



УДК 69.003:339.03

О. В. Дикий,
к.е.н., доцент, докторант КНУБА

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ФОРМ ТА СУТНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В умовах глобалізації державно-приватне партнерство виступає важливим інструментом економічного, господарського зростання та підтримання міжнародних соціальних зв'язків. Процес інтеграції України до європейської економічної спільноти відкриває нові можливості для пошуку майбутніх інвесторів, в т.ч. і закордоном.

Тому наявність іноземних інвесторів поряд із вітчизняними в процесі впровадження механізму державно-приватного партнерства є, досить, поширеним. Найбільш широкого застосування з боку іноземних інвесторів дістали сфери інженерних комунікацій, транспортна, будівельна та ін.

Залучення механізмів державно-приватного партнерства у сфері будівництва є однією з найбільш перспективних та пріоритетних, та однією з найбільш розповсюджених проектів партнерства закордоном.

Актуальність досліджень даної теми полягає у нагальності потреби якнайшвидшого та найефективнішого застосування механізму ДПП, використовуючи для цього форми та підходи, а також обираючи об'єктами партнерських відносин ті галузі та сфери, що пройшли перевірку на результативність та ефективність закордоном.

Метою досліджень є виділення існуючих проблем, що стали перешкодою на шляху розвитку державно-приватного партнерства в Україні та пошук їх альтернативних рішень.

Цілі статті:

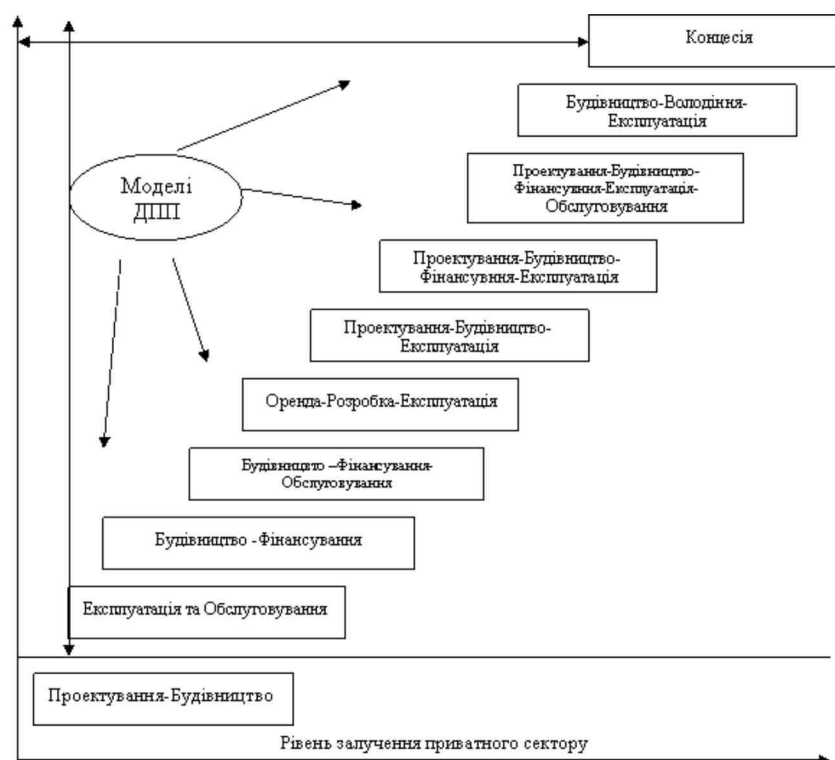
1. огляд особливостей існуючих форм, моделей та підходів у сфері застосування державно-приватного партнерства.
2. оцінювання інвестиційно-інноваційного середовища в державі як базової «платформи» для формування механізму ДПП.
3. дослідження найефективніших сфер застосування ДПП у світі та необхідних важелів та інструментів для цього в Україні.
4. виділення системних проблем держави, що є серйозною перешкодою для впровадження партнерства в Україні, та шляхи їх подолання.

Активне застосування механізму державно-приватного партнерства, в першу чергу, залежить від пристосованості, гнучкості та відповідності існуючих форм ДПП до сучасних умов впровадження проектів.

Звичайно, основним критерієм при виборі тієї чи іншої форми співпраці між державою та бізнесом, постають задачі, що вирішуються в рамках ДПП.

Класифікація договорів та схем ДПП побудована також для потреб податкового законодавства, адже проекти, досить, часто передбачають складні розрахунки між бюджетом та підприємцем, крім того субсидії та пільги. Розповсюджена класифікація, що використовується в США до проектів, що передбачають будівництво інфраструктурних об'єктів містить наступні категорії:

Схема 1. Види державно-приватного партнерства: розподіл ризиків та приватного сектору



Джерело: The Canadian Council for Public-Private Partnerships [10]

Вищенаведені підходи до ДПП дозволяють виділити наступні механізми:

- 1.Контракти на послуги. Приватна сторона постачає. Експлуатує та підтримує активи протягом короткого періоду часу. Ризики несе державний сектор.
- 2.Операційні контракти (функціонування якого полягає в керуванні об'єктом державним сектором. Ризики несе державний сектор.
- 3.Лізингові контракти (сутність полягає в купівлі чи оренді активів у держави приватним сектором. Після чого він модернізує, оновлює і експлуатує без передачі права власності державі): придбання-будівництво-експлуатація (ВВО); лізинг-розвиток-експлуатація (LDO); додаток (WAA).
- 4.Будівництво-експлуатація-передача (ВОТ) сутність якого полягає в тому, що приватний сектор проводить проектні роботи та проводить будівельні роботи на об'єкті, потім експлуатує його та через певний проміжок часу передає об'єкт у власність держави: (будівництво-оренда-володіння-передача (BROT); будівництво—володіння - експлуатація-передача (BOOT); будівництво-лізинг-експлуатація-передача (BLOT).
- 5.Проектування - будівництво—фінансування – експлуатація (DBFO) сутність якого полягає в тому, що приватний сектор проектує, будує, володіє, розвиває, експлуатує, управляє при цьому без обов'язків передавати об'єкт у власність держави: будівництво—володіння – експлуатація (BOO); будівництво—розвиток – експлуатація (BDO); проектування - будівництво—менеджмент – фінансування (DCMF).

Відповідно до цілей ДПП виділяють організаційні моделі, моделі фінансування та кооперації. У більшості випадків використовують форми, що базуються на перевагах різноманітних моделей та їх поєднання.

До організаційних моделей відносять концесії. Виділяють наступні моделі фінансування :комерційне наймання; оренда; усі види лізингу; проектне фінансування.

Найбільш розповсюдженою моделлю при впровадженні проектів в інфраструктурній галузі національного масштабу стали концесії. Концесійні угоди виникають там, де існує потреба у великих обсягах інвестицій і нових технологіях в сфері менеджменту, що можуть залучатися із приватного сектору при проведенні будівельних робіт, модернізації та управління об'єктами інфраструктури.

Концесія являє собою специфічну форму партнерських відносин, що склалися між державою та приватним партнером. Її особливість полягає в тому, що при реалізації партнерами певного проекту за державою залишається право власності, хоча муніципалітет вповноважує приватного партнера діяти від його імені при впровадженні проекту та забезпеченні його повноцінного функціонування. При цьому за користування державною власністю концесіонер вносить плату на умовах, що викладені в договорі. Володіє продукцією, що вироблена концесією концесіонер.

Сьогодні можна виділити, що найменше, три види концесій: на існуючі об'єкти інфраструктури; на будівництво нових та модернізацію об'єктів; передача об'єктів державної власності в управління приватними компаніями. Схема функціонування механізму концесії зображена на Схемі 2.

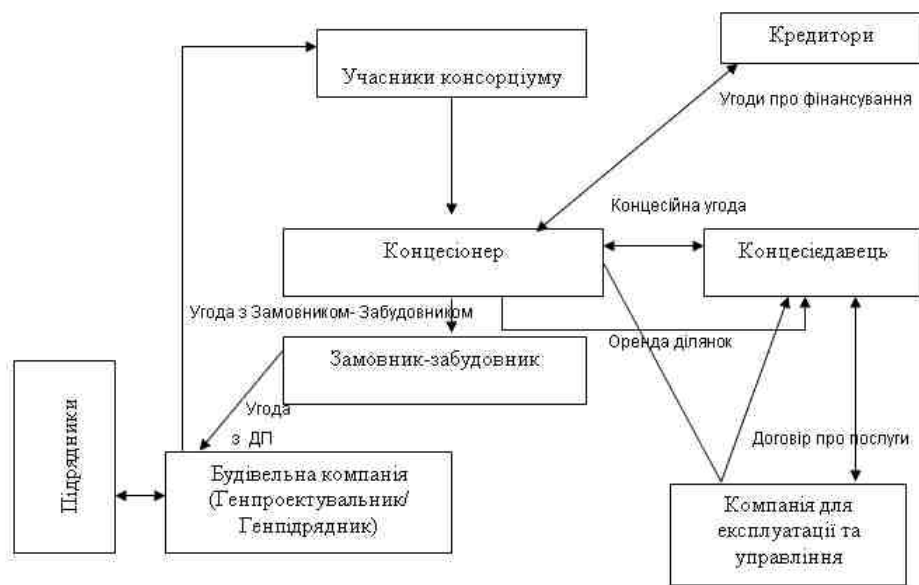


Схема 2. Механізм концесії (загальна модель)

