

DOI: [https://doi.org/10.18371/fp.3\(47\).2022.061314](https://doi.org/10.18371/fp.3(47).2022.061314)

УДК 336.13:336.64

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕЗЕРВІВ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ШУЛЮК Богдана Степанівна

кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри фінансів ім. С.І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8692-1983>

Анотація. У статті обґрунтовано необхідність здійснення бюджетної підтримки проєктів державно-приватного партнерства. Встановлено низький рівень надання цієї підтримки у вітчизняній практиці, що пов'язано з недосконалістю бюджетного законодавчого та нестабільністю економічного розвитку. Задля зміни напряму державно-правових відносин з обмежувального на стимулюючий запропоновано заходи стосовно формування фінансових резервів держави, котрі дадуть змогу підвищити довіру інвесторів, кредиторів та громадян до реалізації спільних проєктів з органами державної влади.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проєкти, фінансові резерви, бюджетна підтримка, гарантійні зобов'язання, цілі учасників партнерства.

Постановка проблеми. В умовах постійного дефіциту бюджетних коштів Україна поглиблює відносини з суб'єктами підприємницької діяльності з метою відновлення об'єктів інфраструктури. Фінансова участь держави чи органів місцевого самоврядування в партнерських інфраструктурних проєктах з бізнесом передбачає оптимальне співвідношення пуб-

Аннотация. В статье обоснована необходимость осуществления бюджетной поддержки проектов государственно-частного партнерства. Установлен низкий уровень предоставления этой поддержки в отечественной практике, что связано с несовершенством бюджетного законодательного и нестабильностью экономического развития. Для изменения направления государственно-правовых отношений с ограничительного на стимулирующий предложены мероприятия по формированию финансовых резервов государства, которые позволят повысить доверие инвесторов, кредиторов и граждан к реализации совместных проектов с органами государственной власти.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проекты, финансовые резервы, бюджетная поддержка, гарантийные обязательства, цели участников партнерства.

лічних і приватних фінансових ресурсів. Адже недостатнє державне фінансування призводить до нерезультативності проєкту в цілому або його незавершеності внаслідок передачі приватному партнеру занадто великого рівня фінансових ризиків. Разом з тим раціональна структура залучених державних коштів стимулює бізнес щодо здійснення суспільно важливих інфра-

структурних проєктів, компенсуючи ризики зміни економічної кон'юнктури, недосконалого регуляторного та інституціонального середовища.

Законодавством України врегульовано питання здійснення державного фінансування проєктів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) шляхом застосування прямої та непрямої державної підтримки. Однак недосконалість бюджетного законодавства, нестабільність економічного розвитку зумовлює низький рівень державної підтримки в процесі реалізації стратегічно важливих проєктів. Крім того, визначені форми цієї підтримки є недостатньо адаптовані у вітчизняній практиці, оскільки мають обмежувальний характер дії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розвитку державно-приватного партнерства досліджували такі вітчизняні вчені, як О. Біловодська [1], І. Запатріна, Т. Лебеда [2], О. Захаріна, Є. Ходаківський, В. Якобчук [3], В. Круглов [4], К. Павлюк, С. Павлюк [5]. Окремі науковці акцентували увагу на перспективних напрямках фінансового забезпечення партнерських проєктів держави і бізнесу, зокрема серед них Н. Бабяк [6], С. Качула [7], Н. Овчарова [8] та ін. Наукові праці дослідників в цій сфері здебільшого стосуються теоретичних положень та практичних аспектів реалізації проєктів державно-приватного партнерства, однак досі немає ґрунтовних досліджень сучасного стану та проблем формування й використання фінансових резервів державою задля забезпечення виконання нею гарантійних зобов'язань перед приватним партнером, кредиторами та населенням.

З огляду на це, **метою статті** є розкрити шляхи формування фінансових резервів державою з метою надання бюджетної підтримки в процесі реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

Виклад основних результатів. Незважаючи на значимість галузей соціальної сфери в сталому економічному розвитку держави, її хронічне недофінансування, низька якість наданих послуг при динамічному зростанні цін послаблюють позиції держави в глобальному просторі. Це свідчить про необхідність реалізації проєктів ДПП у цій сфері. При цьому держава повинна забезпечити отримання економічних вигод приватним партнером. З метою втілення соціальних цілей проєкту та забезпечення прибутковості інвестора варто передбачити гарантійні фінансові резерви на випадок неможливості виконання поставлених завдань. Зокрема, необхідним є створення у складі державного бюджету Фонду бюджетної підтримки реалізації проєктів ДПП, основними функціями якого повинні бути:

- гарантійно-компенсаційна, що передбачає з одного боку, гарантії стосовно відшкодування збитків приватному партнеру, зумовлених невідповідністю попиту запланованим показникам, несвоєчасним або ж неповним виконанням державним партнером зобов'язань, зміною тарифної політики, а з іншого – компенсаційні виплати населенню внаслідок підвищення цін на послуги, надані за проєктом ДПП;

- кредитно-забезпечувальна, що проявляється у погашенні боргових зобов'язань приватного партнера у випадку неможливості виконання ним взятих функцій, залучення іноземних

кредитів та забезпечення його повернення;

- інвестиційна, що полягає у спрямуванні тимчасово вільних коштів на фінансування проєктів ДПП;

- мотиваційна, яка гарантує окупність інвестицій для приватного партнера.

На нашу думку, доходи Фонду бюджетної підтримки реалізації проєктів ДПП повинні формуватися за рахунок бюджетних асигнувань; грантів; спонсорських та добровільних внесків; міжнародної фінансової допомоги; частини доходу, генерованого проєктом. Створення Фонду дасть змогу вирішити фінансові проблеми, що виникають в процесі підготовки та реалізації проєктів, зокрема: профінансувати високі трансакційні витрати та послуги залучених консультантів, забезпечити дієвість проєктів, яким загрожує закриття, покрити витрати, що виникають внаслідок непередбачуваних ситуацій, гарантувати якісне надання послуг споживачам та забезпечити їх доступність.

Головним розпорядником коштів Фонду доцільно визначити Міністерство економіки України, до сфери діяльності якого входить оцінка стану здійснення партнерських проєктів держави і бізнесу.

Механізм і порядок формування й використання коштів Фонду, визначення масштабів надання бюджетної підтримки повинні бути законодавчо врегульовані. Водночас з метою забезпечення балансу інтересів учасників партнерства та успішної реалізації проєктів ДПП доцільно визначити принципи його функціонування, такі як:

- 1) цілеспрямованості – спрямування коштів Фонду на визначену мету;

- 2) індивідуального підходу до надання фінансової підтримки проєктів ДПП – визначення виду і обсягу фінансової підтримки залежно від сфери реалізації проєкту ДПП та її значимості для суспільства;

- 3) фінансової стабільності та гнучкості управління – забезпечення формування дохідної частини Фонду за рахунок вітчизняних і міжнародних фінансових джерел задля можливості вчасного реагування на зміни, що відбуваються в процесі реалізації проєкту ДПП;

- 4) максимальної ефективності – надання фінансової підтримки задля досягнення вигод учасниками партнерства (для держави – бюджетної, екологічної чи соціальної ефективності, приватного партнера – комерційної ефективності, для населення – підвищення якості та доступності послуг).

- 5) підзвітності – відповідальність розпорядників бюджетних коштів перед вищим органом виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України) за взяті фінансові зобов'язання, передбачені у договорі ДПП;

- 6) транспарентності – своєчасне надання органами державної влади оперативної звітності стосовно формування та використання коштів Фонду, здійснених операцій та досягнутих результатів; забезпечення відкритого доступу до інформаційної бази.

Основним інструментом мінімізації можливих втрат при виконанні фінансових зобов'язань державного партнера є ефективне бюджетне планування та прогнозування видатків на бюджетну підтримку проєктів ДПП. Рекомендуємо долучити Міністерство фінансів України до розроблення проєкту ДПП з метою оцінювання впливу фінансових ризиків на його реалізацію та ви-

значення необхідного обсягу коштів для нівелювання можливих негативних наслідків.

Важливим завданням є оцінювання бюджетних можливостей органів державної влади стосовно фінансової підтримки проєктів ДПП. У цьому контексті Експерти Світового банку пропонують наступне:

- включати розрахункові витрати до прогнозованого бюджету. При цьому бюджетне прогнозування доцільно здійснювати на термін дії контракту ДПП, оскільки середньострокове планування бюджетів багатьох країн охоплює менше п'яти років;

- здійснювати оцінку впливу на боргову стійкість держави;

- встановлювати відповідність взятих бюджетних зобов'язань встановленим фінансовим обмеженням.

Водночас фахівці зазначають про необхідність встановлення згаданих обмежень, адже це дасть змогу забезпечити фінансову стабільність країни. В результаті досліджень бюджетних ризиків в процесі фінансування проєктів ДПП в країнах Латинської Америки та Карибського басейну зазначеними експертами встановлено, що тільки вісім країн регіону застосовують фінансові обмеження при наданні бюджетної підтримки (табл. 1).

Таблиця 1

Встановлені щорічні ліміти на надання бюджетної підтримки проєктів ДПП в країнах Латинської Америки та Карибського басейну

№ з/п	Країни	Ліміти на бюджетну підтримку проєктів ДПП
1.	Бразилія	не більше 1% для федерального уряду та 5% для урядів штатів від загальних річних бюджетних доходів цих суб'єктів
2.	Колумбія	до 0,4% ВВП для центрального уряду (на період 2020–2050 рр.)
3.	Гондурас	сума бюджетної підтримки проєктів ДПП не може перевищувати 5% ВВП
4.	Мексика	не більше 10% середніх запланованих капітальних витрат на наступні п'ять років
5.	Панама	до 30% бюджетних інвестицій у попередньому році або 30% інвестицій за п'ятирічним інвестиційним планом для центральних органів влади та не більше 10% бюджетних надходжень за попередній рік або 20% коштів, доступних для інвестування протягом наступних п'яти років для місцевих органів влади. Загалом сума бюджетної підтримки проєктів ДПП не може перевищувати 7% ВВП
6.	Парагвай	сума бюджетної підтримки проєктів ДПП не може перевищувати 0,4% ВВП
7.	Перу	сума бюджетної підтримки проєктів ДПП не може перевищувати 7% ВВП
8.	Уругвай	сума бюджетної підтримки проєктів ДПП не може перевищувати 5% ВВП

Джерело: складено автором на основі опрацювання [9]

Таким чином, у світовій практиці гранична норма бюджетної підтримки проєктів ДПП встановлюється у вигляді загальних прямих та/або умовних зобов'язань бюджету по всіх проєктах ДПП (наприклад, певної частки від ВВП країни) або ж щорічних виплат бюджету за взятими зобов'язаннями по проєктах (зокрема, певної частки від доходів чи видатків державного бюджету). Варто зазначити, що граничні значення можуть виражатися не тільки у відносній, а й абсолютній величині. У цьому випадку їх обсяг встановлюється на основі аналізу звітних даних за попередні роки та прогнозованих показників. Тобто країни, в яких поширене державно-приватне партнерство, можуть порівнювати запланований обсяг бюджетної підтримки з фактично здійсненим за минулі роки, відтак – коригувати ліміти на відповідну величину. Країнам, які не мають досвіду в цій сфері, варто будувати власну статистичну базу з використанням аналітичних інструментів, поширених у світі.

