

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 1, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336.008.8

*В. В. Коваленко,
д. е. н., професор, завідувач кафедри банківської справи
Одеського національного економічного університету, м. Одеса
Д. С. Гайдукович,
к. е. н., викладач кафедри банківської справи
Одеського національного економічного університету, м. Одеса*

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*V. V. Kovalenko,
d. e. s., professor, manager of department of banking of the
Odesa national economic university, Odesa
D. S. Gaidukovich,
k. e. s., teacher of department of banking of the of
Odesa of national economic university, Odesa*

METHODOLOGICAL BASES OF FINANCING OF PROJECTS OF IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Розглянуто питання розвитку публічно-приватного партнерства. Досліджено механізми фінансування публічно-приватного партнерства. На основі аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання фінансової підтримки проєктів публічно-приватного партнерства в Україні, запропоновано заходи щодо вдосконалення інституціональної фінансової політики.

The question of development of in public-private partnership is considered. The mechanisms of financing in public-private partnership are investigational. On the basis of analysis of normatively-legal base which regulates the question of sponsorship of projects of in public-private partnership in Ukraine, measures are offered in relation to perfection of institutional financial policy.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство, фінансування проєктів публічно-приватного партнерства, оцінка ефективності проєктів публічно-приватного партнерства.*

Keywords: *public-private partnership, financing of public-private partnership' projects, efficiency assessment of public-private partnership projects.*

Постановка проблеми. Наслідком світової економічної рецесії в Україні стала глибока криза державних фінансів, яка проявляється у стрімкому зростанні державного боргу та дефіциту консолідованого бюджету, скороченні реальної заробітної плати у бюджетній сфері, згортанні механізмів довгострокового державного фінансування і кредитування та інших явищах, які засвідчують вкрай обмежені можливості бюджетно-фіскальної політики в складних економічних умовах.

Для реалізації довгострокових масштабних інвестиційних проєктів загальнодержавного значення особливу роль відіграє запровадження механізму акумулювання та використання фінансових ресурсів на засадах публічно-приватного партнерства за участю у ньому вітчизняних та іноземних банків, фінансових установ та міжнародних фінансових організацій.

Досвід розвинених країн свідчить про те, що публічно-приватне партнерство дозволяє інтенсифікувати розвиток інвестиційної діяльності, що в свою чергу дає можливість розширити та поглибити процес відтворення капіталу, що впливає на зростання економічного та соціального потенціалу країни.

Аналіз останніх публікацій. Значний внесок у розвиток теорії і методології проєктів публічно-приватного партнерства внесли провідні вчені у галузі теорії фінансового посередництва та банківського інвестування: В. Базилевич, Г. Брадиш, З.Васильченко, В. Гесць, І. Лютий, Т. Майорова, В.Мищенко, С.Науменкова, В. Шелудько та інших.

Проблеми співробітництва публічного та приватного секторів економіки стали об'єктом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких необхідно назвати роботи І. Бережної, В. Варнавського, О. Вінника, Д. Делмона, І. Запатріної, М. Льюїса, П. Надолішного, С. Черевікова, П. Шилепницького та інших.

Серед вчених, що вивчають фінансові аспекти проєктів публічно-приватного партнерства, слід виділити: А. Акинтойя, М. Бекка, А. Боуссабейна, С. Грейя, Э. Йескомба, Дж. Холла.

Поряд з тим, що наукові напрацювання до питань які розглядаються значні, деякі з них потребують подальшого дослідження, а саме щодо визначення прийнятних джерел фінансування, оцінки ефективності проєктів публічно-приватного партнерства як для держави, так і окремих її учасників, запровадження альтернативних інструментів залучення інвестицій.

Мета статті - поглиблення теоретичних засад та розробка методологічних основ щодо фінансування проєктів публічно-приватного партнерства України.

Вклад основного матеріалу. Поняття «Public Private Partnership» у вітчизняній літературі часто перекладається як «державно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», «публічно-приватне партнерство». Найбільш близьким до відображення змісту концепції є поняття «публічно-приватне партнерство», до того ж воно найбільш точно відтворює її сутність відносно, оскільки в якості публічного партнера часто виступають не лише органи державної влади, а й банки та фінансові інститути.

Проте у працях українських і російських науковців найчастіше використовується поняття «державно-приватне партнерство» як таке, що більш однозначно сприймається нашою громадськістю [1, с. 7].

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» державно-приватне партнерство визначено як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [2].

Слід відмітити, що відносно поняття «державно-приватне партнерство» існують різні погляди науковців. Так, С. Грищенко визначає партнерство державного і приватного секторів, як таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [1, с. 6].

За Б. Винницьким, державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство) – це система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, в яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [3, с. 13].

