

УДК 658.26+336.648

Данилейчук Р.Б., к.е.н.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ

В статті визначено доцільність та умови використання програм державно-приватного партнерства в сфері енергозбереження та розвитку інфраструктури паливно-енергетичного комплексу. Пріоритетними формами для укладання договорів державно-приватного партнерства в цій сфері визначені “будівництво – управління – передача” та “будівництво – передача – управління”, оскільки саме вони забезпечують максимальний контроль держави над діяльністю концесіонера.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, енергозбереження, інфраструктура паливно-енергетичного комплексу.

Danyleychuk R.

THE USE OF PROGRAMS OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ENERGY SAVING AND THE DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE OF FUEL AND ENERGY COMPLEX

The expedience and conditions of use of programs of the public-private partnership in the field of energy saving and the development of infrastructure of fuel and energy complex are defined in the article. The “Build – Operate – Transfer” and “Build – Transfer – Operate” forms of contracts for public-private partnership are defined as the priority forms in this area because they provide the maximum state control over the activities of the concessionaire.

Keywords: public-private partnerships, energy efficiency, the infrastructure of fuel and energy complex.

Данилейчук Р.Б.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

В статье определена целесообразность и условия использования программ государственно-частного партнерства в сфере энергосбережения и развития инфраструктуры топливно-энергетического комплекса. Приоритетными формами для заключения договоров государственно-частного партнерства в этой сфере определены "строительство – управление – передача" и "строительство – передача – управление", поскольку именно они обеспечивают максимальный контроль государства над деятельностью концессионера.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, энергосбережение, инфраструктура топливно-энергетического комплекса.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Трансформаційні процеси, що тривають в Україні, супроводжуються поступовим становленням конкурентних засад функціонування основних національних ринків, а також ринкових принципів взаємовідносин між суб'єктами господарювання, між роботодавцями і працівниками. На сьогодні варто відзначити відсутнє відставання у формуванні та інституційному оформленні взаємного узгодження інтересів між органами державної влади, підприємницькими структурами та організаціями громадянського суспільства. Це загрожує розвитком суспільно-економічних процесів, здатних послабити конкурентоспроможність національної економіки, суттєво деформувати розподіл

суспільних благ, спричинити виникнення соціальних криз та послаблення ролі держави у проведенні цілеспрямованої соціально-економічної політики.

Належна відповідь на ці виклики може бути дана лише за умови національної та суспільної консолідації, формування свого роду загальнонаціональної “мережевої структури” в системі відносин між державою, бізнесом та громадянським суспільством в напрямку мінімізації конфліктності та забезпечення їх партнерської основи як фундаменту підвищення ефективності соціально-економічних реформ [1].

Одним із шляхів забезпечення такої консолідації в суспільно-економічних відносинах є використання програм державно-приватного партнерства (ДПП), яке полягає в поєднанні ресурсів держави та бізнесу для досягнення спільних цілей. В умовах розгортання економічної кризи таке поєднання ресурсів при збереженні стратегічно важливих об’єктів державної власності стає одним з важливих інструментів подолання негативних наслідків цих процесів без втрат для перспектив держави.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Різноманітні питання, що стосуються проблем реалізації програм ДПП, досліджувались у працях провідних вітчизняних і зарубіжних вчених: А. В. Беліцької, В. Г. Варнавського, М. А. Дерябіної, Л. І. Єфімової, В. Н. Мочальникова, В. А. Михеева, Л. Отул, В. Ребок, В. І. Якуніна й ін. Однак, у вітчизняній науковій літературі проблемам використання програм ДПП в сфері енергозбереження і розвитку інфраструктури паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) присвячено мало уваги, тільки в окремих публікаціях вченими ставиться питання про доцільність їх використання в розгляданих сферах.

Зокрема, науковець О. І. Снігір доводить, що, оскільки реалізація проектів ПЕК потребує значних фінансових вкладень, які перевищують можливості вітчизняного бюджету, то з огляду на мінливість поведінки іноземних кредиторів, одним із сценаріїв є залучення коштів приватного сектору у формі застосування механізму ДПП [2, с. 62].

