
ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

УДК 334.72

Маісурадзе М. Ю., к.е.н., наук. співроб.,
Інститут економіки промисловості НАН України

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Анотація. Визначено нормативно-правові передумови розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Проведено аналіз стану реалізації проєктів державно-приватного партнерства в світі та в Україні. Виявлено, що найбільше в Україні використовувалися такі моделі державно-приватного партнерства, як відчуження власності та нові проєкти, а найменше — концесії та контракти з управління та лізинг. Обґрунтовано, що основною проблемою, що перешкоджає розвитку та впровадженню проєктів державно-приватного партнерства в Україні, є недосконалість чинного законодавства.

Ключові слова. Державно-приватне партнерство, класифікація, нові проєкти, відчуження власності, концесії.

Постановка проблеми. На теперішній час питома вага державного сектору економіки в Україні становить близько 10 % [1], при тому, що його частка у ВВП сягає 37 % [2]. Така невідповідність частки державного сектору його внеску у формування ВВП країни може бути наслідком недосконалого механізму поділу підприємств між державним і приватним секторами або свідчити про існування значного сектору тіньової економіки як частини приватного сектору. Крім того, більшість підприємств державного сектору економіки є збитковими і вимагають значних інвестицій з метою їх подальшого розвитку, а також забезпечення виконання державною своїх соціальних зобов'язань. Це стосується, у першу чергу, підприємств вугільної промисловості, інфраструктури та комунального господарства. І формування стратегії розвитку таких підприємств має здійснюватися з урахуванням пошуку нових ефективніших форм співпраці з приватними партнерами. Однією з таких форм є використання механізмів державно-приватного партнерства (ДПП), спрямованих на підвищення результатів діяльності об'єктів державної власності на основі використання потенціалу приватного сектору економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку державно-приватного партнерства як одного з інструментів вирішення проблем підвищення конкурентоспроможності економіки, окремих секторів і підприємств присвячено роботи таких учених, як Вавричук О. [3], Мостепанюк А. [4], Павлюк К. і Степанова О. [5], Попович О. та Геєць І. [6], Устименко В. і Джабраїлов Р. [7], Федулова Л. і Тринчук С. [8], Хірс О. [9], Черевиков Є. [10]. Окремі аспекти з визначення форм реалізації державно-приватного партнерства та перспективи їх впровадження знайшли відображення в публікаціях Безбах Н. [11], Вінник О. [12], Єрмілова С. [13-14], Запатріної І. [15], Надолішнього П. та Піроженко Н. [16]. При цьому проблемам, які виникають на етапах розгляду та розробки проєктів державно-приватного партнерства приділяється недостатньо уваги.

Метою статті є виділення основних проблем, що перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Основні положення. Визнання необхідності залучення механізмів ДПП з метою стратегічних перетворень і забезпечення модернізації базових галузей економіки та інфраструктури, де переважає державна форма власності, закріплене у Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (Програма) [2]. Відповідно до цієї Програми у 2010 р. було прийнято базовий законодавчий акт для сфери ДПП — Закон України «Про державно-приватне партнерство» [17]. Також на виконання Програми та досягнення її цілей Кабінетом Міністрів України було ухвалено Державну програму активізації розвитку економіки на 2013—2014 рр. [18], але використання механізму ДПП було передбачено лише для будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, що не в повній мірі відображує поставлені стратегічні цілі реформування в державному секторі економіки.

Законом України «Про державно-приватне партнерство» ДПП 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 [17]. Згідно даного Закону, проекти ДПП повинні забезпечити вищу ефективність діяльності, ніж у разі її здійснення лише державним партнером, мати довготривалий характер (від 5 до 50 років), передбачати фінансування (або співфінансування) проекту з боку приватного партнера, розподіл відповідальності та ризиків між приватним і державним партнерами у процесі здійснення ДПП.

Слід зазначити, що наведене трактування є досить широким і не конкретизує виключні форми ДПП: у рамках ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність та інші договори [17]. Щодо інших договорів, то до них можна віднести договори про розподіл продукції, але законодавством прямо ці договори не згадуються. Отже, безпосередньо при визначенні форми здійснення ДПП виникають ускладнення, оскільки законодавство не надає точного переліку форм співпраці державних і приватних партнерів, що становить першу перешкоду на шляху його розвитку.

У цілому, обмеження форм ДПП договірними відносинами на теперішній час можна виправдати тим, що законодавча та нормативно-правова база є недосконалою і знаходиться на етапі розвитку.

Враховуючи зарубіжний досвід ДПП, окрім договірних форм, виділяються й інституційні форми, зокрема, співробітництво між публічним і приватним сектором у межах окремих юридичних осіб, яке найчастіше набуває моделі приватної фінансової ініціативи [19]. При цьому одна з найпоширеніших класифікацій ДПП — класифікація Світового банку, проекти ДПП розподіляє не за формою, а за моделлю реалізації, зокрема, в основу розподілу моделей ДПП закладено рівень втручання приватного партнера. Відповідно даного підходу виділяється чотири групи моделей ДПП: перша група представлена контрактами з управління та лізингу; друга група включає концесії; до третьої групи віднесені нові проекти (Greenfield Projects), які передбачають, що приватний партнер або спільне з державною підприємство буде та керує об'єктом протягом визначеного терміном контракту; до четвертої групи відноситься відчуження власності [20]. При цьому найбільшого поширення у світовій практиці отримала третя група моделей ДПП (табл. 1).

Таблиця 1

СТРУКТУРА ПРОЕКТІВ ДПП ЗА МОДЕЛЯМИ У СВІТІ ЗА 1992—2012 рр.*

№ з/п	Модель ДПП	Кількість проектів, од.	Питома вага, %	Загальна вартість інвестиційних зобов'язань, млн дол. США	Питома вага, %
1	Контракти з управління та лізинг	254	4,39	7137,35	0,35
2	Концесії	1406	24,31	369447,38	18,23
3	Нові проекти	3404	58,86	1164671,46	57,48
4	Відчуження власності	719	12,43	485136,16	23,94
	Усього	5783	100,00	2026392,35	100,00

* Складено на основі даних [21]

Як видно з табл. 1, нові проекти в структурі чотирьох груп моделей ДПП переважають не тільки за кількістю, а й за обсягом загальної вартості інвестиційних зобов'язань — більше 57 %. Слід зазначити, що частина нових проектів за своєю суттю має ознаки концесій, зокрема, це проекти, які передбачають використання наступних механізмів: «будувати, орендувати, передавати», «будувати, експлуатувати, передавати», «будувати, володіти, експлуатувати».

Безпосередньо концесії за кількістю проектів посідають друге місце за популярністю: 24,31 % усіх проектів ДПП у світі за період 1992—2012 рр. було реалізовано за участю концесійного механізму (табл. 1). Та якщо зважати на вартість інвестиційних зобов'язань, концесії поступаються проектам ДПП з відчуження власності — це 369447,38 млн дол. США проти 485136,16 млн дол. США інвестиційних зобов'язань з відчуження власності.

Контракти з управління та лізинг як моделі ДПП є менш популярними (табл. 1), що підтверджується питомою вагою їх кількості (менше 5 % від загальної кількості) та вартості інвестиційних зобов'язань (менше 0,4 % загальних зобов'язань).

Щодо практики ДПП в Україні, на відміну від загальносвітових показників, найбільша кількість проектів за 1992—2012 рр. була реалізована за моделлю відчуження власності (табл. 2).

Таблиця 2

СТРУКТУРА ПРОЕКТІВ ДПП ЗА МОДЕЛЯМИ В УКРАЇНІ ЗА 1992—2012 рр.*

№ з/п	Модель ДПП	Кількість проектів, од.	Питома вага, %	Загальна вартість інвестиційних зобов'язань, млн дол. США	Питома вага, %
1	Контракти з управління та лізинг	1	1,72	100,00	0,71
2	Концесії	1	1,72	102,00	0,72
3	Нові проекти	23	39,66	11330,218	80,01
4	Відчуження власності	33	56,90	2628,64	18,56
	Всього	58	100,00	14160,858	100,00

* Складено на основі даних [21]

Відповідно до табл. 2 загальна кількість проектів ДПП в Україні за період з 1992 р. по 2012 р. склала 58, що дорівнює 1 % від загальносвітового значення, при цьому за вартістю інвестиційних зобов'язань частка України склала всього 0,7 %. І хоча за кількістю переважали проекти з відчуження власності — 56,9 % усіх проектів, за питомою вагою вартості інвестиційних зобов'язань вони посіли друге місце, значно відстаючи від нових проектів. Майже 80 % загальної вартості інвестиційних зобов'язань проектів ДПП в Україні прийшлося на нові проекти, при тому, що їх кількість склала майже 40 % від загальної кількості проектів ДПП.

Такі моделі ДПП, як концесії й контракти з управління та лізинг за період 1992—2012 рр. в Україні не отримали значного поширення: всього зазначених проектів ДПП було укладено два, а їх сумарна загальна інвестиційна вартість склала менше 1,5 % від вартості усіх проектів (табл. 2).

Таким чином, на даний час в Україні найбільшого поширення отримали проекти ДПП за моделями нових проектів і відчуження власності. Щодо відчуження власності, то така ситуація пояснюється продовженням (або закінченням) тривалого процесу перерозподілу власності між державою та приватними особами. Крім того, викуп частини корпоративних прав держави є одним із найлегших механізмів отримання контролю над об'єктом власності. Отже, замість того, щоб на рівних партнерських засадах здійснювати розвиток об'єктів державної власності, держава просто поступається ними. Таким чином, наступною проблемою у поширенні ДПП можна назвати низький рівень заінтересованості приватних інвесторів здійснювати ДПП на контрактних засадах разом із державним партнером, оскільки викуп корпоративних прав є більш вигідним, що дозволяє приватному партнеру отримати право власності та розпорядження об'єктом на свій розсудок і не мати ніяких зобов'язань перед державним партнером.

Відносно концесій необхідно зазначити, що цей механізм, не зважаючи на прийняття профільного закону ще в 1999 р. [22], не отримав значного впровадження через тривалість процесу розробки та погодження реалізації проекту. Поряд із цим, існують певні суперечності у строках відносин, що визнаються ДПП відповідно до національного законодавства. Так, відповідно до абз. 6 ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [17] ознакою ДПП є довготривалість відносин строком від 5 до 50 років. З іншого боку, у п. 1 ст. 9 Закону України «Про концесії» [22] зазначено, що концесійний договір укладається на строк, що має бути не менше 10 років і не більше 50 років. Відповідно до того, що концесії є формою здійснення ДПП (ст. 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство»), дана норма потребує врегулювання. У цілому, така невідповідність за строками здійснення ДПП становить ще одну перешкоду на шляху ефективного розвитку для розвитку ДПП.

Отже, існує невідповідність за строками характерних рис ДПП і концесії, що вимагає виправлення шляхом внесення змін до одного з законодавчих актів. При цьому, якщо розглядати відносини ДПП у розрізі національного законодавства, раціональним представляється внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство», оскільки він визначає основні засади в цій сфері. Крім того, необхідно враховувати класифікацію Світового банку та той факт, що частина нових проектів належить саме до форми концесій і щодо деяких з них можуть не встановлюватися мінімальні строки.

Слід зазначити, що внесення змін до національного законодавства з ДПП має стосуватися не лише строків реалізації проектів, форм їх реалізації, а також і безпосередньо сфер реалізації. Так, законом «Про державно-приватне партнерство»

встановлено, що ДПП може здійснюватися у таких сферах, як: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю [17]. Для ефективнішого впровадження ДПП доцільним є визначення конкретних форм здійснення проектів для відповідних сфер.