Незважаючи на різницю визначення поняття державно-приватне партнерство, вчені одностайно висловлюють думку, що державно-приватне партнерство є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами. Ця співпраця заснована на визнанні факту, що обидві сторони отримують вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань заради підвищення рівня послуг для громадян.

Основні переваги державно-приватного партнерства представлено у таблиці 1.

Таблиця 1.
Характеристика переваг державно-приватного партнерства

Для держави	Для бізнесу
Скорочення витрат на надання послуг	Залучення бюджетних коштів до проєктів
Активізація інвестиційної діяльності	Доступ до раніше закритих сфер економіки (ЖКГ, інфраструктура тощо)
Ефективне управління майном	Розширення можливостей отримання пільгових кредитів під державні гарантії від міжнародних та вітчизняних фінансових установ на строк довгий термін
Економія фінансових ресурсів держави	Поліпшення роботи з державними дозвоільними органами
Використання досвіду приватних компаній	Підвищення статусу проєкту через участь у проєктив державного партнера
Оптимізація розподілу ризиків	Підвищення статусу проєкту через участь у проєктив державного партнера
Підвищення ефективності інфраструктури	Позитивний імідж у суспільстві
Розвиток форм проєктного фінансування	Оптимізація розподілів ризиків проєкту
Стимулювання підприємницького мислення	-
Рівний діалог між владою та бізнесом	
Збереження та створення робочих місць	

На думку І. Запатріної, застосування публічно-приватного партнерства у сфері надання публічних послуг є актуальним для українського суспільства з таких причин: стан надання публічних послуг у нашій країні негативно сприймається населенням і бізнесом і потребує поліпшення; залучення приватного сектора для надання публічних послуг не вимагатиме суттєвого вдосконалення правового регулювання у сфері бюджетної підтримки та збільшення її обсягів; передача низки публічних послуг приватному бізнесу дасть змогу розвантажити державних службовців від рутинної праці та дасть їм змогу зосередитися на вирішенні стратегічних питань розвитку, удосконаленні правового регулювання тощо [4].

Основною особливістю цієї специфічної форми партнерства між публічним та приватним секторами є тимчасова передача державою зобов'язань з надання публічних послуг суб'єктам приватного сектору, відповідальність за надання яких здійснює публічний партнер, а ризики розподіляються між усіма учасниками.

На національному рівні перед державною фінансовою політикою постало нове завдання: створення такої моделі публічно-приватного партнерства, яка б забезпечила ефективне фінансування суспільного розвитку. На національному рівні економічні інтереси держави та ринку збігаються, породжуючи нові форми державних фінансів і перетворюючи відносини публічно-приватного партнерства із двосторонніх на багатосторонні.

Одним із найбільш характерних проявів трансформації публічно-приватного партнерства в багатосторонній процес є швидке зростання кількості та різноманітності механізмів міжнародного фінансування, особливо починаючи з 1990 р. Серед установ, що надають фінансові ресурси для проєктів публічно-приватного партнерства, міжнародні організації (ООН, МВФ, Світовий банк, ЄБРР та ін.), які раніше, є головними каналами різнобічного співробітництва. Їхня кількість стрімко зростає: майже половина із 60 міжнародних інституцій, задіяних у проєктах публічно-приватного партнерства, створені за останнє десятиліття. Якщо додати до цього приватні та змішані інвестиційні фонди, то кількість міжнародних фінансових інституцій, що фінансують публічно-приватного партнерства, майже досягає позначки 1000 [5, с. 283].

Слід відмітити, що при проведенні аналізу основних джерел фінансування проєктів публічно-приватного партнерства встановлено, що світова фінансова криза негативно вплинула на умови мобілізації необхідного обсягу фінансових ресурсів для реалізації проєктів публічно-приватного партнерства, що відобразилося на фінансовій структурі проєктів: частка позикових коштів у загальному обсязі фінансування зменшилась, а роль міжнародних фінансових інститутів зросла (рис. 1).

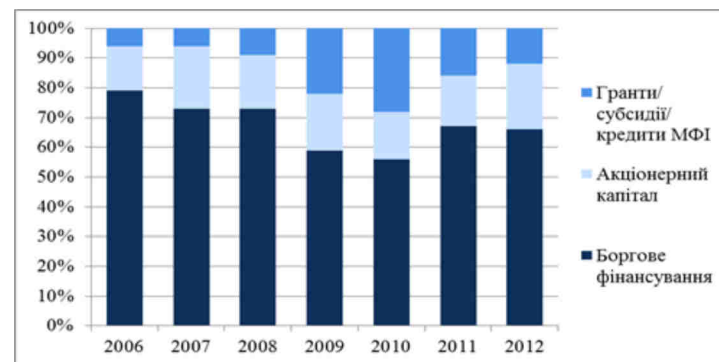


Рис. 1. Структура фінансування проєктів публічно-приватного партнерства у світі у 2006-2012 рр., %

Джерело: Розраховано авторами за даними Global PPP/PFI Outlook FY 2012

За результатами проведеного дослідження виокремлено три основні типи організаційної структури фінансування проєктів, реалізованих на засадах взаємодії публічного та приватного секторів економіки [6, с. 34-35].

