

УДК 336.13:336.64

**ГНОСЕОЛОГІЯ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

DOI 10.30838/ P.ES.2224.230419.86.477

Шулюк Б. С., к.е.н.*Тернопільський національний економічний університет*

Виділено періоди становлення фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні. Виокремлено особливості та основні перешкоди для успішного функціонування згаданого механізму на кожному етапі його розвитку. Перший етап (1991-1992 рр.) пов'язаний з формуванням інституційного середовища, а саме почалося зародження приватного підприємництва, розширення співпраці держави з бізнесом в сфері економіки. Другий етап (1993-1999 рр.) характеризувався активною трансформацією економіки, в якому розробляли різні підходи до здійснення економічної політики держави, здійснювали пошук нових форм та методів взаємодії бізнесу і влади. Основним змістом третього етапу (2000-2008 рр.) було посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів країни, внаслідок чого виникли нові інструменти в структурі фінансового механізму державно-приватного партнерства у вирішенні стратегічних завдань модернізації і диверсифікації економіки країни. Четвертий етап (2009-2014 рр.) пов'язаний з світовою економічною кризою, яка зумовила проблеми екстенсивного розвитку вітчизняної економіки, що зумовило негативну динаміку основних показників соціально-економічного розвитку держави, в тому числі згорання безлічі проектів державно-приватного партнерства. П'ятий етап (2015 – по даний час) – період сучасного розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства, який направлений на розвиток промисловості, модернізацію, трансферт нових, інноваційних технологій. Акцентовано увагу на тому, що сучасний фінансовий механізм ДПП спрямований на активізацію інвестиційної діяльності в економіці країни та створення можливостей досягнення максимальної рентабельності реалізації проектів для приватних партнерів. Разом з тим аргументовано необхідність удосконалення його функціонування в контексті вирішення проблем, пов'язаних з недосконалою законодавчою базою, обмеженим застосуванням проектів партнерства у галузях соціально-економічної сфери, наявністю різних видів ризиків, відсутністю спеціалізованого органу управління механізмом, фінансово-економічною нестабільністю у країні. Обґрунтовано, що зазначені проблеми варто вирішувати цілеспрямовано за активної участі державних і місцевих органів влади, які мають створювати необхідні умови для функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства.

Ключові слова: фінансовий механізм державно-приватного партнерства; етапи становлення; сфери діяльності; пріоритети інвестування; соціально-економічна сфера

UDC 336.13:336.64

GNOSEOLOGY OF DEVELOPMENT OF FINANCIAL MECHANISM OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

DOI 10.30838/ P.ES.2224.230419.86.477

Shuliuk B., PhD. in Economics*Ternopil National Economic University*

The periods of formation of the financial mechanism of public-private partnership in Ukraine have been allocated. The features and main obstacles for successful functioning of the mentioned mechanism at each stage of its development have been singled out. The first stage (1991-1992) is connected with the formation of the institutional environment, namely, the beginnings of private entrepreneurship, expansion of cooperation between the state and business in the field of economy. The second stage (1993-1999) was characterized by an active transformation of the economy, in which different approaches to the implementation of economic policy of the state were developed, they searched for new forms and methods of interaction between business and government. The main content of the third phase (2000-2008) was to strengthen the role of the state in regulating the country's social and economic processes, resulting in new instruments in the structure of the financial mechanism of public-private partnership in solving strategic tasks of modernizing and diversifying the country's economy. The fourth stage (2009-2014) is connected with the global economic crisis, which caused the problems of extensive development of the domestic economy, which led to a negative dynamics of the main indicators of socio-economic development of the state, including the closing down of many projects of public-private partnership. The fifth stage (2015 - till now) is a period of modern development of the financial mechanism of public-private partnership, which is aimed at the development of industry, modernization, transfer of new, innovative technologies. The emphasis is placed on the fact that the modern financial mechanism of the PPP is aimed at intensifying investment activity in the country's economy and creating opportunities for achieving maximum profitability of project implementation for private partners. At the same time, the necessity to improve its functioning in the context of solving problems related to the imperfect legislative base, limited use of partnership projects in the spheres of socio-economic sphere, availability of various types of risks, lack of specialized mechanism of control of the mechanism, financial and economic instability in the country is substantiated. It is substantiated that these problems should be solved purposefully with the active participation of state and local authorities, which should create the necessary conditions for the functioning of the financial mechanism of public-private partnership.

