

АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

МОСТЕПАНЮК А. В.

аспірантка

Київ

Подальша модернізація економіки України та забезпечення її посткризового зростання активізують проблему консолідації інтересів найбільш впливових суб'єктів економічної влади та представників бізнесу, врахування господарських намірів економічних суб'єктів, а також гармонізація інституційного середовища розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні із сформованим у розвинутих країнах та світу в цілому.

Найважливіші тенденції та суперечності становлення та розвитку державно-приватного партнерства в різних країнах світу ґрунтовно висвітлені в працях зарубіжних і українських вчених: М. Айрапетяна, А. Алпатова, Р. Бекетта, В. Варнавського, З. Варналія, В. Гейця, О. Головінова, М. Готтре, М. Джерарда, А. Клименка, П. Кучмана, Л. Леона, К. Павлюка, А. Рейда, П. