

УДК 658.15

Булавинець В. М.,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С.І.Юрія,
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль
Сидор І. П.,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С.І.Юрія,
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

**Роль державно-приватного партнерства
у розвитку сучасної місцевої інфраструктури**

Viktoria Bulavynets
PhD, docent, Associate Professor of Finance named S.I.Yuriya
Ternopil National Economic University, Ternopil
Iryna Sydor
PhD, docent, Associate Professor of Finance named S.I.Yuriya
Ternopil National Economic University, Ternopil

**The role of public-private partnership
in the development of modern local infrastructure**

Анотація.

У статті обґрунтовано доцільність застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) для розвитку сучасної місцевої інфраструктури. Наведено приклади із світової практики використання партнерських відносин між державою і приватним бізнесом для реалізації інфраструктурних, гуманітарних та природоохоронних проектів.

Проаналізовано сучасний стан застосування механізму ДПП у реалізації інвестиційних проектів в Україні. Вказано на вигоди від застосування державно-приватного партнерства та перешкоди і ризики для обох сторін-учасників. Проаналізовано законодавчі акти, якими регулюється розвиток державно-приватного партнерства в Україні. Зазначено проблемні об'єкти соціальної інфраструктури в Україні, на які доцільно поширювати проекти державно-приватного партнерства.

Розглянуто особливості таких форм державно-приватного партнерства, як концесія, аутсорсинг та лізингові угоди. Визнано концесію оптимальною

формою партнерства держави і бізнесу та подано найпоширеніші схеми концесійних договорів, які використовуються у зарубіжній практиці.

Виявлено низку системних перешкод, які заважають застосуванню механізму державно-приватного партнерства у вітчизняній практиці. Розроблено пропозиції щодо активізації партнерських відносин між державою та приватним бізнесом в Україні.

Summary.

In the article soundly prove the feasibility of a public-private partnership (PPP) for the development of modern local infrastructure. Examples global practice of using public-private partnership implementation of infrastructure and environmental projects.

The current state of application of the mechanism in the implementation of PPP projects in Ukraine. Set to benefit from the use of public-private partnership and obstacles and risks to both parties. Analyzed the laws governing the development of public private partnership Ukraine. Mentioned problems social infrastructure in Ukraine, which should be spread of public-private partnership.

The features of these forms of public-private partnership as a concession and lease agreement outsourcing. Recognized concession best from of partnership between the state and business and presents the most common scheme of concession contracts used in foreign practice.

Identified a number of systemic barriers that prevent the use of public-private partnership in national practice. Suggestion to enhance the partnership between the state and private business in Ukraine.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, місцева соціальна інфраструктура, приватний бізнес, форми державно-приватного партнерства, концесія, аутсорсинг, лізинг.

Keywords: public-private partnership, local social infrastructure, private business, forms of public-private partnership, concession, outsourcing, leasing.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток регіонів України та підвищення рівня добробуту і якості життя громадян неможливо забезпечити без розвитку сучасної місцевої інфраструктури. Однак, надмірна централізація влади позбавила органи місцевого самоврядування права розпоряджатися власними фінансовими ресурсами, хоча належне задоволення соціальних потреб населення можливе лише на рівні територіальних громад.

Обмеженість бюджетних коштів для фінансування соціальної сфери, її незадовільний стан та необхідність оновлення матеріальної бази, що потребує значних капіталовкладень, є чинником соціальної напруженості та предметом політичних спекуляцій. Загострення соціально-економічних проблем вимагає пошуку нових джерел фінансування і обумовлює необхідність залучення ресурсів приватного бізнесу на умовах державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем розвитку державно-приватного партнерства присвячені праці В. Геєця, А.Лук'яненко, О. Мартякової, І. Запатріної, Д. Амунца, С. Безгодова, В.Варнавського, О. Вінника, О. Головінова, М. Дерябіної, Н. Дутко, С. Кашина, В. Михєєва, К. Павлюк, О. Полякової, П. Шилепницького та ін. Зокрема, над проблемою співробітництва держави і приватного сектора щодо фінансування соціально значимих проектів працювали Мартякова О. В., Геєць В. М., Лук'яненко А. А. Розвитку державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства присвячені праці Запатріної І. В., Королевської Н. Ю. Аналізом чинної правової бази щодо практики застосування конкретних форм партнерства займався Джабраїлов Р. А. Однак повільне впровадження механізмів державно-приватного партнерства зумовлює проведення подальших наукових пошуків щодо активізації залучення ресурсів приватного сектора до реалізації проектів розвитку місцевої інфраструктури.