Різноманітність сфер застосування механізму ДПП надає можливість впроваджувати проекти будь-якої складності. Так, на початкових етапах розвитку механізму, це були інфраструктурні галузі. Проте, згодом, масштабність проектів набула рис національного значення. Наприклад, в Китаї, зусиллями держави та приватного сектору, впроваджуються космічні програми. Окрім того, у Південній деякі іноземні прямі інвестиції прийняли шаблон ДПП у формі концесій і розподілу ризиків. Європа, також, будувала Глобальну супутникову навігаційну систему Galileo за моделлю державно-приватного партнерства.

В останні роки сфери застосування різноманітних форм ДПП стрімко розширюються, також розвиваються і самі форми партнерств. На початку концесійні угоди використовувалися при зведенні автострад, автостоянок, забезпеченні централізованим тепlopостачанням, то, вже, сьогодні, також, розповсюджені в таких сферах як національна оборона, освіта, кабельне телебачення, деякі види міського громадського транспорту. В деяких країнах приватний бізнес проектує та будує лікарні, школи та інші громадські об'єкти, а потім управляє ним.

Найбільш успішними сферами в яких використовується механізм ДПП в різних державах різняться.

Так, в Великобританії – це школи, лікарні, в'язниці, оборонні об'єкти та дороги.

В Канаді - енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, водні ресурси, каналізація, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, освіта, охорона здоров'я.

Греція зосереджена на впровадженні транспортних проектів – аеропорти та дороги.

Ірландія також використовує ДПП при будівництві та модернізації доріг та міських транспортних систем.

Австралія - транспортна система та система життєзабезпечення міст (СЖМ).

У Нідерландах громадське житло та система життєзабезпечення міст. У Іспанії, також, СЖМ та платні дороги. У Греції широко розповсюджені концесійні угоди на спорудження доріг, залізниці. А у США найбільшого поширення ДПП здобули у сфері проектів, що об'єднують природоохоронну діяльність, комерційні інтереси та життєзабезпечення сільських населених пунктів.

Країни Південної Африки застосовують механізми ДПП у сфері водопостачання, охорони здоров'я, освіти та в галузі надання послуг (в'язниці, лікарні) та ін.

У Португалії партнерські стосунки держави та приватного сектору особливо поширені при впровадженні проектів модернізації аеропортів, будівництві та реконструкції доріг. В той час як Японія активно запроваджує ДПП у галузі охорони здоров'я, будівництві житла, транспортній сфері та інформаційних технологіях.

Серед країн колишнього Радянського Союзу Російська Федерація стала однією із перших розвивати відносини партнерства держави та приватного сектору. Перші кроки у цьому напрямку було зроблено на початку 1990-х років при впровадженні проектів по модернізації об'єктів житлово-комунального господарства. Саме тоді у країні з'являються перші приватні юридичні особи, що здійснюють управління об'єктами комунальної власності (у сфері водопостачання та водовідведення), такі як ТОВ «Росводоканал», ВАТ «Євразійський», що з успіхом функціонують та обслуговують близько 16 млн.чол.

Існує й ряд проблем, що постали перед Росією в процесі запровадження функціонування механізму ДПП. По-перше, партнерам необхідно зрозуміти, що дана форма відносин повинна враховувати інтереси обох сторін, а не тільки задовольняти потреби у необхідних ресурсах для проектів. По-друге, гостро постає питання щодо виділення публічно-правових функцій держави в даному партнерстві без якого розподілення прав та обов'язків між сторонами неможливе.

В Україні ж умови для застосування механізмів ДПП є, досить, суперечливими, проте, за даними досліджень ЄБРР, адекватність правової структури для реалізації концесій в Україні є вищою, ніж у Росії, Білорусії, Чеській Республіці, Словаччині, Естонії, Грузії та інших країнах [6].