У міжнародній практиці для оцінки бюджетних видатків та ризиків, що виникають в процесі реалізації проєктів ДПП рекомендують використовувати аналітичну модель PFRAM (PPP Fiscal Risk Assessment Model), розроблену у 2016 році Міжнародним валютним фондом та групою Світового банку. Завдяки їй органи державної влади отримують інформацію впродовж всього життєвого циклу реалізації проєкту, що сприяє виявленню відхилень та прийняттю рішень щодо нейтралізації негативних наслідків шляхом надання бюджетної підтримки. Крім того, модель дає змогу оцінити вплив бюджетної підтримки на стан державних фінансів як у короткостро-

ковому, так і в довгостроковому періодах.

У вітчизняній практиці середньострокове бюджетне планування не дає змоги визначити обсяг бюджетної підтримки на тривалий період. Водночас без взяття державним партнером довгострокових фінансових зобов'язань успішність реалізації проєктів ДПП знижується. Тому вважаємо, що для вирішення цієї проблеми необхідно:

1) у Законі України «Про державно-приватне партнерство» визначити перелік галузей в порядку їх черговості, які потребують реалізації партнерських проєктів держави і бізнесу;

2) у цьому ж законодавчому акті закріпити положення стосовно обсягу надання бюджетної підтримки для реалізації проєктів ДПП в кожній галузі в межах визначених загальних лімітів;

3) з метою виконання взятих довгострокових фінансових зобов'язань державним партнером необхідно створити згаданий Фонд бюджетної підтримки реалізації проєктів ДПП і забезпечити формування дохідної частини спершу за рахунок бюджетних коштів, а в майбутньому задля економії коштів бюджету здійснити поступовий перехід від бюджетних джерел до спонсорського приватного капіталу та генерованих доходів від реалізації проєктів. Доцільно стимулювати фінансову участь бізнесу і населення у соціально значущих проєктах ДПП на благодійних засадах. Досвід Латинської Америки свідчить, що близько 30–40% мігрантів зацікавлені спрямовувати від 1% до 10% своїх доходів на фінансування вітчизняних проєктів. За дослідженнями експертів у світі щорічно на ці програми переказується до 10 млрд дол США. Так, для

впровадження соціальних програм ДПП на місцях Мексика отримує приблизно 250 млн дол США переказів мігрантів [10, с. 34].

Окрім всебічної бюджетної підтримки доцільно здійснювати страхування фінансових ризиків. Тому невід'ємним учасником процесу реаліза-

ції проєктів ДПП має бути страхова компанія, яка за певну плату, беручи на себе частину інвестиційних чи кредитних ризиків, може надавати страхові послуги (рис. 1) або ж брати безпосередню участь у фінансуванні проєктів ДПП.