Суттєва увага питанням реалізації проектів ДПП приділяється в доповіді про стан та перспективи розвитку підприємництва в нашій державі, підготовленій Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва за участі К. О. Ващенко, З. С. Варналія, В. Є. Воротіна, В. М. Гейця, Е. М. Кужель, О. В. Лібанової та ін. [3]. В той же час, проведений цими дослідниками аналіз динаміки інвестицій у проекти на основі ДПП свідчить про те, що потенціал ДПП недостатньо було використано для розвитку економічної та соціальної інфраструктури національної економіки.

Наведені твердження вимагають проведення ґрунтовних досліджень в обраній сфері.

Цілі статті. Метою даного дослідження є визначення доцільності та умов використання програм державно-приватного партнерства в сфері енергозбереження та розвитку інфраструктури паливно-енергетичного комплексу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Державно-приватне партнерство – система відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об’єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових чи модернізації (реконструкції) діючих об’єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об’єктами [1; 4].

В Україні з прийняттям Закону “Про державно-приватне партнерство” від 1 липня 2010 року № 2404-VI [5] відбулося формування законодавчого підґрунтя для співробітництва державного та приватного сектора з метою підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій в економіку держави.

Закон передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державно-приватного партнерства в Україні, врегульовує відносини, пов'язані з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства, встановлює гарантії додержання прав та законних інтересів сторін цих договорів.

Метою закону є створення умов для підвищення конкурентоспроможності державного сектора економіки. Для іноземних приватних партнерів, які реалізують на території України проекти в рамках ДПП, встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності.

Статтею 18 зазначеного Закону передбачена можливість надання державної підтримки здійснення ДПП шляхом надання державних гарантій, фінансування (співфінансування) та в інших формах, передбачених законом. Варто зазначити, що механізми надання таких форм державної фінансової підтримки для інвестиційних проектів уже врегульовані чинним законодавством України [5-6]. Більш того, постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2010 № 415 [7] передбачено створення спеціальної комісії з метою сприяння координації дій міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади під час реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку Кабінетом Міністрів України. Усі вказані вище форми надання державної підтримки реалізації інвестиційних проектів на засадах ДПП надаються виключно на конкурсних умовах.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 459 від 20.08.2014 “Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі” [8], Мінекономрозвитку виконує свою функцію спеціально уповноваженого органу з питань державно-приватного партнерства. Варто зауважити, що вказане міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, серед іншого, і формування державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива тощо.

Що стосується ДПП, то Мінекономрозвитку, відповідно до покладених на нього завдань, проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП; організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП; проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі оцінку та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ДПП; проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; бере участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП; веде облік договорів, укладених у рамках ДПП.

Загалом можна констатувати створення в Україні необхідного правового поля для залучення інвестицій та розвитку економіки України на засадах ДПП. При цьому основними принципами державно-приватного партнерства є: 1) поєднання інтересів державного та приватного партнерів з метою досягнення взаємної вигоди; 2) об'єкти ДПП не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору; 3) дотримання прав та інтересів споживачів товарів (робіт, послуг), вироблених (наданих) в рамках реалізації ДПП; 4) визначення приватного партнера виключно на конкурсних засадах; 5) істотні умови договору, права, обов'язки та відповідальність сторін, особливості здійснення інвестором господарської діяльності визначаються відповідно до законодавства та за домовленістю сторін; 6) участь держави, органів місцевого самоврядування у фінансуванні ДПП; 7) незмінність цільового призначення та форми власності об'єкту ДПП; 8) впровадження ресурсо- та енергозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій при створенні нових, відновленні діючих та експлуатації об'єктів, що здійснюється згідно з проектами ДПП;

9) підвищення кваліфікаційного рівня трудових ресурсів при виконанні договорів ДПП; 10) справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з реалізацією ДПП, між державним та приватним партнером; 11) державні гарантії дотримання прав та інтересів приватного партнера, наданих йому згідно з чинним законодавством України; 12) непорушність права власності на майно, яке належить приватному партнеру та використовується ним для реалізації ДПП; 13) забезпечення державою стабільних умов виконання договорів ДПП; 14) справедливий розподіл між приватним партнером та державою відповідальності та винагород (відшкодувань) за результатами реалізації ДПП [1; 4].