За період 1992—2012 рр. найбільшу кількість проектів ДПП в Україні було реалізовано в галузі енергетики загальною інвестиційною вартістю 2299,34 млн дол. США, що складає 16,2 % усіх інвестиційних зобов'язань (табл. 3). Однак, як видно з табл. 3, найпривабливішим сектором для проектів ДПП в Україні стали телекомунікації, кількість проектів у цьому секторі за 1992—2012 рр. склала 14 при загальній вартості інвестиційних зобов'язань 11529,51 млн дол. США, або 81,4 % усіх інвестиційних коштів. У сфері водопостачання та водовідведення було укладено всього 2 договори на суму 202,0 млн дол. США, а у сфері транспорту — 1 договір вартістю 130,0 млн дол. США.

Таблиця 3

СТРУКТУРА ПРОЕКТІВ ДПП В УКРАЇНІ ЗА ГАЛУЗЯМИ ЗА 1992—2012 рр.*

№ з/п	Галузь	Кількість проектів, од.	Загальна вартість інвестиційних зобов'язань, млн дол. США
1	Енергетика	41	2299,34
2	Телекомунікації	14	11529,518
3	Транспорт	1	130,0
4	Водопостачання та водовідведення	2	202,0
	Усього	58	14160,858

* Складено на основі даних [21]

Крім того, в енергетиці 75,6 % проектів було реалізовано у межах такої моделі ДПП, як відчуження власності, що пояснюється об'єктивними причинами перерозподілу власності та продажем державної частки корпоративних прав в енергогенеруючих компаніях; у галузі телекомунікацій 85,7 % проектів — як нові проекти, що обумовлювалося потребами розвитку ринку мобільного та стільникового зв'язку; у галузі водопостачання та водовідведення було реалізовано 1 проект у межах концесії і 1 — у межах лізингового контракту, у транспортній сфері 1 проект реалізовувався як новий.

Отже, серед численних сфер, де можуть реалізовуватися проекти ДПП, на сьогодні найбільшого поширення вони отримали лише в енергетиці та телекомунікаціях. Основною причиною цього є те, що ці сфери є прибутковішими, отже приватні партнери надають поки перевагу саме ним. З іншого боку, сфери, що потребують більшої участі приватних партнерів, залишаються поза їх уваги. Таким чином, інвестування в найприбутковіші галузі та недостатньо ефективна дер-

жавна політика щодо залучення приватних інвесторів до менш привабливих сегментів державного сектору економіки також не сприяють розвитку ДПП.

Подальші перспективи ДПП мають бути пов'язаними з такими сферами господарської діяльності, як транспорт, водопостачання та водовідведення, вугільна промисловість, машинобудування тощо. При цьому що одним із дієвіших механізмів розвитку даних сфер має стати застосування концесійної моделі ДПП, що передбачає співпрацю саме на партнерських засадах і є одним із найбільш перспективних напрямів залучення інвестицій в об'єкти державного сектору економіки.

Висновки. Виходячи з наведеного, можна дійти висновку що такі моделі ДПП, як концесії та контракти з управління та лізингу, є найменш популярними в Україні, хоча в світовій практиці концесійний механізм є досить поширеним. Саме на ці форми припадає найменша кількість укладених договорів, зокрема, у сфері водопостачання та водовідведення, яка на теперішній час потребує чи найбільше інвестицій. Не більшого інтересу зі сторони інвесторів викликає й транспортна сфера, де за 1992—2012 рр. було укладено лише один контракт.

Таким чином, моделі ДПП, що передбачають найтіснішу взаємодію державних і приватних партнерств на теперішній час є найменш поширеними. При цьому основними проблемами розвитку ДПП є: по-перше, обмеженість і нечіткість законодавства щодо визначення форм здійснення ДПП; по-друге, надання переваги приватними інвесторами викупу корпоративних прав держави або реалізації ДПП у межах нових проектів, що дозволяє ним отримати контроль над об'єктом і звільняє від зобов'язань перед державним партнером; по-третє, невідповідність норм законодавства щодо строків реалізації проектів ДПП і концесій як форми ДПП; по-четверте, надання переваги приватними інвесторами прибутковим галузям та недосконалість державної політики щодо залучення приватних партнерів до менш привабливих сегментів державного сектору економіки. Отже, основною причиною, що перешкоджає поширенню ДПП можна вважати недосконалість діючого законодавства, яке, в цілому, не сприяє активнішому залученню приватних інвесторів до співпраці з державними партнерами в межах ДПП. Відповідно до цього подальшим напрямом дослідження стане аналіз чинного законодавства з питань ДПП і розробка рекомендацій, спрямованих на усунення його недоліків та стимулювання розвитку ДПП.