Та при цьому, реалізуватися повною мірою механізму ДПП в Україні, заважає несприятливий бізнес-клімат. Так, за даними, що були опубліковані аналітичною групою Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ), у рейтингу глобальної конкурентоспроможності 2011-2012 (The Global Competitiveness Index 2011-2012), Україна посідає 82 місце [8]. А у рейтингу країн за ступенем сприятливості умов для ведення бізнесу, представленого Світовим банком, Україна займає 152 місце, опустившись за рік на 3 позиції (з 149 місця у 2011 році) [5, с.6].

Важливою та необхідною умовою забезпечення конкурентоспроможності підприємств є максимальна модернізація технологічної бази, що, залежить, в першу чергу, від інвестиційної діяльності та інноваційної спрямованості модернізації.

Залучення інвестицій, в т.ч. іноземних - найшвидший шлях до проведення оновлення технічної бази. При цьому постає проблема довіри іноземних інвесторів до вітчизняних проектів, що підтверджується результатами досліджень щодо надходження іноземних інвестицій в Україну (Табл.1). Отже, найбільше інвестицій надходить з Кіпру (Табл.2), що, на думку експертів, є виведеним в офшорні зони вітчизняний капіталом.

Таблиця 1. Інвестиції в основний капітал за видами економічної діяльності

Показник	2009*	2010**	2011***
Всього інвестицій в основний капітал, млрд.грн.	35616,4	40053,0	44806,0
Кіпр	7646,2	9005,3	10044,9
Німеччина	6393,0	6601,9	7083,0
Російська Федерація	1847,2	2566,4	3403,2
Австрія	2443,8	2605,2	2731,4
Велика Британія	2249,8	2307,5	2287,1

*- дані, станом на 1.01.2009;**- дані, станом на 1.01.2010; ***- дані, станом на 1.01.2011

Джерело: дані Держстату України. Статистичний збірник, 2012р, с.16-19 [4]

Таблиця 2. Інвестиції, що надійшли з Кіпру за видами діяльності

Показник	на 1.01. 2010	на 1.01.2011	на 1.01.2012
Структура інвестицій за видами діяльності:	9005,3	10044,9	12645,5
Промисловість	7646,2	9005,3	3394,6
Будівництво	6393,0	6601,9	1277,5
Торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	1847,2	2566,4	1502,7
Операції з нерухомими майном, оренда	2443,8	2605,2	2252,3
Фінансова діяльність	2249,8	2307,5	2749,5

Джерело: дані Держстату України. Статистичний збірник, 2012р, с.26-27 [4]

Для повноцінного інвестування іноземними партнерами у вітчизняні проекти не вистачає грамотно розробленої та практично запровадженої інвестиційної ініціативи щодо залучення іноземних інвестицій з боку держави. Дослідження, що були проведені консорціумом Flemings/SARS, надали вичерпні відповіді щодо причин низького рівня прямих іноземних інвестицій та існуючих перешкод для них в Україні (Табл.3). Окрім того, респонденти в ході опитування, запропонували вказати інвесторам власні мотиви інвестування (Табл. 4) та поцікавилися думкою іноземних партнерів щодо пріоритетів державної політики в Україні (Табл. 5) [4].

Таблиця 3. Основні перешкоди для прямих іноземних інвестицій

Ранг	Проблема	Оцінка*
1	Нестабільне та надмірне регулювання	1,05
2	Нечітка правова система	1,21
3	Мінливість економічного середовища	1,07
4	Корупція	1,04
5	Податковий тягар	1,46
6	Проблеми при встановленні прав власності	1,86
7	Низький рівень доходів громадян	1,69
8	Труднощі при спілкуванні з урядом та приватизаційними органами	1,78
9	Мінливість політичного середовища	1,82
10	Відсутність матеріальної інфраструктури	2,09
11	Проблеми виходу на внутрішній і зовнішній ринки	2,16

Таблиця 4. Мотиви компаній, що інвестують в Україну

Ранг	Чому ви вирішили інвестувати в Україну?	Оцінка*
1	Масштаби ринку та потенціал його зростання	1,05
2	Доступ до нового регіонального ринку (Східна Європа, СНД)	1,92
3	Якість навичок робочої сили	2,15
4	Наявність дешевих факторів виробництва (дешева робоча сила, енергія, сировина)	1,27
5	Виробничі потужності	2,32
6	Підвищення конкурентоспроможності в постачанні на розвинені ринки (наприклад, Західної Європи)	2,53
7	Податкові стимули	2,69
8	Доступ до наукових та технологічних розробок України	2,71