Як засвідчує міжнародний досвід, найпоширенішими сферами ДПП є: а) житлово-комунальна сфера (виробництво та транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій); б) будівництво та утримання автошляхів; в) енергозбереження; г) експлуатація будівель бюджетного сектору економіки.

Досить поширеним у промислово розвинених країнах світу є також застосування програм державно-приватного партнерства як складових інноваційної політики. Йдеться про правові й організаційні механізми, які стимулюють кооперацію приватних компаній з державними університетами і дослідницькими інститутами, спрощують доступ приватних наукових центрів до результатів наукових розробок, отриманих за рахунок державних коштів, делегують приватним чи державно-приватним фондам чи банкам повноваження щодо надання державної допомоги на реалізацію інноваційних проектів тощо [1].

Особливого значення нині набуває й державно-приватне партнерство в екологічній сфері. Оскільки проблема високого рівня забруднення навколишнього середовища в Україні накладається на проблему енергетичної залежності і енергетичної неефективності в умовах подорожчання енергоносіїв, насамперед важливою є участь бізнесу в розробці і застосуванні технологій енерго- та ресурсозбереження, їх впровадженні, в тому числі, в державному та комунальному секторах економіки [9, с. 196-197].

Доцільність використання механізмів ДПП в паливно-енергетичному комплексі України визначається тим фактом, що ПЕК посідає одне з провідних місць серед секторів національної економіки та забезпечує вітчизняну промисловість сировинними ресурсами (вугіллям, продуктами нафто- і газопереробки), а також забезпечує соціальну сферу та суб'єктів господарювання необхідними видами кінцевих енергоносіїв (електричною і тепловою енергією, природним газом, моторними видами палива). В той же час, сьогодні значна частина об'єктів ПЕК перебувають на межі фізичного зносу, а отже, потребують реконструкції, модернізації або повної заміни [2, с. 58; 10].

З огляду на суттєві зміни в умовах функціонування ПЕК через анексію Криму та бойові дії на території Донецької та Луганської областей, спричинені агресією Російської Федерації, Верховна Рада України ухвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України, в якій містяться засади щодо забезпечення політики енергетичної незалежності, включаючи пріоритетні напрями розвитку суб'єктів ПЕК України на 2015-2016 роки [11]. Пріоритетними напрямками реформування ПЕК, серед інших, є: а) реалізація проекту з Європейського банку реконструкції та розвитку та Європейського інвестиційного банку щодо модернізації газотранспортної системи України; б) створення ПАТ "Магістральні газопроводи України", ПАТ "Підземні газові сховища України"; в) повне фінансове оздоровлення НАК "Нафтогаз України"; г) будівництво LNG-терміналу та інтерконекторів; д) інтеграція української енергосистеми в мережу європейських енергосистем ENTSO-E та ін. Першочерговими заходами в сфері енергозбереження, згідно згаданої вище Програми [11], є: а) модернізація енергогенеруючих потужностей теплоелектростанцій; б) будівництво й реконструкція житла згідно з новими стандартами енергоефективності (підготовка нових державних будівельних норм і стандартів енергоефективності); в) підвищення енергоефективності

за рахунок реалізації проектів з використанням альтернативних джерел енергії (Clean Energy) та ін.

Такі масштабні програми енергозбереження та плани реорганізації ПЕК вимагають наявності відповідних джерел їх фінансування та реалізації, серед яких важливе місце може зайняти використання механізмів ДПП [2, с. 61; 12, с. 100-101].

З огляду на важливість успішної реалізації програм з енергозбереження та приймаючи до уваги стратегічне значення паливно-енергетичного комплексу для економіки держави, нами рекомендується з основних форм державно-приватного партнерства використовувати дві: 1) “будівництво – управління – передача”; 2) “будівництво – передача – управління” [5-6]. Саме ці дві форми є оптимальними з позиції збереження максимального контролю держави над діяльністю концесіонера. Розглянемо ці дві форми детальніше.

Так форма “будівництво – управління – передача” (Build – Operate – Transfer або BOT) передбачає, що концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об’єкт передається державі. Зазвичай концесійні схеми BOT використовуються при будівництві трубопроводів, автострад, електростанцій, аеропортів, тунелів, стадіонів та інших об’єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави.

