

УДК 336.14:352.82

**В. Шандрик**

## **БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА ПРОЕКТІВ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПРОБЛЕМАТИКА ТА ЇЇ ВИРІШЕННЯ**

**Розглянуто механізми бюджетної підтримки проектів публічно-приватного партнерства у сфері місцевого комунального господарства та інфраструктури. Визначено та описано їх типи та середовище функціонування. Обґрунтовано та прокласифіковано суть та методи впливів бюджетної підтримки на результативність проектів публічно-приватного партнерства.**

**Ключові слова:** механізми державного управління, проект, публічно-приватне партнерство, вплив, ресурси, фінансування, місцевий бюджет.

Регулююча діяльність держави в сучасному ринковому середовищі, як відомо, здійснюється насамперед через використання нею (державою) та її окремими інституціями комплексу механізмів державного управління, які певним чином вирішують визначену проблематику, формуючи принципи, систему та процес розпорядження відповідними, об’єктивно обмеженими економічними ресурсами [1, 2].

Однією з визначальних сфер сучасної держави є сфера її місцевої та регіональної інфраструктури, що володіє відповідним інструментарієм державного регулювання, зосередженим, зокрема, і в механізмах фінансової, бюджетної, грошово-кредитної політики. Державний інструментарій управління у цій сфері включає такі важливі елементи, як: державний бюджет, систему державного (центрального, національного банку, державний та комерційний сектори економіки. Через них держава впливає на функціонування всіх ланок господарства, стимулюючи економічне зростання і науково-технічний прогрес, підтримуючи комерційну діяльність компаній як носіїв ринкових відносин.

Метою створення середовища ефективної взаємодії механізмів приватного (яке невід’ємно існує у сучасному ринку) і державного управління є не лише пристосування до мінливих умов, а й здійснення структурних зрушень, необхідних для подальшого соціального та економічного розвитку територій. До того ж, відповідальність за налагодження цієї взаємодії та її ефективність цілком покладається на державу як зацікавлену інституцію, оскільки ні приватний сектор, ні тим більше некомерційний (громадський) сектори, не мають на меті зберегти та прогнати державний управлінський апарат, соціальну сферу, культуру тощо. Окрім того, все це є тягарем для них, адже джерелом існування цих споживачів є виключно податки, що зменшують маржу прибутковості виробництва та обсяги прямого споживання. І, відповідно, вирішення всієї проблематики щодо ефективної взаємодії механізмів цілком належить до функцій держави, адже їй як своєрідній організаційній структурі властивий “інстинкт самозбереження та самозабезпечення” [3]. У цьому ракурсі особливу увагу потрібно звернути на сферу публічно-приватного партнерства, оскільки саме вона на сьогодні втілює співпрацю влади, громад та бізнесу.

Проблемам становлення та розвитку інституту партнерства, аналізу теорії та практики відносин державного та приватного секторів присвячені дослідження сучасних

вітчизняних науковців і практиків: В. Бакуменка, В. Вакулєнка, О. Васильєвої, Ю. Вдовєнка, П. Гамана, Н. Дідєнка, І. Запатріної, Н. Ільчєнка, П. Надолішного, В. Рибачука, В. Удовичєнка, Л. Федулової та інших. Та у запропонованому ракурсі проблематика є малодослідженою.

Невирішєними, зокрема, залишаються питання щодо теоретичного бачєння цїлей, порядку та змісту бюджетного фїнансування сегментів та секторів партнерства. Існують полярні погляди щодо сутності його завдань, місця та ролі в державному управлінні, немає одностайної думки з відношення до процесів ресурсного забезпечєння суспільного та соціального розвитку. При цьому бракує наукових досліджень стосовно однієї з найважливіших проблем розробки та запровадження дієвих механїзмів формування та функціонування інститутів успішної взаємодії влади, громад та бізнесу.

Тому стаття може розглядатися як актуальне дослідження визначєного кола наукових питань, що до сьогодни перебувають поза полєм зору, зокрема новє бачєння теорії та практики функціонування складу механїзмів бюджетної підтримки партнерства влади та громад у руслі ринкових реалій та нинішніх соціально-економічних викликів.