Перший, найбільш традиційний, методологічний підхід передбачає використання державного бюджету як головного джерела фінансових ресурсів, коли держава залучає позикові кошти і інвестує їх у інфраструктурні проєкти за допомогою бюджетного фінансування (інвестування), кредитування, грантів, субсидій, гарантій тощо.

Другий типовий методологічний підхід базується на схемі корпоративного фінансування, за якого приватна компанія-партнер самостійно залучає фінансові ресурси, використовуючи свою кредитну історію та власні активи, для подальшого інвестування у проєкт.

Третій, найбільш сучасний, підхід – проєктне фінансування, за якого прями кредити без права регресу або з обмеженим правом регресу надаються спеціально створеній у рамках проєкту публічно-приватного партнерства компанії. У цьому випадку забезпеченням кредитів виступають грошові потоки проєкту, а матеріальне забезпечення боргу обмежене поточними активами проєктної компанії та її майбутніми доходами.

Поряд із приватними гравцями, у сфері публічно-приватно партнерства виникають нові фінансові технології, зокрема сек'юритизація та проєктне фінансування. Розвиток ринку публічно-приватно партнерства створює подвійну вигоду: від підвищення ефективності й скорочення державних витрат, при цьому держава може обмежити свою роль регулюванням та іншими додатковими діями замість того, щоб вирішувати проблему розвитку суспільної інфраструктури самостійно за допомогою традиційного державного фінансування [2].

Розвиток забезпечує фінансові стимули та надає гарантії приватним партнерам. Деталізація фінансового інструментарію публічно-приватно партнерства свідчить про досить широкі та різноманітні можливості для використання потенціалу як держави, так і приватного сектору, частину з яких в Україні досі не інституціалізовано (табл. 2).

Реалізація проєктів на засадах публічно-приватного партнерства потребує активізацію участі у цих процесах банків та інших фінансових посередників, діяльність яких має бути спрямована на обґрунтуванні прийнятних умов залучення коштів, запровадження нових інструментів управління ризиками, здійснення моніторингу та оцінювання ефективності використання фінансових ресурсів в процесі реалізації економічних інтересів учасників проєкту в умовах української економіки.

Таблиця 2.

Фінансовий інструментарій розвитку публічно-приватно партнерства (складено авторами за матеріалами [7])

Фінансові інструменти		Державні	Приватні
Загальне фінансування		Загальні податки	-
Цільове фінансування		Цільові податки*	-
Акціонерний капітал		Звичайні акції*	
Змішане фінансування	капітальне	Привілейовані акції*	
	боргове		
Борг	позики		Суборядовані акції, конвертовані облигації
	Облигації	Приватне розміщення	Державні кредити, позики міжнародних установ та агенцій
		Відкрите розміщення	Гарантовані урядом (ОМС) облигації, облигації державних підприємств
Гарантії		Державні, місцеві гарантії; гарантії міжнародних установ та агенцій	Гарантії комерційних банків, кредитні лінії, резервні позики, страхування
Доходи проєкту публічно-приватно партнерства		Доходи від основної діяльності, платних послуг тощо	
Нерозподілений прибуток		Нерозподілені дивіденди, реінвестування	
Сек'юритизація активів		-	Облигації (емісія)
Зростання вартості капіталу*		-	Акція (емісія)*

*Фінансові інструменти, що інституціалізовані в Україні

Модель публічно-приватного партнерства є доволі гнучкою, що дозволяє приймати різні партнерські форми залежно від способу співпраці приватного та публічного секторів, рівня відповідальності та розподілу ризиків між ними.

До основних етапів підготовки проєктів публічно-приватного партнерства слід віднести: визначення проєкту або об'єкту, який може зацікавити потенційного приватного партнера або інвестора; проведення аналізу ефективності застосування механізмів публічно-приватно партнерства; підготовка техніко-економічного обґрунтування (бізнес-плану) проєкту; підготовка пропозиції щодо здійснення публічно-приватного партнерства згідно затвердженої Форми та подання її партнеру; підготовка та погодження конкурентної документації по визначенню приватного партнера майбутнього проєкту; підготовка проєкту угоди публічно-приватного партнерства; проведення конкурсу на визначення приватного партнера; підписання угоди публічно-приватного партнерства між партнером та переможцем конкурсу; процедура вступу до прав управління проєктом публічно-приватного партнерства (отримання доступу до управління державним майном тощо).