Форма “будівництво – передача – управління” (Build – Transfer – Operate або BTO) передбачає, що концесіонер будує об’єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об’єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера.

Висновки. Отже, проведене дослідження дає підстави говорити не тільки про доцільність, а й про необхідність використання програм державно-приватного партнерства в сфері енергозбереження та розвитку інфраструктури паливно-енергетичного комплексу. На основі аналізу існуючого нормативно-правового поля констатовано, що в Україні створено необхідну законодавчу базу для залучення інвестицій та розвитку економіки України на засадах ДПП.

За результатами аналізу умов використання програм ДПП в сфері енергозбереження та розвитку інфраструктури ПЕК рекомендується з основних форм ДПП використовувати дві: “будівництво – управління – передача” та “будівництво – передача – управління”, оскільки саме ці форми є оптимальними з позиції збереження максимального контролю держави над діяльністю концесіонера.

Загалом, запровадження стосунків державно-приватного партнерства, яке полягає у встановленні довгострокових відносин між суб’єктами центральної або місцевої влади та підприємствами чи їх громадськими об’єднаннями з приводу вирішення важливих для усього суспільства соціально-економічних проблем, є одним із заохочувальних засобів для започаткування активного економічного діалогу. В такому діалозі держава як стратегічно орієнтований суб’єкт має змогу “підштовхнути” бізнес до соціально спрямованих дій шляхом запровадження комплексу спеціальних стимулів.

Список використаних джерел:

1. Король В. С. Формування та розвиток інфраструктури малого бізнесу на регіональному рівні (на прикладі Івано-Франківської області) [Текст] : монографія / В. С. Король, Р. Б. Данилейчук. – Івано-Франківськ, Луцьк: ВІЕМ, 2011. – 168 с.
2. Снігір О. І. Модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу: шляхи реалізації урядових реформ / О. І. Снігір // Наукові праці НДФІ. – 2015. – Вип. 1 (70). – С. 57-64.
3. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні: Національна доповідь / [К. О. Ващенко, З. С. Варналій, В. Є. Воротін та ін.]. – К., Держкомпідприємництво, 2008. – 226 с.
4. Данилейчук Р. Б. Реалізація державної політики підтримки розвитку інфраструктури малого бізнесу [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / Данилейчук Р. Б.; Держ. вищ. навч. закл. “Ужгород. нац. ун-т”. – Ужгород, 2013. – 22 с.

5. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 №2404-VI // Офіційний вісник України від 09.08.2010. – 2010 р., № 58, стор. 17, стаття 1988, код акту 52182/2010 (з подальшими змінами і доповненнями).
6. Бондар Н. М. Правові передумови формування організаційно-економічного механізму партнерських взаємодій держави і приватного сектору в Україні / Н. М. Бондар // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2012. – Вип. 22(2). – С. 69-75.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Комісію з координації здійснення заходів, пов’язаних з реалізацією інвестиційних проєктів” від 17.05.2010 № 415 // Офіційний вісник України від 18.06.2010. – 2010 р., № 43, стаття 1414, код акту 51465/2010.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 “Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі” // Офіційний вісник України від 03.10.2014 р. – 2014 р., № 77, стаття 2183, код акту 74037/2014.
9. Данилейчук Р. Б. Фінансування заходів з енергозбереження із залученням коштів вітчизняних та іноземних інвесторів / Р. Б. Данилейчук, О. П. Романко // Економічний форум. – 2014. – № 4. – С. 196-200.
10. Кісь С.Я. Ідентифікація загроз економічній безпеці держави у паливно-енергетичному комплексі / С. Я. Кісь, Г. Р. Кісь // Вчені записки університету “Крок” (випуск 27, том 1). – Київ, 2011 р. – С. 142-147.
11. Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII “Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19).
12. Яцюк О. С. Особливості інвестиційної діяльності на підприємстві в умовах кризи / О. С. Яцюк // Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції “Тренди та інновації в сучасній економіці”. Тези доповідей. Частина 4. – Харків: ХНУБА, 2015. – С. 100-103.