При реалізації проектів публічно-приватного партнерства (далі – ППП), приватна компанія, що забезпечує необхідне фїнансування та модернізацію існуючих об'єктів комунальної сфєри та інфраструктури, стає на певний перїод часу або до тих пір, поки не буде отримано запланований результат, співвласником і менеджером проекту. Використання такого підходу є найбільш прийнятним, коли місцеві органи влади, що прагнуть вирішити проблему, створити новий об'єкт або послугу, не в змозі самостійно забезпечити потрібне фїнансування. Додатково, реалізація такого підходу дає змогу отримати певні опосередковані результати, які можуть бути не пов'язані із специфічною метою проекту: скорочєння витрат у бюджету області або району та підвищення ефективності діяльності органів влади в вирішенні питань суспільного розвитку, соціальної та гуманїтарної сфєр.

За трактуванням Price Waterhouse Coopers, публічно-приватне партнерство – це “угода, структура якої припускає спільну роботу державного й приватного сектору для досягнення загальної мети; своєрідний альянс між державою та приватним сектором, покликаний забезпечити синергетичний ефект від взаємодії сторін в сфері соціально-значущих проектів” [4]. Бачєння Світового банку полягає у тому, що це “угоди публічної й приватної сторін із приводу виробництва інфраструктурних послуг, що укладаються з метою залучєння додаткових інвестицій і підвищення ефективності бюджетного фїнансування” [5].

Підтвердженням такого підходу може бути визначєння, яке дано у форматі Сьомого фїнансово-економічного форуму, що проводився 31.03.2011 р. Інститутом бюджету та соціально-економічного розвитку (ІБСЕД) в м. Київ, де ППП визначєне як засіб “...підвищення рівня економічного розвитку держави, що здійснює свій вплив через задоволення коштами державних та приватних фїнансів потреби у створєнні, підтримці функціонування та розвитку суспільно значимих інфраструктурних проектів” [6]. Це одне з найбільш вдалих визначєнь, оскільки воно одночасно найбільше наближенє до вітчизняної практики формування партнерств та враховує сучасну проблематику функціонування відповідних механїзмів державного управління.

Відповідно, місцеві органи влади в процесі спільної роботи з комерційним та некомерційним секторами отримують:

1. Доступ до ресурсів і досвіду комерційного сектору.

2. Можливості для впровадження інновацій та зменшення навантаження на бюджет.
3. Скорочення часу виконання проектів ППП, значне підвищення їх ефективності та якості послуг, що будуть надаватися за проектом.
4. Створення нового, суспільного центру відповідальності.

Зрозуміло, що при такому підході комерційний сектор (приватна компанія), яка вкладає в партнерство свої приватні ресурси, має стати на певний період часу або до тих пір, поки не отримає розумний прибуток на свої вкладення, співвласником або менеджером проекту. Таке право управління на існуючі об'єкти комунальної власності передається до приватної компанії, яка модернізує і/або будує об'єкт. На сьогодні цей підхід є найбільш прийнятним, коли місцеві органи влади, що прагнуть вирішити проблему або створити новий об'єкт або послугу, не в змозі самостійно забезпечити необхідне фінансування.

Взагалі, бюджетна та ресурсна підтримка може бути надана ППП у вигляді:

- прямої підтримки: коштами або в натуральному вигляді (наприклад, покриття витрат на будівництво, виділення земельної ділянки, передачі обладнання);
- відмови від стягування зборів, мит або інших платежів, які мали б бути сплачені приватним підприємством, що не залучено до співпраці з органами публічної влади;
- субсидування тарифів для соціально незахищених верств споживачів;
- надання державних та місцевих гарантій, зокрема гарантій виплати по кредитах, збору тарифних платежів, гарантії відшкодування збитків, компенсації у разі розірвання договору тощо;
- пряма бюджетна підтримка (інвестиційні субвенції, погашення відсотків за кредитом, субсидії/гранти, інвестиції у статутний капітал і/або кредитування);
- гарантування державного заказу на певні товари / послуги;
- комбінацією цих механізмів в тому або іншому ступені.

Таким чином, застосування бюджетного механізму шляхом вибору форми ресурсної підтримки ППП є особливо важливим, коли партнерство не є достатньо фінансово самостійним або схильним до специфічних ризиків, якими комерційний сектор не може управляти ефективно. Тоді публічний сектор повинен взяти на себе залучення нових або додаткових джерел фінансування функціонування партнерства. Але у будь-якому разі, витрати на створення ППП у підсумку несуть користувачі послуг. Начальні інвестиції у проекти ППП проводяться за рахунок комерційного сектора (приватної компанії), які потім компенсуються з податкових надходжень або позик, тобто також за рахунок кінцевого споживача.