Метою статті є з'ясування ролі державно-приватного партнерства у розвитку сучасної місцевої інфраструктури та розробка рекомендацій щодо форм залучення приватних інвестицій до реалізації соціальних проектів.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі держава неспроможна у повній мірі фінансувати більшість видів економічної діяльності, тому подальший розвиток місцевої інфраструктури в Україні значною мірою залежить від участі приватних структур, здатних мобілізувати додаткові джерела фінансування. Ефективним інструментом залучення приватних інвестиційних ресурсів до реалізації сучасних проектів розвитку соціальної сфери може стати державно-приватне партнерство (ДПП). За даними Світового банку, протягом 1990-2011 років за участю приватного бізнесу в Україні реалізовано 40 інфраструктурних проектів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 12,1 млрд. доларів США. Для порівняння, в країнах Африки, найменш розвинених країнах Південно-Східної Азії та країнах СНД, з рівнем доходу на одну особу нижчим від середнього, загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990-2011 роках для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд.

доларів США [1]. Тому, зважаючи на незадовільний стан більшості об'єктів місцевої інфраструктури, залучення приватного сектору до реалізації проектів ДПП в Україні було б своєчасним і доцільним.

Згідно з вітчизняним законодавством, державно-приватне партнерство – це «співробітництво між ... територіальними громадами в особі відповідних державних органів 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» [2].

Державно-приватне партнерство є досить поширеним явищем у світовій практиці. Механізм партнерських відносин між державою та приватним сектором економіки у розвинених країнах використовується для реалізації інфраструктурних, гуманітарних та природоохоронних проектів. До прикладу, в Іспанії, Канаді та Великобританії даний механізм застосовується у сфері будівництва шкіл, лікарень, автомобільних доріг тощо. У Німеччині приватні інвестиції у проведення наукових досліджень становлять більше 50 млрд. євро. В країнах з нерозвиненою ринковою економікою проекти ДПП реалізуються, передусім, у сферах комунального господарства та транспортної інфраструктури [3].

Перевагами державно-приватного партнерства є можливість залучення інвестиційних ресурсів приватного сектору економіки, новітніх технологій, елементів управління для відновлення та розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, але з одночасним збереженням державної (комунальної) власності. Як наслідок, досягається поєднання інтересів усіх учасників партнерства: приватного партнера щодо отримання максимальних вигод; територіальних громад щодо отримання достатніх за обсягом та якістю послуг; місцевого бюджету щодо зменшення навантаження на нього. Однак вони розподіляють між собою не лише вигоди, а й ризики, пов'язані з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства [4]. У проекті ДПП суб'єкт підприємницької діяльності виступає у ролі інвестора, забезпечує його фінансовими ресурсами з метою розвитку і модернізації об'єктів соціальної інфраструктури та одержання вигоди. Щодо держави, то слід відзначити її двоїстий характер у даних партнерських взаємовідносинах. З одного боку, вона є господарюючим суб'єктом та партнером приватного бізнесу і зацікавлена в одержанні економічного й соціального ефекту, а з іншого боку, – виступає владним регулюючим та контролюючим суб'єктом. Таким чином, незважаючи на рівність партнерів, передбачену законом,

домінуюча роль у даних партнерських взаємовідносинах належить державі. Як вважають зарубіжні експерти, на початковому етапі розвитку державно-приватного партнерства держава, з метою подолання невпевненості приватних партнерів, може брати більшу частину ризиків на себе, а з набуттям необхідного досвіду ці пропорції поступово вирівнюватимуться.

До перешкод та ризиків, яких зазнає приватний інвестор, відносяться, передусім, економічна нестабільність, ризики законодавчого характеру, політичні та фінансові ризики. Зокрема, суттєвим бар'єром для приватного бізнесу щодо участі у проектах державно-приватного партнерства є концептуальна неузгодженість та суперечливість нормативно-правових актів, що регулюють ДПП в Україні. Держава, як учасник таких партнерських відносин, наражається на небезпеку виникнення ризиків, пов'язаних з неякісним і несвоєчасним виконанням умов договору приватним партнером. Також можуть виникати фінансові ризики, які носять об'єктивний характер (підвищення відсоткових ставок, зміна курсу валют тощо) і впливають на обох партнерів.

Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки передбачено надання прямої фінансової підтримки держави та державних гарантій, з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання і кредитування за рахунок державного і місцевих бюджетів, відшкодування з державного бюджету витрат приватного партнера за надання споживачам послуги в порядку, встановленому законодавством [1]. Закон України «Про державно-приватне партнерство» передбачає довгостроковий характер угод, забезпечення високого рівня техніко-економічних показників ефективності діяльності об'єкта, справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства між державою та приватними партнерами [2]

Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні, передусім, повинна поширюватися на проблемні об'єкти соціальної інфраструктури, котрі нині перебувають у вкрай незадовільному стані: теплопостачання (запровадження енергоефективних технологій, розвиток систем регулювання та обліку тепла, використання альтернативних джерел теплопостачання); водопостачання та водовідведення (запровадження системи обліку споживання води та її доочистки в місцях використання, очищення стічних вод тощо); побутові відходи (будівництво сміттєпереробних заводів); житлова сфера (стимулювання створення ОСББ, забезпечення енергозбереження у будинках, встановлення приладів обліку, здійснення повної

реконструкції застарілого житлового фонду, де доцільною буде бюджетна підтримка в рамках державно-приватного партнерства, а також залучення будівельних організацій, як підрядника для виконання відповідних робіт).

Необхідною умовою вкладання коштів в об'єкти місцевої соціальної інфраструктури є їх беззбитковість та рентабельність, тобто інвестиційна привабливість. Тому, згідно з вимогами СОТ, замість субсидування нерентабельних підприємств зусилля держави необхідно спрямовувати на формування сприятливого інвестиційного клімату та розвиток пріоритетних видів економічної діяльності.

Формами державно-приватного партнерства, через які відбувається реалізація партнерських взаємовідносин є надання консалтингових послуг; передача об'єктів соціальної інфраструктури в оренду, аутсорсинг, лізинг, концесія; спільна діяльність тощо.

Оптимальною формою партнерства держави і бізнесу щодо об'єктів місцевої інфраструктури, на думку більшості науковців, є концесія. Концесія – це система відносин між державою (концедентом) і приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникає внаслідок надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю за договором, на платній і поворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави. Її перевагою є відсутність конкуренції на ринку об'єктів соціальної інфраструктури, гарантовані ринки збуту, а також довгостроковий характер, що дає можливість розподілити фінансові вкладення в часі [5].

У зарубіжній практиці найпоширенішими схемами договорів концесії є:

1) BOT (Build – Operate – Transfer, тобто будівництво – управління – передача). Згідно даного виду договору приватний партнер (концесіонер) здійснює будівництво та експлуатацію об'єкта власним коштом, а після закінчення терміну дії договору повертає його державі;

2) BTO (Build – Transfer – Operate, тобто будівництво – передача – управління). Дана форма договору передбачає передачу об'єкта у власність держави одразу після завершення будівництва, а приватний партнер є лише його користувачем;

3) BOOT (Build – Own – Operate – Transfer, тобто будівництво – володіння – управління – передача). Цей договір дає приватному партнеру право не лише користування, а й володіння об'єктом протягом строку дії договору, по завершенні якого об'єкт повертається державі;

4) BOMT (Build – Operate – Maintain – Transfer, тобто будівництво – управління – обслуговування (експлуатація) – передача). Така форма договору обумовлює не лише будівництво, управління та експлуатацію об'єкта, а й поточний ремонт. [6, с.86-87].