Таблиця 5. Пріоритети державної політики

Ранг	Пріоритет	Оцінка*
1	Лібералізація руху капіталу, валютного ринку та репатріації прибутків	1,12
2	Зняття обмежень на частку іноземної власності в українських компаніях	1,16
3	Мінімізація бюрократичних обмежень	1,17
4	Зниження податкових ставок і зменшення кількості податків	1,32
5	Зняття обмежень на доступ до внутрішнього та зовнішнього ринків	1,78
6	Удосконалення системи контролю за дотриманням контрактів	1,81

Отже, ознайомившись з вищенаведеними думками іноземних інвесторів щодо інвестиційного клімату України, обережність іноземних партнерів щодо вітчизняних проектів є, цілком, виправданою. Ситуацію підтверджується й оцінками міжнародних експертів, що визначили ризики інвестування в економіку України

на рівні 80%.

Окрім, необхідності проведення Україною реформ у сфері інвестування, зокрема створення сприятливого клімату для залучення коштів як вітчизняних, так і закордонних партнерів, особливо при впровадженні проектів національного масштабу, також існує нагальна потреба в інноваційних підходах при впровадженні інфраструктурних проектів.

Для майбутніх інвесторів, на сьогодні, є цікавими проекти, що поєднують в собі основну цілеспрямованість (будівництво доріг, житла, модернізація аеропортів, сфера охорони навколишнього середовища, охорона здоров'я) та інноваційний підхід при їх впровадженні.

Саме інноваційна складова відіграє важливу роль при формуванні інвестиційної привабливості проекту. Застосування механізму ДПП у інноваційну сферу є пріоритетною задачею при інтеграції України до міжнародної економічної спільноти та залучення до світових процесів. Розвиток партнерства у інноваційній сфері є частиною Флагманської ініціативи Інноваційного Союзу до 2020 року» [9]. При розробці даного документу за мету ставилося підвищення позицій на міжнародній арені, в т.ч. можливість впровадження конкурентоспроможних продуктів, вирішення багатьох існуючих соціальних проблем, при цьому основну роль в даному процесі виконує держава.

За визначенням віце-голови Комісії з інновацій та конкурентно політики ЄЕК ООН Альберта Н.Лінка, який є засновником сучасної концепції ДПП «Government as Entrepreneur»: «В умовах сучасної ринкової стратегії інноваційної політики концепція ДПП змінюється. Провідну роль в ній повинні відіграти приватний бізнес і підприємницька ініціатива. Змінюється і роль держави в інноваційних відносинах. Держава виступає у відносинах ДПП не як суб'єкт влади, а як рівноправний партнер, як підприємець, що готовий розділити ризики від інноваційної діяльності» [7].

Можливості країн з перехідною економікою, зокрема України, в інноваційній сфері є, досить, обмеженими саме через не високий рівень фінансування з боку держави. Високий потенціал, що існує в цих країнах, не витримує натиску програм фінансування в європейських та інших розвинених країнах сфер науково-технічного розвитку. Так, за оцінкою відставання рівня ефективності економіки та науково-технічного розвитку країн СНД від європейських країн ОЕСР у майбутньому матиме наступні показники (Табл.6).

Таблиця 6. Відставання рівня ефективності економіки та НТР країн СНД від європейських країн ОЕСР

Країни транзитивного типу	2020	2030
Україна	3,0	2,5
Росія	2,7	2,5
Білорусь	3,2	2,5

Джерело: «Економіка та прогнозування» №4/2011 [1]

В процесі впровадження державно-приватного партнерства у різноманітних галузях, використовуючи при цьому різні інструменти, в останні роки було створено Спільні технологічні ініціативи, що були запроваджені в рамках Європейського плану оздоровлення економіки.

Дослідження, проведені Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), показали, що у світі відбувається зміщення пріоритетів у бік соціальної сфери, що вимагає рішучих дій з боку держави для того, щоб політика у сфері інвестування та соціальній сфері була ефективною.

Ефективність впровадження інвестиційної політики в Україні, багато в чому, залежить від ефективності функціонування механізму ДПП, так як цей альтернативний варіант залучення коштів, в наш час, є одним із найперспективніших шляхів вирішення нагальних потреб як в соціальній, так і в інфраструктурних сферах.