Доцільно відзначити, що поняття “ресурсне забезпечення” включає достатньо широкий перелік передумов, що відносяться до застосування економічного механізму формування ППП: фінансові ресурси та матеріальні активи партнерства, компенсація дефіциту надходжень по тарифних платежах, політика підтримки тощо. Зрозуміло, що першочерговою у цьому сенсі є фінансова підтримка партнерства, яка включає як фінансовий вклад з боку місцевих органів влади при його ініціюванні, так і подальше фінансування поточної діяльності.

Відповідно до Закону України “Про загальні засади державно-приватного партнерства” (ст. 9) та низці інших законів України, визначені основні джерела фінансування проектів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) [7]:

- фінансові ресурси приватної компанії;
- фінансові ресурси, що запозичені в установленому порядку;

- кошти державного та місцевих бюджетів;
- інші джерела.

Додатково у ст. 18 перераховані інші можливі джерела ресурсної підтримки ДПП, які також можна застосовувати при формуванні ППП:

- надання державних гарантій;
- фінансування за державними та регіональними програмами;
- в інших формах, передбачених законом.

Постановою КМУ про режим надання державної підтримки ДПП визначено умови, згідно з якими підтримка може надаватися проектам, де використовуються об'єкти державної і комунальної власності, шляхом:

- надання державних або місцевих гарантій;
- фінансування за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів.

Таким чином, існуюча нормативно-правова база створює необхідні передумови для ресурсної підтримки двосекторного державно-приватного партнерства, про бюджетування ППП як з боку місцевих органів влади, так і про її отримання від центральних органів влади – не йдеться. При цьому, для місцевих органів влади найкращий практичний механізм реалізації ППП полягає у ініціюванні проектів, у яких залучення до управління комунальним підприємством потенціалу комерційного сектора дасть змогу отримати фінансування та технічне забезпечення, необхідне для вирішення проблем, які вони не можуть вирішити самостійно.

Поза визначеною законодавцем схеми бюджетного фінансування проектів, важливу роль відіграє не тільки наявність та обсяг бюджетної підтримки з боку місцевих органів влади, але і її співвідношення з такими параметрами економічного механізму, як вклад приватної компанії та організаційного механізму, як рівень ризику. За допомогою засобів графічного аналізу, ми встановили, що максимально можлива ефективність функціонування ППП може бути досягнута за умов перетину кривих “Ефективність коштів проекту” та “Крива ефективності бюджетних коштів”. Точка перетину визначена співвідношенням “Помірна бюджетна підтримка => Оптимальна ефективність коштів”. Цей розрахунок доцільно проводити за допомогою своєрідної графічної моделі оптимізації оцінки співвідношення показників ресурсної підтримки в рамках міжсекторної взаємодії публічного та приватного секторів при функціонуванні ППП за критерієм ціна / ризик.

Таким чином, важливим стимулюючим фактором розвитку ППП має стати удосконалення бюджетного механізму партнерства шляхом удосконалення процедури бюджетної та ресурсної підтримки на засадах оптимізації форм і засобів її надання. Важливим є також визначення критеріїв, відповідно до яких буде надаватися така підтримка на середньо- та довгострокову перспективу.

Кожному ППП, ймовірно, буде потрібний від місцевих органів влади який-небудь конкретний вид ресурсної підтримки. Але механізми, які при цьому застосовуватимуться, мають бути ретельно розроблені з тим, щоб забезпечити необхідну інвесторам передбачуваність щодо виконання прийнятих обов'язків за проектом. Ресурсна участь місцевих органів влади у реалізації ППП визначається співвідношенням бюджетних та приватних коштів, що вкладаються в реалізацію проектів ППП. При розгляді питання щодо надання бюджетної підтримки з боку місцевих органів влади необхідно приділити увагу таким питанням:

- відбір проектів відповідно до результатів аналізу соціально-економічних потреб;

- можливості місцевого бюджету щодо початкового бюджетування та подальшої ресурсної підтримки проекту;
- існуюча нормативно-правова база, що визначає умови надання бюджетної підтримки;
- забезпечення ефективності та прозорості надання бюджетної підтримки.

Взагалі, бюджетна підтримка може створити конфлікт інтересів або, навпаки, систему стимулів та поліпшення фінансової життєздатності проекту. При наданні такої підтримки ППП місцеві органи влади повинні шукати баланс між фінансуванням приватних інвестицій в інфраструктуру та звичайною фіскальною політикою. Знаходження правильного балансу дасть змогу приймати зважені рішення про те, коли надавати бюджетну допомогу і як управляти зобов'язаннями, що виникають у контексті виділення такої підтримки, одночасно проводячи досить агресивну політику щодо стимулювання інвестицій в інфраструктуру.