В Україні регулювання концесійної діяльності забезпечується цілою низкою законодавчих актів. Зокрема, закон України «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг», за оцінками європейських експертів, є одним з найкращих у даній сфері. Однак, на практиці концесійні договори між державою та бізнесом не набули достатнього розповсюдження, свідченням чого є той факт, що прикладів успішних інвестиційних проєктів, реалізованих на принципах ДПП є незначна кількість (в основному, це були проєкти будівництва футбольних стадіонів у 2012 році). Причиною такого стану є наявність значних ризиків для приватного бізнесу щодо вкладання коштів у капіталомісткі об'єкти через відсутність гарантій виконання укладених договорів з боку держави. Так, ще у 1999 році в Україні була підписана перша концесійна угода щодо будівництва та експлуатації автомобільної дороги «Львів-Краковець», партнерськими сторонами якої стали Укравтодор і консорціум «Концесійні транспортні магістралі». Однак, через політичну нестабільність в країні та у зв'язку зі зміною уряду, відбулося коригування національного законодавства, що призвело до фактичного невиконання умов даного концесійного договору [3].

Ще однією пріоритетною формою державно-приватного партнерства в системі фінансового забезпечення розвитку місцевої соціальної інфраструктури у світовій практиці вважається аутсорсинг (контракт на управління). Суть його полягає у передачі на договірних засадах функцій управління об'єктом соціального призначення зовнішньому виконавцю. Найчастіше аутсорсинг застосовується у сферах: новітніх розробок і обслуговування інформаційних систем, управління персоналом, упровадження програмного та бухгалтерського забезпечення тощо. За оцінками експертів, реалізація договорів аутсорсингу, як форми державно-приватного партнерства, дозволяє підприємству-замовнику зменшити операційні витрати майже на 35% та підвищити дохідність капіталу в середньому на 6% [7, с. 99-100].

У вітчизняній практиці аутсорсинг можна було б застосовувати задля врегулювання заборгованості населення перед комунальними підприємствами за надані послуги. В умовах недосконалості законодавства у даній сфері та відсутності культури платежів за фактичне споживання послуг, аутсорсинг міг би стати дієвим інструментом стягнення боргів, оскільки комунальні

підприємства не мають навичок стягнення заборгованості та відповідного кадрового потенціалу для ефективної діяльності у цій сфері.

В рамках ДПП у світовій практиці також реалізуються лізингові угоди. Така середньострокова форма партнерства залишає функції стратегічного планування та фінансування об'єкта за державою, а приватний партнер здійснює утримання об'єкта та несе відповідальність за його функціонування.

Застосування згаданих форм державно-приватного партнерства в Україні є особливо актуальним в умовах нинішньої політичної та економічної нестабільності. Також вагомого значення набуває розвиток державно-приватного партнерства в контексті фінансової децентралізації. Обраний Україною курс на бюджетну децентралізацію визначив нову систему взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами та розширив повноваження органів місцевої влади і управління щодо залучення додаткових джерел фінансових ресурсів для покращення якості надання населенню соціальних послуг. Зокрема, інвестиційні ресурси приватного бізнесу, задіяні у реалізації проектів ДПП, сприятимуть формуванню та модернізації об'єктів соціальної інфраструктури та послабленню навантаження на видаткову частину місцевих бюджетів.

Проектом Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 року визначено, що найбільш важливою та пріоритетною галуззю господарського комплексу регіону є житлово-комунальне господарство області. Даним документом передбачається здійснення фінансування проектів та програм як із традиційних джерел, за рахунок коштів місцевих бюджетів, так і з нових – коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також донорських та приватних коштів [8]. Нині, однією з найгостріших проблем комунального господарства м. Тернополя і області є поводження з твердими побутовими відходами. Для її вирішення, Планом Стратегічного розвитку міста Тернополя до 2025 року, передбачено створення сучасної моделі поводження з твердими побутовими відходами, шляхом проектування нового комплексу з їх переробки, пошуку інвесторів для реалізації проекту з врахуванням державних гарантій відповідно до постанови Кабінету Міністрів України та будівництва сміттєпереробного комплексу [9].

Залучення інвестиційно-інноваційних ресурсів приватного бізнесу до розвитку місцевих інфраструктурних проектів, шляхом об'єднання зусиль з органами місцевої влади сприятиме соціально-економічному розвитку територій, покращенню екологічної ситуації і підвищенню якості життя населення та застосуванню державно-приватного партнерства як механізму

реалізації нової регіональної політики.

