича, В. Варнавського, З. Варналія, В. Геєця, С. Глазьєва, А. Мостепанюка, Ю. Пахомова, Р. Пікус, О. Полякової, О. Степанової, І. Тараненка, Л. Федулової, А. Чухна.

Постановка завдання. Головною метою цієї роботи є визначення основних форм інвестиційної взаємодії держави та бізнесу через механізм державно-приватного партнерства, що дало б змогу знайти додаткові ресурси для оновлення та модернізації інфраструктури вітчизняної економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світовий досвід використання проектів державно-приватного партнерства засвідчує їх ефективність, що водночас дає змогу, з одного боку, реалізувати потенціал капіталу приватного сектору, а з іншого – зберегти функції держави у суспільно значущих секторах економіки. Термін «державно-приватне партнерство» з'явився у США спочатку у зв'язку з упровадженням спільного фінансування освітніх програм із державного та приватного секторів, а згодом, у 1950-х роках, – для такого ж фінансування комунальних послуг. Проте більш широкого контексту цей термін набуває в 1960-х роках для позначення співпраці партнерів із державного і

приватного секторів у процесі оновлення міст, розвитку інфраструктури територій та надання соціальних послуг [1].

Дослідження теоретико-методологічних засад державно-приватного партнерства дає можливість зробити висновок, що серед науковців не існує єдиної точки зору стосовно визначення поняття ДПП як специфічного механізму взаємодії держави і бізнесу.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» це поняття визначене як система відносин між державними та приватними партнерами, побудована на принципах рівності партнерів та узгодженості їх інтересів, під час реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та отримання позитивного кінцевого результату для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі [2].

На думку Б.М. Данилишина, саме механізм державно-приватного партнерства як одна з форм взаємодії держави та приватного сектору економіки, дає кращі можливості отримати бажаний рівень ефективності під час реалізації важливих для усієї країни масштабних проектів [3].

О.А. Герасименко вважає, що ДПП – це кооперація та інтеграція держави та приватного сектору на основі об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів переважно у сферах, для яких характерна неефективність державного управління [4, с. 11].

Недоліком останніх двох визначень, на нашу думку, є те що вони не повністю відображають сутність та інституціональні особливості взаємодії між приватним та державним партнерами.

На думку Ю.А. Халімовського, ДПП можна визначити як взаємовигідну співпрацю публічного та приватного суб'єктів для одночасного отримання прибутку і досягнення суспільно корисних цілей у галузях економіки, засновану на з'єднанні грошових та інших вкладів партнерів і такому розподілі ризиків, який допускає часткове звільнення приватного суб'єкта від підприємницьких ризиків [5, с. 25]. Недоліком цього визначення є те, що автор використовує словосполучення «звільнення від підприємницьких ризиків», коли в ДПП йдеться саме про ефективний розподіл ризиків між партнерами, коли кожен із них бере на себе той ризик, яким здатний ефективніше управляти.

К.В. Павлюк та С.М. Павлюк вважають, що в широкому розумінні трактування поняття державно-приватного партнерства включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектору, громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності. У зв'язку із цим державно-приватне партнерство можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності й громадянських інсти-

тутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [6, с. 11].

Своєю чергою, В.Г. Варнавський вважає, що в сучасному розумінні партнерство держави і приватного сектору являє собою інституційний та організаційний альянс між громадською владою і приватним бізнесом для реалізації національних і міжнародних, масштабних, суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та НДДКР до забезпечення суспільних послуг [7].

На нашу думку, визначення К.В. Павлюк, С.М. Павлюк та В.Г. Варнавського є одним із найбільш точних та повних серед наявних у науковій літературі. Проте, проаналізувавши роботи вітчизняних та зарубіжних учених та визначивши основні переваги та недоліки в них, можна дати таке авторське визначення поняття «державно-приватне партнерство»: це публічне та оформлене згідно з чинним законодавством співробітництво держави і приватного сектору, яке засноване на ефективному об'єднанні ресурсів, взаємному розподілі ризиків, для ефективної реалізації соціально значущих інфраструктурних проектів для держави та отримання фінансової вигоди для бізнесу.

У цілому реалізація проектів ДПП із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства дає змогу залучити додаткові інвестиції для оновлення та модернізації інфраструктури. Механізми ДПП широко використовуються у світовій практиці для залучення приватного капіталу до будівництва залізниць, автобанів, а також до спільних проектів у сфері транспорту, енергетики, ЖКГ тощо.

Досвід країн із розвинутою ринковою економікою дає змогу виявити характерні ознаки ДПП, що відрізняють його проекти від інших форм відносин держави й бізнесу:

- визначені строки дії угод про партнерство (від 10–15 до 50 років);
- специфічні форми фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників;
- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами; поділ ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін, що є однією з конкурентних переваг під час інвестиційної взаємодії держави та бізнесу [7, с. 40].