Таким чином, основні підходи щодо застосування бюджетного механізму відповідно до видів ресурсної підтримки ППП в Україні можуть бути таким.

1. Субвенції на виконання інвестиційних програм:

- спрямованість – виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- надаються у формі програм ресурсної підтримки ППП відповідно до порядків використання прийнятого бюджету органу місцевої влади за умови їх схвалення у встановленому законодавством порядку;
- порядок бюджетної і ресурсної підтримки має містити: підстави та/або критерії залучення одержувачів, конкурсні вимоги до інвестиційних програм, критерії та умови відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка;
- одержувач може отримувати бюджетні кошти на безповоротній основі.

2. Гарантії держави або місцевих органів влади для забезпечення повного або часткового виконання ППП (секторами партнерства) боргових зобов'язань:

- виключно в межах, визначених бюджетом місцевого органу влади;
- на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій;
- не надаються, якщо джерелом їх повернення є кошти іншого (державного або місцевого органу влади) бюджету.

3. Гарантії місцевого органу влади для забезпечення повного або часткового виконання секторами партнерства боргових зобов'язань:

- для реалізації інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій;
- лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів;
- не надаються, якщо джерелом їх повернення є кошти іншого (державного або органу місцевої влади) бюджету.

4. Інші форм бюджетної і ресурсної підтримки ППП:

- гарантії відшкодування збитків приватної компанії (невідповідність попиту запланованим показникам, невиконання державою зобов'язань за договором ППП, різниця в тарифах);
- гарантування державного заказу на певні товари/послуги.

Відсутність достатніх важелів впливу місцевих органів влади на суб'єктів ринку комунальних послуг, невідготовленість суспільства до переходу на ринкові відносини у

сфері та недостатня фахова підготовка працівників органів місцевої влади та суб'єктів, що здійснюють діяльність на ринку житлово-комунальних послуг до використання сучасних механізмів ППП значною мірою стримують використання ППП для розвитку комунальної інфраструктури.

Доцільно зазначити, що обмеженість можливостей обсягів бюджетної підтримки та неспроможність місцевих органів влади оперативного вирішувати проблеми, існуючі в комунальній сфері, поставили на порядку дня питання щодо початку розробки та реалізації проектів ППП. Першим кроком у цьому напрямку повинно стати вирішення питання щодо бюджетного та ресурсного забезпечення ініціювання та реалізації таких проектів. Для цього на рівні місцевих органів влади необхідно вирішити такі проблемні питання:

- забезпечити постановку та розвиток нових моделей та механізмів залучення та співпраці приватного сектора та місцевих органів влади;
- визначити шляхи та напрями удосконалення бюджетної та ресурсної підтримки як важелю стимулювання ППП у соціальній та гуманітарній сферах;
- визначити та обґрунтувати концепцію тарифної політики на засадах поєднання ринкових механізмів та часткового збереження бюджетної підтримки галузі.

Основними принципами, які мають бути імplementовані у сферу функціонування бюджетного механізму ППП, є такі.

1. Бюджетна підтримка має надаватися на зворотній основі та стимулювати впровадження підприємствами енергозберігаючих технологій.

2. Формування бюджетних програм і порядків використання передбачених ними бюджетних коштів мають бути максимально позбавлені суб'єктивізму та надавати можливість органу управління у відповідній сфері здійснювати вплив на розвиток галузі. Орган управління має визначати принципи та пріоритетні напрями використання бюджетних коштів, які забезпечують досягнення певних результатів та сприяють залученню приватного сектора у галузь, здійснювати моніторинг ефективності використання бюджетних коштів.

Пріоритетними напрямками залучення приватних інвестицій за підгалузями комунальної сфери є:

- у сфері тепlopостачання – реалізація програм із підвищення енергоефективності виробництва та транспортування теплової енергії, використання нетрадиційних джерел енергії, запровадження систем регулювання та обліку споживання;
- у сфері водопостачання та водовідведення – реалізація енергозберігаючих проектів, запровадження систем доочистки питної води на місці її споживання, очищення стічних вод, встановлення приладів обліку;
- у сфері поводження з побутовими відходами – запровадження системи роздільного збору побутових відходів, облаштування полігонів відповідно до існуючих норм і стандартів, будівництво сміттєспалювальних заводів як елемента системи теплозабезпечення населених пунктів;
- у житловій сфері – термомодернізація житлових та адміністративних будівель, встановлення приладів обліку та регулювання, створення ОСББ та управляючих компаній.