При створенні функціонуючого механізму ДПП, в першу чергу, важлива наявність інструментів партнерства, завдяки яким відбувається впровадження, та які є базовою основою державно-приватного партнерства. Звичайно, наявність інструментів, завдяки яким відбувається формування партнерства в будь-якій країні світу, в Україні має свої особливості (Табл.7).

Таблиця 7. Інструменти функціонування механізму ДПП

Наявні інструменти ДПП	Україна	Закордонний досвід
1. Державні інвестиції	+	+
2. Митні пільги (експорт, імпорт)	+/-	+
3. Форми ДПП:		
3.1. Концесії	+/-	+
3.2. Спільні угоди	+/-	+
4. Податкові пільги	+/-	+
5. Спеціальні економічні зони	+/-	+
6. Вповноважений орган ДПП	+	+
7. Програма розвитку ДПП	+	+

Потреба залучення капіталу при впровадженні проектів національного масштабу сьогодні стоїть поряд із проблемами в сфері інвестування. Ризикованість діяльності для приватного сектору (а особливо іноземних інвесторів) є однією із пріоритетних проблем у державі. Проте, не слід забувати, що інвестування в проекти, також, може проводитися за допомогою механізму ДПП, що, по-перше, знижує ризикованість такого вкладання капіталу, а по-друге

Існування наступних невирішених питань, робить інвестування в проекти, що становлять соціальну необхідність, невиправдано ризикованими та такими, що не приваблюють інвесторів з більшими фінансовими можливостями, зокрема іноземних:

1. нестабільна політична ситуація та відсутність міцної законодавчої бази;
2. застаріла технологічна база, що потребує модернізації;
3. відсутність ефективної податкової системи.
4. відсутність ефективних механізмів інвестування та захисту прав інвесторів.
5. механізм виділення засобів на впровадження проектів за допомогою ДПП з бюджету.
6. фінансова спроможність фінансування впроваджуваних проектів.
7. невпорядкованість питання щодо відведення землі, що ставить під сумнів експлуатацію приватними особами державної власності.

Для повноцінного формування механізму партнерства між державою та приватним сектором, необхідно створити відповідні сприятливі умови. З метою покращення цих вітчизняних умов, та якомога більшого їх наближення до світових стандартів, необхідно прийняти наступні заходи:

1. правове врегулювання відносин між сторонами при укладанні договору концесії.
2. страхування об'єкта концесійної угоди.
3. значне розширення існуючих інструментів участі держави у процесі впровадження механізмів ДПП у фінансуванні проектів.
4. правове забезпечення прав та інтересів інвесторів.
5. відстеження гнучкості до можливих змін та мобільності політики, що розроблюється у сфері ДПП.
6. залучення до розробки політики в сфері ДПП усіх відповідних урядових установ.
7. забезпечення не тільки політичної послідовності у сфері забезпечення повноцінного функціонування ДПП, але й здібностей до інновацій та прийняття нових моделей партнерства.

Підсумовуючи усе вище сказане, треба звернути увагу на те, що сьогодні Україна сприймається як ненадійний партнер в сфері інвестування. Невпорядкованість відносин між владою та приватним сектором, а також, як наслідок, значне обмеження доступу приватного сектору в такі сфери, як комунальне господарство, військові об'єкти та ін. все далі відсуває вітчизняну економіку від світових тенденцій економічної свободи та новаторських підходів функціонування господарської системи.

Література:

1. Івантер В.В., Гесць В.М. та ін «Економіка та прогнозування» №4/2011. Експертна оцінка можливих макроекономічних ефектів економічного співробітництва України з країнами Єдиного економічного простору., с.19

2. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр.
3. Статистичний збірник. Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності. Держстат України, 2012, с.16-19, 26-27.
4. Міжнародний центр перспективних досліджень. Перспективні дослідження №11(2000) підготовлено Консорціумом Flemings/SARS, с.25-36.
5. Совместная публикация Всемирного Банка и Международной финансовой корпорации. Ведение бизнеса в условиях большей прозрачности, с.6
6. World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. —
Way of access : <http://ppi.worldbank.org>.
7. Albert N. Link. Government as Entrepreneur. – N.-Y.: Oxford University Press, 2009. – 196 с.;
8. World Economic Forum, 2011. The Global Competitiveness Report 2011—2012.
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/#=>
9. Флагманська Ініціатива стратегії «Європа-2020» - «Інноваційний Союз»
http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
10. Mark Romoff Public-Private Partnerships - Canadian Experience and Best Practices Warsaw, Poland January 30, 2012

Стаття надійшла до редакції 19.06.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"