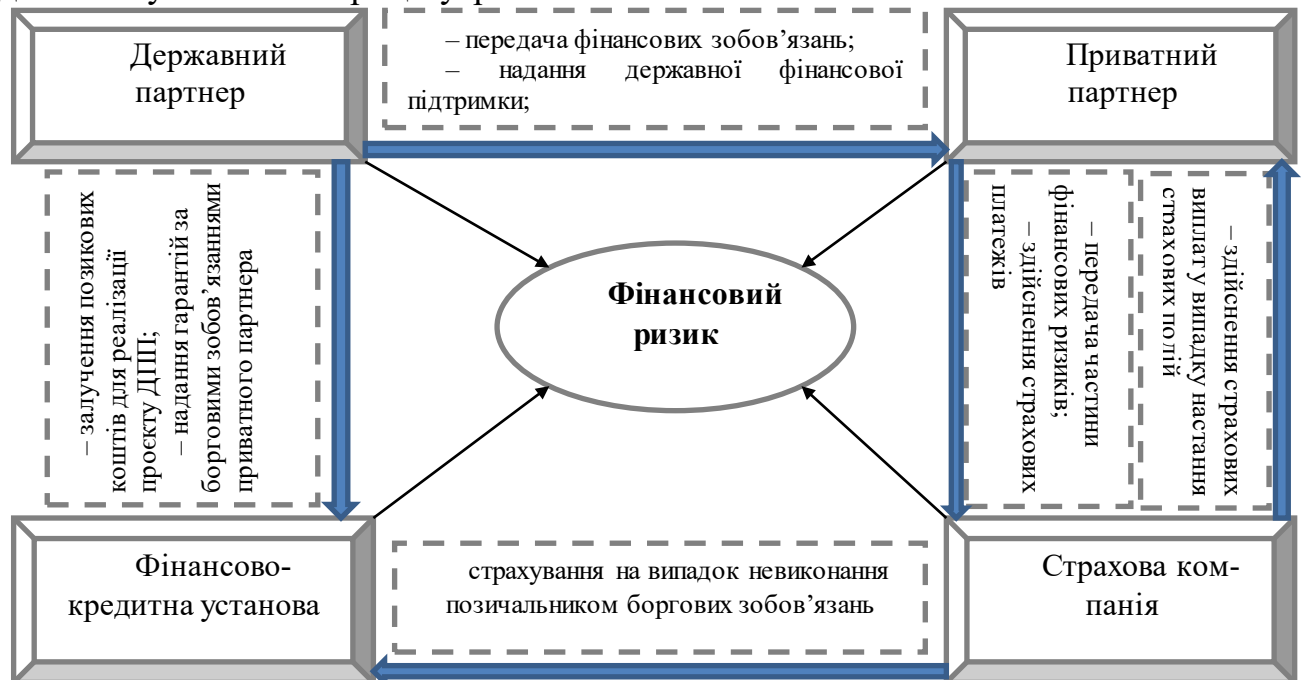


Рис. 1. Участь страхової компанії у розподілі фінансового ризику в процесі реалізації проєкту ДПП

Джерело: побудовано автором

Однак в Україні велика кількість страхових компаній виявились неплатоспроможною, що обумовило припинення їх діяльності. Ті установи, що залишилися на страховому ринку, намагаються уникнути високих фінансових ризиків та працюють у сфері, яка забезпечує стабільне отримання прибутку. Найчастіше ці установи зацікавлені у наданні професійних послуг стосовно проєктів, які передбачають будівництво чи реконструкцію об'єктів соціальної інфраструктури, надання житлово-комунальних послуг.

Розвиток страхового сегменту у структурі фінансового механізму ДПП дає змогу органам влади, з одного бо-

ку, співпрацювати з надійним інвестором – страховою компанією, а з іншого – нівелювати фінансові ризики, що виникають в процесі фінансування проєктів ДПП. Присутність страховиків на ринку державно-приватного партнерства збільшує інтерес фінансово-кредитних установ (вітчизняних і міжнародних банків, інвестиційних фондів) до участі у проєктах ДПП. Адже гарантом повернення кредитних ресурсів є не тільки держава, але й страхові компанії. Задля стимулювання фінансової участі цих установ державна політика повинна бути спрямована на забезпечення системної стабільності розвитку економічної системи,

зменшення чутливості страхового ринку до зовнішніх (нестабільне макроекономічне середовище, низька платіжна дисципліна суб'єктів підприємницької діяльності, нерозвинутість фінансового ринку) та внутрішніх (недостатня капіталізація страхових компаній внаслідок переважання частки нерентабельних активів, відсутність стратегії розвитку страхової діяльності та ефективних методів управління ризиками) загроз його дестабілізації, підвищення ефективності діяльності учасників страхового ринку.