Розглядаючи подібні питання бюджетної підтримки публічно-приватного партнерства у галузі житлово-комунального господарства, стає зрозумілим, що поза специфікою будь-якого проекту ППП, основним моментом у його підготовці та реалізації є фінансова складова, яка характеризується вкладом сторін та розподілом прибутку.

Для виправлення ситуації, що склалася у комунальній сфері, підприємствам галузі надається бюджетна підтримка. Між тим, ці кошти не дають будь-якого помітного поліпшення ситуації у галузі та подолання негативних тенденцій. Водночас орієнтація місцевих органів влади в питанні фінансового забезпечення розвитку комунальної сфери тільки на бюджетну підтримку створило підґрунтя для розвитку споживацьких настроїв, призвело до їх небажання та неспроможності самостійно залучати необхідні фінансові ресурси ззовні.

Доцільно також визнати, що визначення потенційних джерел бюджетного фінансування з боку органів публічної влади формують свої специфічні ризики, а низька якість комунальної інфраструктури в Україні потребує значного обсягу інвестицій. Тому удосконалення бюджетної та ресурсної підтримки ЖКГ має стати важливим фактором зниження ризику проекту ППП у комунальній сфері. Для цього необхідно визначити критерії, відповідно до яких і буде надаватися бюджетна підтримка розвитку ППП у комунальній сфері на середньо- та довгострокову перспективу.

### **Висновки**

Застосування бюджетного механізму шляхом вибору форми ресурсної підтримки ППП є особливо важливим, адже трисекторне партнерство зазвичай не є достатньо фінансово самостійним, воно схильне до специфічних ризиків, що виникають через різницю тактичних цілей комерційного, публічного та некомерційного секторів. Нормативно-правова база взагалі не трактує питання бюджетування ППП і, таким чином, основні підходи щодо застосування бюджетного механізму відповідно до видів ресурсної підтримки ППП в Україні можуть бути досить різноманітними. Тому в умовах браку бюджетних коштів залучення приватного капіталу є єдиним та ефективним вирішенням зазначеної проблеми.

Для українських реалій ключовим моментом є впровадження ППП, де крім розподілу доходів, є виявлення і розподіл ризиків між партнерами. Головним принципом розподілу ризиків необхідно визначити їх віднесення на того партнера, який здатен ефективніше управляти і контролювати кожним конкретним ризиком. Тому подальшого дослідження потребує питання визначення та вимірювання основних ризиків, із якими можуть зіштовхнутись партнери під час визначення суті та обсягів бюджетної підтримки проектів ППП у комунальній сфері.

### **Література**

1. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення [Текст] : монографія / О. М. Алімов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук [та ін.]. — К. : Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. — 540 с.
2. Данилишин Б. М. Макросистемна еволюція української економіки [Текст] : у 2 т. Т. 2 / Б. М. Данилишин, В. В. Микитенко ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. — К. : Нічлава, 2008. — 216 с.
3. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия [Текст] : учеб. пособ. / В. Н. Хропанюк. — М. : [б. и.], 1998, — 944 с.
4. Joint Technology Initiatives. Public – Private Partnerships in EU Research [Electronic resource] / European Commission. European Communities. — 2008. — Access mode : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure\_en.pdf.
5. Матеріали Світового Банку: Україна: економічний огляд [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINEIN/UKRAINIAN/Resources/macro\\_update\\_071031\\_u.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINEIN/UKRAINIAN/Resources/macro_update_071031_u.pdf).

6. Офіційний сайт ІБСЕД [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua).

7. Про державно-приватне партнерство в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-07>.

**V. Shandryk**

**BUDGET SUPPORT OF PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIPS PROJECTS:  
RANGE OF PROBLEMS AND THEIR SOLUTION**

**The mechanisms of budget support of public and private partnerships projects in the sphere of local public utilities and infrastructure are considered. Their types and environment of functioning are defined and described. The nature and methods of impact of budget support on the effectiveness of public and private partnerships projects are grounded and classified.**

**Key words: mechanisms of public administration, project, public and private partnerships, impact, resources, financing, local budget.**