Висновки. На основі вищезазначеного можна зробити висновок, що співпраця держави та приватного бізнесу не є новим явищем для української економіки, однак застосуванню механізму державно-приватного партнерства у вітчизняній практиці перешкоджає ціла низка системних проблем:

- незадовільний стан частини об'єктів місцевої інфраструктури, що обумовлює їх недостатню привабливість для приватних інвесторів;
- нестабільність та недосконалість національного законодавства, яким регулюються відносини між державою та приватним бізнесом;
- значний ризик інвестування, передусім, у капіталомісткі об'єкти через політичну нестабільність в країні;
- високий рівень корупції в органах державної влади;
- відсутність митних та податкових пільг для приватних партнерів, що знижує їх зацікавленість щодо участі в проектах ДПП;
- інституційна неготовність органів державної влади до передачі певних прав власності приватному бізнесу;
- недостатня фахова підготовка осіб, котрі забезпечують практичну реалізацію проектів ДПП.

Задля активізації партнерських відносин між державою та приватним бізнесом щодо фінансування соціальної сфери в Україні необхідно:

- стабілізувати національне законодавство та забезпечити його прозорість;
- удосконалити нормативно-правову базу ДПП та оптимізувати регуляторні процедури у процесі укладання договорів;
- законодавчо закріпити у рамках ДПП права користування об'єктами державної власності за приватним партнером та його відповідальність за управління ними;
- внести зміни до податкового законодавства щодо надання пільг суб'єктам приватному бізнесу, які беруть участь у реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства ;
- знизити рівень корумпованості учасників ДПП;
- розробити і впроваджувати дієві програми підвищення кваліфікації держслужбовців з питань реалізації проектів ДПП на основі кращих світових практик.

На нашу думку, лише за умови забезпечення балансу інтересів між державою і приватним інвестором можливий успішний розвиток державно-приватного партнерства в Україні.

Список літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки [Електронний ресурс] : розпорядження : [схвалено Кабінетом Міністрів України 14.08.2013 р. № 739-р]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
2. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : закон України: [прийнято Верховною Радою України 01.07.2010 р. № 2404-VI]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Баталов О. А., Валюшко І. В. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики. Аналітична записка / О. А. Баталов, І. В. Валюшко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>
4. Амунц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cultinfo.ru/cultura/2006-04/partnerstvo.htm#00>
5. Павлюк А., Ляпін Д. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка / А. Павлюк, Д. Ляпін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/816/#_ftnref7
6. Павлюк К.В., Дегтярь Н.В. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування збереження екосистем/ К. В.Павлюк, Н.В. Дегтярь // Фінанси України. – 2012. – № 9. – с. 86-87.
7. Нагорна О. Державно-приватне партнерство в системі фінансового забезпечення підприємств комунального господарства / О. Нагорна // Ринок цінних паперів України. – 2013. – № 3-4. – с. 99-104.
8. Проект Стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2020 року Схвалено Розпорядженням голови обласної державної адміністрації 03.06.2015 № 323-од [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/20090/pr_st2020.pdf
9. Стратегія розвитку міста Тернополя до 2025 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.te.ua>

References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), “ Approval of the concept of public-private partnership in Ukraine on 2013-2018”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua> (Accessed 14 August 2013).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine “ On public-private partnership”, available at: : <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Batalov, O.A. and Valyshko, I.V. “Especially the use of public-private partnerships as a mechanism for implementing the new regional policy. Analytical note”, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>
4. Amunts, D.M. “Public-private partnership. Concession model of joint participation of government and private sector in the implementation of financial projects”, available at: <http://www.cultinfo.ru/cultura/2006-04/partnerstvo.htm#00>
5. Pavlyuk, A. and Liapin, D. “ On the development of public-private partnership as a mechanisms of activation of investment activity in Ukraine. Analytical note”, available at: http://www.niss.gov.ua/articles/816/#_ftnref7
6. Pavlyuk, K.V. and Degtyar, N.V. (2012), “Public-private partnership as a funding mechanism for conservation of ecosystems”, *Finansy Ukrayiny*, vol. 9, pp. 86 – 87.
7. Nagorna, O.(2013), “Public-private partnership the system of financial software Utilities”, *Rynok tsinnykh paperiv Ukrayiny*, vol. 3- 4, pp. 99- 104.
8. Regional state administration (2015), “Project development strategy Ternopil region for the period to 2020”, available at: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/20090/pr_st2020.pdf (Accessed 03 June 2015).
9. “Development strategy for the city of Ternopil to 2025”, available at: <http://rada.te.ua>