Література

1. Питома вага державного сектору в економіці за 9 місяців 2012 року [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=195920&cat_id=36252
2. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Програма; Президент України; 02.06.2010 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Президента України. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
3. Вавричук О.С. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування житлово-комунального господарства [Текст] / О.С. Вавричук / Комунальне господарство міст. Серія «Економічні науки»: зб. наук. праць. Вип. 96. — 2010. — С. 284—289.
4. Мостепанюк А.В. Державно-приватне партнерство як механізм підвищення конкурентоспроможності економіки країни [Текст] / А.В. Мостепанюк / Теоретичні та прикладні питання економіки: зб. наук. праць. Вип. 26. — К: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2011. — С. 296—304.
5. Павлюк К.В. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні [Текст] / К.В. Павлюк, О.В. Степанова // Економіка промисловості. — 2010. — № 49. — С. 172—182.

6. Попович О.В. Оцінка світового досвіду застосування державно-приватного партнерства в авіаційній галузі [Електронний ресурс] / О.В. Попович, І.О. Геєць / Проблеми підвищення ефективності інфраструктури: зб. наук. праць. Вип. 32. — К.: НАУ, 2011. — Режим доступу: — http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ppei/2011_32/Popov.pdf
7. Устименко В. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства у відносини у сфері господарювання [Текст] / В. Устименко, Р. Джабраїлов // СХІД. — 2011. — № 1 (108). — С. 175—178.
8. Федулова Л.І. Особливості державно-приватного партнерства в науково-технологічній та інноваційній сферах України [Текст] / Л.І. Федулова, С.В. Тринчук // Стратегічні пріоритети. — 2011. — № 1 (18). — С. 85—93.
9. Хірс О.В. Державно-приватне партнерство як напрямок розвитку авіапромислового комплексу країни [Електронний ресурс] / О.В. Хірс / Проблеми підвищення ефективності інфраструктури: зб. наук. праць. Вип. 33. — К.: НАУ, 2012. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/ppei/2012_33/Hirs.pdf
10. Черевиков Є.Л. Передумови розвитку публічно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні [Текст] / Є.Л. Черевиков // Економіка і прогнозування. — 2010. — № 1. — С. 99—110.
11. Безбах Н.В. Методологічні аспекти організації державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н.В. Безбах / Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. — 2011. — № 1. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/34.pdf
12. Вінник О.М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) [Текст] / О.М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. — 2012. — № 1 (17). — С. 110—119.
13. Єрмілов С.Ф. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства [Текст] / С.Ф. Єрмілов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2011. — № 4. — С. 92—95.
14. Єрмілов С.Ф. Розробка основних напрямів розвитку державно-приватного партнерства в Україні [Текст] / С.Ф. Єрмілов // Право та державне управління. — 2012. — № 1. — С. 123—128.
15. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Текст] / І.В. Запатріна // Економіка і прогнозування. — 2010. — № 4. — С. 62—86.
16. Надолішній П. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціоналізації [Електронний ресурс] / П. Надолішній, Н. Піроженко / Теоретичні та прикладні питання державотворення: зб. наук. праць. — 2012. — Вип. 10. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_1/02 %20Nadolishni.pdf
17. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 2010.— № 40. — Ст. 524 (зі змін. та допов.).
18. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 р. № 187 [Текст] // Офіційний вісник. — 2013. — № 24. — Ст. 807.
19. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions: Commission of the European Communities [Електронний ресурс] / EUR-Lex: Access to European Union law. — Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=C OMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327
20. Glossary: Private Participation in Infrastructure Database [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx#management
21. PPI Project Database [Електронний ресурс] / World Bank and PPIAF. — Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org>
22. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 41. — Ст. 372 зі змін. та допов.).

Стаття надійшла до редакції 14.11.2013