Висновки. Отож, реалізація проєктів ДПП потребує зміни напрямку реалізації державно-правових відносин з обмежувального на стимулюючий. Для цього необхідно:

- законодавчо врегулювати питання щодо взяття державним партнером довгострокових фінансових зобов'язань за договором ДПП. Бюджетне фінансування проєктів ДПП повинно здійснюватися на принципах довгострокового програмно-цільового планування та проєктного фінансування;

- проводити заохочувальну фінансову політику, спрямовану на доступність залучення фінансових ресурсів з різних джерел, гарантування захисту інтересів інвесторів та кредиторів, які беруть участь у фінансуванні проєкту ДПП шляхом надання бюджетної підтримки та здійснення страхування ризиків, виникнення яких зумовлено впливом макроекономічних чинників.

При цьому доцільно розвивати механізм індивідуальної державної підтримки проєктів ДПП, що дасть змогу фінансувати суспільно значимі проєкти;

- забезпечити активну участь населення в реалізації партнерських проєктів держави і бізнесу. При цьому варто долучити громадян не тільки у вигляді експертів задля оцінювання досягнутих результатів, але безпосередньо і до фінансування проєктів ДПП;

- здійснювати фінансовий контроль впродовж життєвого циклу реалізації проєкту ДПП. Водночас доцільно посилити контрольні дії на підготовчому етапі ДПП в процесі визначення необхідного обсягу фінансових ресурсів, джерел їхнього забезпечення, ймовірності виникнення ризиків та оцінки їх впливу на очікувані соціально-економічні результати. В підсумку це дасть змогу досягнути відповідності між фактичними та запланованими показниками. Крім того, у здійсненні згаданого контролю необхідно передбачити участь кредиторів та інвесторів, котрі матимуть можливість оцінити отримані вигоди від реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

Надані пропозиції сприятимуть підвищенню довіри інвесторів, кредиторів та громадян до реалізації спільних проєктів з державою, що призведе до збільшення кількості та результативності таких проєктів.

Список використаної літератури

1. Біловодська О. А. Економічні відносини в регіональних системах управління: державно-приватне партнерство. *Механізм регулювання економіки*. 2016. № 1. С. 97–105.
2. Запатріна І., Лебеда Т. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні. *Економіст*. 2011. № 3. С. 52–58.
3. Захаріна О. В., Ходаківський Є. І., Якобчук В. П. Експлікація поняття «державно-приватне партнерство» в теорії публічного управління. *Наукові горизонти*. 2020. № 3 (88). С. 26–33.
4. Круглов В. В. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання: монографія. Харків: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. 252 с.
5. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2010. Вип. 17. С. 10–19.
6. Бабяк Н. Д., Нагорний Є. О. Перспективні напрями фінансування проєктів державно-приватного партнерства в Україні. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова*. 2017. Т. 22. Вип. 5 (58). С. 158–162.
7. Качула С. В. Вдосконалення державної фінансової політики підтримки публічно-приватного партнерства як інструменту соціального розвитку. *Економічний вісник університету*. 2018. Випуск № 36/1. С. 293–301.
8. Овчарова Н. В. Роль бюджетного забезпечення державної підтримки проєктів державно-приватного партнерства в соціальній сфері та проблеми його розвитку. Стан та перспективи розвитку економіки України в умовах глобалізації: теорія та практика. Ч. І: монографія / під ред. д-ра екон. наук, професора О. О. Непочатенко. Умань: «Візаві», 2014. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50086/8/Ovcharova_Rol_biudzhethno_zabezpechennia.pdf (дата звернення 10.11.2022).
9. Gerardo Reyes-Tagle, Oscar Ponce de León, Luiz Eduardo T. Brandão, Adilio Celle, Izabel Dompieri, Jose Grijalva, Cynthia Martins Vieira, Andres Rebollo, Bruno Ventim Fiscal Impact of PPPs in Latin America and the Caribbean, 2021. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fiscal-Impact-of-PPPs-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. (дата звернення 10.11.2022).
10. Запатріна І. В. Керівництво «Посилення ролі бізнесу в досягненні ЦСР в Україні» в рамках проєкту ПРООН/GIZ «Підтримка реалізації Цілей сталого розвитку в Україні». Київ, 2018. 70 с.