Умови отримання фінансування варіюють залежно від інтересів кредиторів, а також від сприйняття ними ризиків проєкту. Якісна експертиза проєкту публічно-приватного партнерства зазвичай охоплює наступні позиції.

По-перше, аналіз стабільності економічного та політичного середовища, який базується на аналізі взаємодії національної економіки і відповідного проєкту публічно-приватного партнерства.

По-друге, проводиться законодавчий/нормативний аналіз, що передбачає оцінювання правової системи, зокрема державне регулювання та оподаткування проєкту, з урахуванням таких чинників, як: умови ведення бізнесу в довгостроковій перспективі (виконання зобов'язань державою, захист прав власності, надання гарантій, управління активами, ризики, пов'язані з оподаткуванням, можливість внесення змін до законодавства, за період реалізації проєкту тощо); наявність, доступність та ефективність юридичного арбітражу, у тому числі час і кошти, необхідні для судових розглядів і виконання судових рішень; наявність гарантій щодо прав, які надаються кредиторам, тощо.

По-третє, фінансова експертиза, яка допомагає визначити рівень захищеності інтересів кредиторів при фінансуванні активів проєкту.

По-четверте, проводиться аналіз технічних параметрів і технологічної придатності проєкту, що потрібен для прогнозування витрат на експлуатацію, технічне обслуговування, ремонт, відновлення тощо, а також охоплює адміністративні питання: можливість отримання дозволів та погоджень на використання техніки і технологій, прийнятність графіка будівельних робіт, їхньої вартості тощо.

Висновки. Удосконалення системи фінансування публічно-приватного партнерства в Україні потребує вирішення таких інституційних проблем: встановлення загальних принципів, підходів і методів, а також законодавче визначення пріоритетів щодо стимулювання розвитку публічно-приватного партнерства в Україні, дозволить сформувати національну стратегію розвитку публічно-приватного партнерства; забезпечення належних гарантій щодо фінансування бюджетних програм, пов'язаних із проєктами публічно-приватного партнерства, сприятиме переходу від короткострокового бюджетного планування до середньо- та довгострокового; конкретизація та адресність методів та форм надання підтримки проєктів публічно-приватного партнерства чітко розмежує фінансові умови, права та відповідальність державного та приватного учасників.

З метою забезпечення вітчизняних проєктів публічно-приватного партнерства необхідними фінансовими ресурсами в довгостроковій перспективі та зростання їхньої фінансової міцності вважаємо за доцільне застосування проєктних облигацій, мезонінних капітальних вкладень та банківських кредитів як потенційних фінансових інструментів.

Література.

- Грищенко С. Підготовка та реалізація проєктів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. - К.: ФОП Москаленко О. М., 2011. - 140 с.
- Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]: закон України, затверджений Верховною радою України від 01.07.2010 № 2404-VI. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Ленд'єл, Б. Онишуктайн.]. - К. : К.І.С., 2008. - 146 с.
4. Міжнародний центр перспективних досліджень український освітній центр реформ // Реформа місцевого самоврядування в Україні : звіт про результати публічних консультацій, 2008. - Режим доступу : http://www.icps.com.ua/files/articles/49/27/Reforma_UKR.pdf.
5. Spackman M. Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach / M. Spackman // *Economic Systems*. - 2002. - № 26 (3). - P. 283-301.
6. Osborne S. P. Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective / S. P. Osborne. - L. : Routledge, 2000. - P. 29-38.
7. Пильтяй О. Фінансовий інструментарій державної підтримки публічно-приватного партнерства / О. Пильтяй // *Вісник КНТЕУ*. - 2012. - №1. - С.77-89.

References.

1. Hryshenko, S. (2011) *Pidhotovka of ta realizatsiia proektiv publicno - pryvatnoho partnerstva* [Preparation and realization of projects of in public-private partnership], FOP Moskalenko O. M., Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On public - private partnership", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 7 July 2010).
3. Vynnyts'kyj, B. Lend'el, M. And B. Onyshuktain (2008), *Dosvid of ta perspektyvy vprovadzhenia derzhavno - pryvatnykh partnerstv v of Ukraini of ta za kordonom* [Experience and prospects of introduction of state-private partnerships in Ukraine and abroad], K.I.S., Kyiv, Ukraine.
4. An of international center of long - range researches is the of Ukrainian of educational center of reforms (2008) "Reform of local self-government in Ukraine: report on the results of public consultations", available at: http://www.icps.com.ua/files/articles/49/27/Reforma_UKR.pdf.
5. Spackman, M. (2002), "Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach", *Economic Systems*, vol. 26 (3), pp.283-301.
6. Osborne, S. P. (2000), *Managing Public-Private Partnerships for Public Services: An International Perspective*, Routledge, London, UK.
7. Pyl'tiaj, O. (2012), "The Financial tool of state support of in public-private partnership", *Visnyk KNTEU*, vol. №1, pp. 77-89.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"