Keywords: financial mechanism of public-private partnership; stages of formation; sphere of activity; priorities of investment; socio-economic sphere

Актуальність проблеми. Порівняно з економічно розвинутими країнами, де десятиліттями функціонував, розвивався і удосконалювався фінансовий механізм державно-приватного партнерства (далі – ДПП), Україні не вдалося досягти високого прогресу в цій сфері, адже

відбувається етап його становлення. При цьому наша держава має змогу використовувати і реалізувати у вітчизняній практиці кращі рекомендації та моделі організації фінансового механізму ДПП, а також уникати повторення низки помилок, властивих західним країнам.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретико-концептуальні та практичні засади розвитку фінансового механізму розкрито в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Л. Васечко, О. Василика, О. Вінник, Д. Задихайла, Н. Мілякова, О. Міщук, В. Опаріна, В. Оспіщева, В. Родіонової, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалової та ін. Проте в економічній літературі відсутні дослідження стосовно історичних тенденцій розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства. Враховуючи зазначене, тема статті є актуальною.

Мета роботи полягає у висвітленні еволюції і закономірностей становлення фінансового механізму державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи розвиток фінансового механізму ДПП в сучасній економіці України, варто виділити п'ять етапів, в яких представлені особливості його виникнення, формування і функціонування, а також поєднання певних умов, факторів і причинно-наслідкових зв'язків на кожному з них. Дані фактори впливу зумовлюють відповідні форми організації партнерства держави і підприємництва, певні сфери його застосування.

Перший етап (1991-1992 рр.) пов'язаний з формуванням інституційного середовища для функціонування ринкових механізмів. Характерною особливістю була ставка на пріоритетність ринкових регуляторів в економіці. На цьому етапі, коли на рівні Уряду було взято курс на ринкову економіку, почалося зародження приватного підприємництва, розгортання нових напрямків формування ринкового середовища в економіці України. В цих умовах відбувалося становлення і розвиток фінансового механізму партнерства держави і бізнесу. Держава залишала в своєму володінні, як правило, контрольний пакет акцій підприємств, що приватизувалися. Але згодом він також був реалізований, за винятком акцій стратегічних і соціально-значущих підприємств. Спільне володіння підприємствами було початком ДПП.

Основні напрямки реалізації фінансового механізму державно-приватного партнерства визначалися концентрацією власності, як правило, в сировинних галузях; орієнтацією бізнесу на отримання

високих доходів, швидке і негайне отримання прибутку, не зважаючи на стратегічні цілі соціально-економічного розвитку держави; широкому використанні адміністративного ресурсу при реалізації певних експансіоністських інтересів.

Другий етап (1993-1999 рр.) – період активної трансформації економіки, в якому розробляли різні підходи до здійснення економічної політики держави, шукали нові форми та методи взаємодії бізнесу і влади. Цей етап взаємин держави і бізнесу визначався приватно-олігархічною моделлю при верховенстві великих акціонерних компаній.

Основними суб'єктами партнерських відносин були великі корпорації. Взаємна співпраця держави та бізнесу зосереджувалася в основному на сировинному секторі економіки. Поряд з тим погіршення економічної ситуації в державі зумовило зниження стимулів для підприємницької активності і готовності бізнесу до довгострокового інвестування, а також припинилася технологічна модернізація економіки. У країні почався перерозподіл власності, корупція, рейдерські захоплення, лобіювання, проникнення бізнесу у владу. На даному етапі за ініціативою держави з'явилася нова прогресивна форма ДПП – фінансово-промислова група.

Третій етап (2000-2008 рр.) характеризувався загальною стабілізацією і розвитком усіх секторів економіки. Він став передумовою для відновлення і стабілізації економічного зростання. Відтак бюджетні кошти спрямовувалися на фінансування соціальних програм, інфраструктурних проектів розвитку економіки. Основний зміст цього періоду – посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів країни. Виникли нові інструменти в структурі фінансового механізму державно-приватного партнерства у вирішенні стратегічних завдань модернізації і диверсифікації економіки країни. Великий бізнес впевнено закріпив своє становище, в якості основи всієї національної економіки, як головного суб'єкта інноваційно-інвестиційної діяльності, головного партнера держави в спільних, соціально значущих і стратегічних проектах. Проте держава не співпрацювала із малим та середнім бізнесом.