В умовах глобалізації державно-приватне партнерство виступає інструментом зміцнення господарських, територіальних і соціальних взаємозв'язків між країнами та окремими части-

нами економічного простору всередині країни. За рахунок ДПП з'являються можливості щодо залучення інвестиційних ресурсів для фінансування інфраструктурних проектів, адже рівень розвитку інфраструктури напряду впливає на інвестиційну привабливість інших сфер господарства, ділову фінансову активність і конкурентоспроможність країни на світовому ринку та її готовність до участі в міжнародній кооперації.

У табл. 1 подано варіант поєднання різного роду ресурсів публічного і приватного партнерів для їх взаємної вигоди та ефективної реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Таблиця 1

Схема поєднання ресурсів публічного і приватного партнерів для обоїпольної вигоди [8, с. 25]

Публічний партнер	Приватний партнер
Соціальна відповідальність	Фінанси
Відповідальність перед громадою	Ефективні управлінські рішення
Екологічні пріоритети	Технології
Нормотворча діяльність	Підприємницький підхід

Релевантною ознакою ДПП є ефективне поєднання переваг і внеску кожного з учасників. Зокрема, бізнес забезпечує фінансові ресурси, ефективно гнучке та оперативне управління, впроваджує нову техніку, технології, нові форми організації виробництва та коопераційних зв'язків. Своєю чергою, держава виконує свої основні функції щодо контролю, регулювання, дотримання суспільних інтересів, може надавати різного роду преференції та гарантії приватному партнеру, а також матеріальні та фінансові ресурси [8, с. 29].

Саме таке поєднання внесків кожної зі сторін забезпечує тісну взаємодію держави та бізнесу. Найбільш важливим фактором цієї взаємодії є використання інвестиційних ресурсів приватного партнера, який за рахунок гарантій із боку держави значно

зменшує свої ризики. Така ситуація є актуальною для України, де існує значна кількість загроз та небезпек для потенційних інвесторів, що стримує зростання загального обсягу інвестицій в економіку країни.

Іншим важливим аспектом, який є сутнісною ознакою державно-приватного партнерства, є розподіл ризиків між учасниками проекту. Оптимальний розподіл ризиків між публічною організацією та приватною компанією шляхом визначення партнера, який має потенціал і ресурси мінімізувати конкретний тип ризику, є сутнісною ознакою ДПП. Саме тому на початковому етапі проектів ДПП необхідно визначити ризики, пов'язані з кожним аспектом проекту, і здійснити їх розподіл між публічним і приватним секторами або ж домовитися про спільну відповідальність, про певну категорію ризику.

Основою успішного розподілу ризиків є належне оцінювання та визначення ціни кожного ризику. Надзвичайно важливо, щоб усі сторони погодилися з оцінкою кожного ризику, а сторони, яка бере на себе той чи інший ризик, були надані засоби контролю над основними чинниками, що формують цей ризик. Оптимальну схему розподілу ризиків, складену на основі узагальнення досвіду країн Заходу, у ДПП демонструє таблиця 2.

Такий розподіл ризиків є оптимальним і з погляду українського законодавства, адже державний партнер бере на себе ризики, які мають макроекономічний характер і на які приватний партнер узагалі немає ніякого впливу. Саме це є позитивною рисою державно-приватного партнерства. Слід зазначити, що значна група ризиків знаходиться під спільною опікою обох сторін ДПП, а приватному партнеру передана та група ризиків, яка більше всього пов'язана із самим виконанням проектів ДПП.

Якщо ж говорити про практику використання державно-приватного партнерства в Україні, то передусім необхідно відзначити, що, згідно з вітчизняним законодавством, до сфер, на які розповсюджується державно-приватне партнерство, переважно належать соціальна, транспортна, промислова та інші інфраструктури (рис. 1).

Таблиця 2

Розподіл ризиків проектів ДПП між партнерами

Види ризиків		
Публічний сектор	Спільне управління ризиками	Приватний сектор
Регуляторні/політичні/екологічні Пов'язані із тендерним процесом Пов'язані з економічним розвитком	Пошкодження/збитки Форс-мажор Попит/використання Відносини з працівниками Прибутки/збитки Технологічне відставання	Розроблення проекту Планування Будівництво Експлуатація Обслуговування Інфляція та відсоткові ставки Обмінні курси Надходження Оподаткування Залишкова вартість

Джерело: систематизовано автором

Сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні
Пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування
Розподіл і постачання природного газу
Виробництво, транспортування і постачання тепла
Виробництво, розподілення та постачання електричної енергії
Будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури
Туризм, відпочинок, рекреація
Оброблення відходів
Збір, очищення та розподілення води
Культура та спорт
Охорона здоров'я
Машинобудування
Забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем
Управління нерухомістю
Інші сфери здійснення державно-приватного партнерства (освіта, наука, ІТ тощо)

Рис. 1. Сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні [2]

У зв'язку із цим можна відзначити, що чи не найважливіша особливість здійснення інвестицій у проекти ДПП пов'язана саме зі специфікою об'єктів інвестування, тобто об'єктів інфраструктури. Проте наявна практика використання ДПП в Україні поки не дала втішних результатів. Недосконалість нормативно-правових актів, відсутність зацікавленості з боку приватного партнера не дають повною мірою реалізувати потенціал державно-приватного партнерства. Вкрай низькою є частка приватних інвестицій (не більше 10%) під час реалізації переважної більшості проектів ДПП (за світовими стандартами такі проекти взагалі не можуть уважатися державно-приватними). Решту витрат за такими проектами ДПП доводиться фінансувати з державного (або регіонального) бюджету. Крім того, в Україні не зафіксовано випадків успішного залучення приватних інвестицій на засадах ДПП до реалізації стратегічно важливих соціально-гуманітарних проектів (у т. ч. у сферах освіти, охорони здоров'я, розвитку та підтримки культурно-історичної спадщини тощо).

Потенціал ДПП у розвитку інфраструктурних об'єктів, що на регіональному рівні мають велике соціальне значення (наприклад, проекти з постачання води), залишається значною мірою нереалізованим. Наприклад, частка населення, яке обслуговується приватними операторами водопостачання та водовідведення, в Україні становить лише 5% (у Росії – 27%, Грузії – 25%, Казахстані – 41%, Вірменії – 53%) [9]. Зважаючи на критичний стан значної частини інженерних мереж (унаслідок високих показників їх фізичного зношення – до 70–80%), залучення приватного

капіталу у сферу водопостачання та водовідведення було б своєчасним і доцільним.

І таких прикладів в Україні є безліч, адже нестача фінансових ресурсів є ключовою проблемою для держави у цьому сегменті. Саме тому практика державно-приватного партнерства, де використовується фінансовий потенціал приватного партнера і законодавчі можливості державного партнера, зможе надати необхідний поштовх для оновлення інфраструктури в Україні.

Для практичного запровадження основних форм ДПП із метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку державно-приватного партнерства. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів державно-приватного партнерства:

- вдосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП;
- вдосконалення 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 поліпшення інвестиційного клімату, податкового та регуляторного середовища [9].

Тільки за комплексного виконання цих заходів існує можливість того, що державно-приватне

партнерство стане більш поширеним явищем у вітчизняній економіці і за правильної організації забезпечить сприятливі передумови для сталого інноваційного розвитку держави у цілому.

Висновки з проведеного дослідження.

Інвестиційна взаємодія між державою та бізнесом, яка заснована на засадах державно-приватного партнерства, повинна стати яскравим прикладом того, як публічний та приватний сектори можуть отримувати додаткові переваги від такої кооперації. У найближчій перспективі практика державно-приватного партнерства повинна поширюватися в Україні, адже зарубіжний досвід свідчить про успішність та ефективність таких партнерств.

Партнерство бізнесу і держави в Україні повинно збільшити шанси на успіх під час реалізації соціально важливих інфраструктурних проектів. Спільне управління ресурсами та ефективний розподіл ризиків між сторонами партнерства дають змогу активно залучати інвестиції для реалізації соціально значущих проектів, знижувати відповідні витрати для учасників проекту, підвищити якість надання соціально-значущих послуг.

Механізм державно-приватного партнерства в Україні повинен стати прикладом ефективної та прозорої співпраці між владою та бізнесом, що в майбутньому принесе додаткові переваги всім учасникам цього процесу. Держава за рахунок залучення інвестицій із приватного сектору зможе якісно оновити та модернізувати соціальну інфраструктуру, а приватний партнер зможе отримати значну фінансову вигоду від участі в таких проектах.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance / E.R. Yescombe [UK First Edition]. – London: Yescombe Consulting Ltd, 2007. – 368 p.
2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt].
3. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу / Б. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.yurist-online.com/news/kmu/2.
4. Герасименко О.А. Развитие государственного партнерства в управлении региональной образовательной системой : автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / О.А. Герасименко. – Белгород, 2010. – 27 с.
5. Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнёрство в субъектах РФ / Ю.А. Халимовский // Налоги. – 2011. – № 14. – С. 12–18.
6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
7. Варнавский В.Г. Государство и бизнес: институциональные аспекты / В.Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2006. – С. 40.
8. Державно-приватне партнерство: навч. посіб. – К. : Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні, 2016. – 408 с.
9. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/816/.