Четвертий етап (2009-2014 рр.) пов'язаний з світовою економічною кризою, яка зумовила проблеми екстенсивного розвитку вітчизняної економіки. Держава не мала фінансових можливостей забезпечити розширене відтворення у таких галузях, як електроенергетика, транспорт,

комунальне господарство тощо. Все це знайшло відображення в негативній динаміці основних показників соціально-економічного розвитку держави, в тому числі і згортанні безлічі проектів ДПП.

Виникла необхідність переходу на якісно новий інноваційний розвиток, який повинен сприяти впровадженню проектів ДПП. В 2010 р. був прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство» [1], який визначив сутність поняття «державно-приватне партнерство», його основні принципи, правові форми, а також процес укладення угод між партнерами. Крім того, схвалено Концепцію розвитку такого партнерства в Україні на 2013-2018 роки, якою окреслено стратегічні вектори діяльності учасників ДПП [2].

Вітчизняні науковці, такі як О. Вінник [3], Д. Задихайло [4], О. Сиротюк [5], О. Шаповалова [6], досліджували проблеми правового забезпечення партнерських відносин держави і бізнесу. Основну увагу вчені акцентували на необхідності доповнення згаданого закону корпоративною формою інвестування, а також можливістю партнерам (державі і приватному інвестору) не тільки укласти контракти, але й створювати для такого співробітництва господарські організації.

Незважаючи на розроблення впродовж трьох років необхідних підзаконних актів, в цей період відсутні приклади реалізації успішних інвестиційних проектів. Згідно даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України в першій половині 2013 р. в Україні було реалізовано 160 проектів ДПП [7]. Проте це були не угоди, укладені на засадах державно-приватного партнерства, а договори концесії чи угоди про розподіл продукції, укладених в порядку, передбаченому Законами України «Про концесії» та «Про угоди про розподіл продукції».

В цей час в країнах Європейського Союзу кількість проектів ДПП перевищувала 1400, а обсяг вкладених в них коштів становив 260 млрд. грн. [8].

Основними проблемами нерозвинутості фінансового механізму ДПП в Україні були: наявність галузевих особливостей здійснення господарської діяльності і складність умов довгострокової й взаємовигідної співпраці держави і приватного партнера; низький рівень довіри населення до державних органів влади та усвідомлення переваг реалізації інвестиційних проектів на засадах ДПП; несприятливий інвестиційний клімат і складність здійснення підприємницької діяльності в процесі реалізації проектів ДПП; неврегульованість відносин між

органами державної влади та приватним сектором при проведенні погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, вирішення фінансово-господарських суперечок; відсутність ефективного механізму надання державної підтримки в сфері ДПП тощо.

Тому ефективність функціонування фінансового механізму ДПП залежала від вирішення державою проблем в цій сфері.

П'ятий етап (2015 – по даний час) – період сучасного розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства, який направлений на розвиток промисловості, модернізацію, трансферт нових, інноваційних технологій. Використання фінансового механізму ДПП дає можливість спільної консолідації ресурсів держави та приватного бізнесу для формування нових джерел інвестування національної інноваційної системи, підвищити рівень якості життя громадян, створити необхідну інфраструктуру для впровадження нових наукових досягнень в економіку країни. Тому проекти розповсюдилися від сфери надання суспільних послуг до дослідницької діяльності, конструкторських розробок та впровадження інновацій.

Сучасний механізм спрямований на активізацію інвестиційної діяльності в економіці країни та створення можливостей досягнення максимальної рентабельності реалізації проектів для приватних партнерів. Тому в цих економічних відносинах важливі, перш за все, не тимчасові пільги, а довгострокові гарантії прибуткового повернення вкладеного капіталу. Якщо цих гарантій немає, то високий підприємницький ризик приведе до скорочення сфери застосування ДПП. Таким чином, щоб залучити інвесторів в проекти, що реалізуються на принципах ДПП, держава застосовує стимулюючі для інвестора фінансові інструменти (субсидії, субвенції, пряме відшкодування інвестиційних витрат, передача на тих чи інших умовах об'єктів державної власності приватному партнеру та ін.).

Важливого значення набувають джерела фінансування проектів ДПП. Для їх ефективного формування і використання держава забезпечує сприятливі умови для приватних запозичень; формування цільових резервних фондів, механізму страхування різних інвестиційних ризиків, які виникають в процесі реалізації проектів ДПП.

Відтак фінансовий механізм сучасної практики ДПП заснований на наступних критеріях:

– стимулювання залучення в економіку додаткових фінансових ресурсів приватного сектора економіки; збалансування фінансових ризиків між державою і бізнесом;

– використання фінансових ресурсів приватних інвесторів для вирішення важливих соціальних і економічних завдань при збереженні за державою її базових функцій, включаючи контрольну;

– сприяння залученню в сферу ДПП інших ресурсів (інституційних, інформаційних, інтелектуальних, людських та ін.).

Незважаючи на те, що Україна здійснює реалізацію інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства, вона суттєво відстає від інших країн щодо розвитку такого партнерства. Основними перешкодами для успішного розвитку фінансового механізму партнерських відносин держави і сфери бізнесу є такі:

1. Недосконалість законодавчої бази. Зокрема, існує неузгодженість таких питань, як розміри та форми участі капіталу кожного із партнерів, типи й умови угод з приватними інвесторами, розподілення ризиків і відповідальності.

2. Обмежене застосування проектів партнерства у галузях соціально-економічної сфери. Найчастіше проекти реалізуються у транспортній галузі, однак недостатньо – у житлово-комунальному господарстві, туризмі, військовій справі. Причиною виникнення цієї проблеми є недостатня інформованість комерційних структур про нові форми, методи, інструменти та напрями розвитку партнерських відносин.

3. Труднощі щодо залучення коштів приватних партнерів до реалізації довгострокових проектів із високим ступенем ризику, адже часте їхнє невиконання спричинює низьку зацікавленість інвесторів їхнім фінансуванням. Тому на сучасному етапі державотворення важливим завданням є залучення інвестицій приватних партнерів для реалізації довгострокових інфраструктурних проектів, особливо в соціальній сфері. При цьому необхідна державна підтримка, яка у вітчизняній практиці не здійснюється. Це зумовлено такими причинами: дефіцитом бюджетних коштів, складністю та невизначеністю методології механізму надання державної підтримки, відсутністю щорічного фінансування довгострокових проектів ДПП, обмеженими можливостями отримання державних гарантій для реалізації проектів на місцевому рівні тощо.

4. Некомпетентність державних службовців щодо розроблення проектів. Найчастіше працівники державних і місцевих органів влади не

вміють належним чином сформулювати вимоги до проекту, визначити його кількісні та якісні характеристики, застосувати механізм конкурсного відбору, організувати довгострокове регулювання проекту державно-приватного партнерства. Це потребує підвищення кваліфікації працівників у сфері підготовки та реалізації проектів.

5. Відсутність спеціалізованого органу управління фінансовим механізмом державно-приватного партнерства. Як правило, зазначеними питаннями займаються різні структурні підрозділи виконавчих органів влади.

6. Фінансово-економічна нестабільність у країні, яка зумовлює неефективність функціонування зазначеного механізму.

Водночас необхідно зазначити, що в Україні фінансовий механізм державно-приватного партнерства в порівнянні із західними формами має специфічні риси. Адже варто говорити саме про державно-приватне партнерство, а не про приватно-державне, як в світових економічно розвинутих країнах. Держава виступає в якості інвестора, особливо на початковій стадії, а бізнес-структури здійснюють проект (в західних країнах приватна фірма виконує замовлення, використовуючи в основному свої кошти, а потім держава викуповує об'єкт). Наша держава фінансує переважно проекти в металургії, енергетиці, тоді як у Великобританії, наприклад, в рамках приватно-державного партнерства будуються лікарні і дороги.

Однак перспективи покращення функціонування фінансового механізму взаємодії влади і бізнесу є, оскільки інноваційний розвиток економіки визнано державним пріоритетом в рамках стратегії сталого розвитку України до 2020 р. А без співпраці з бізнесом інновації неможливі. Тому зазначені проблеми слід вирішувати цілеспрямовано за активної участі державних і місцевих органів влади, які мають створювати необхідні умови для функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства: формуючи сприятливий інвестиційний клімат у країні, визначаючи пріоритети вкладення коштів у стратегічні галузі соціально-економічної сфери, прямо та опосередковано впливаючи на розвиток приватного сектору економіки.

Висновки. Вітчизняний досвід формування фінансового механізму державно-приватного партнерства свідчить, що його використання є ефективним на кожному етапі функціонування держави, оскільки дозволяє не тільки економити бюджетні кошти, але також розвивати

підприємництво, соціальну інфраструктуру, сприяти співпраці з державою стосовно ведення бізнесу. Функціонування згаданого механізму дасть змогу вирішити проблеми економічного розвитку, відтак – підвищити якість життя населення в контексті задоволення матеріальних потреб громадян.

Водночас в Україні й надалі залишається потреба в удосконаленні існуючих та розробленні новітніх складників досліджуваного механізму, спрямованих на поліпшення інноваційно-інвестиційного клімату в країні. При цьому обмеженість фінансових ресурсів держави потребує посиленого державного сприяння розвитку партнерських відносин, яке має орієнтуватися на підвищення капіталізації проектів у різних секторах економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 58. Ст. 1988.
2. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013р. № 739-р. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2831.
3. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду: монографія. Суми: МакДен, 2012. 204 с.
4. Задихайло Д. В. Законодавче забезпечення державно-приватного партнерства: потенціал для подальшого розвитку. 2012. URL: <http://zavantag.com/docs/2196/index-478326.html> (дата звернення: 21.03.2019).
5. Сиротюк О. Д. Формування правових засад державно-приватного партнерства: теоретичні проблеми становлення та розвитку. 2010. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnpo/2010_1/110-119.pdf (дата звернення: 20.03.2019).
6. Шаповалова О. В. Інноваційні програми як об'єкт державно-приватного партнерства. Актуальні питання інтелектуальної власності та інноваційного розвитку: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15-16 лист. 2012 р.). Харків, 2012. С. 155–157.
7. Інформація Міністерства економічного розвитку і торгівлі України стосовно результатів реалізації проектів державно-приватного партнерства за 2015 р. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad> (дата звернення: 22.03.2019).
8. Відомості Світового банку про реалізацію проектів державно-приватного партнерства в Україні за 2009–2014 рр. URL: ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine (дата звернення: 22.03.2019).

REFERENCES:

1. (2010). Pro derzhavno-privatne partnerstvo: Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 r. № 2404-VI [On public-private partnership: Law of Ukraine dated July 1, 2010, №. 2404-VI.]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 58, 1988 [in Ukrainian].
2. (2013). Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku derzhavno-privatnoho partnerstva v Ukraini na 2013-2018 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.08.2013r. №739-r [On approval of the Concept of public-private partnership development in Ukraine for 2013-2018: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 14, 2013, № 739-p.]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*. 76, 2831 [in Ukrainian].
3. Vinnyk O. M. (2012). Korporativna forma derzhavno-privatnoho partnerstva: problemy pravovoho zabezpechennia na tli zarubizhnoho dosvidu [Corporate form of public-private partnership: problems of legal support on the background of foreign experience]. Sumy: MakDen [in Ukrainian].
4. Zadykhailo D. V. (2012). Zakonodavche zabezpechennia derzhavno-privatnoho partnerstva: potentsial dlia podalshoho rozvytku [Legislative provision of public-private partnership: the potential for further development]. Available at: <http://zavantag.com/docs/2196/index-478326.html> [in Ukrainian].
5. Syrotiuk O. D. (2010). Formuvannia pravovykh zasad derzhavno-privatnoho partnerstva: teoretychni problemy stanovlennia ta rozvytku [Formation of legal principles of public-private partnership: theoretical problems of formation and development]. Available at: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnpo/2010_1/110-119.pdf [in Ukrainian].
6. Shapovalova O. V. (2012). Innovatsiini prohramy yak obiekt derzhavno-privatnoho partnerstva [Innovative programs as an object of public-private partnership]. *Aktualni pytannia intelektualnoi vlasnosti ta innovatsiinoho rozvytku: materialy Mizhn. nauk.-prakt. konf. – Topical Issues of Intellectual Property and Innovation Development: materials Intern. sci.-pract. conf.* Kharkiv, 155–157 [in Ukrainian].
7. Informatsiia Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy stosovno rezultativ realizatsii proektiv derzhavno-privatnoho partnerstva za 2015 r. [Information from the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine on the results of the implementation of public-private partnership projects for 2015]. Available at: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad> [in Ukrainian].
8. Vidomosti Svitovoho banku pro realizatsiiu proektiv derzhavno-privatnoho partnerstva v Ukraini za 2009–2014 rr. [World Bank information on realization of public-private partnership projects in Ukraine for 2009-2014]. Available at: ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine [in Ukrainian].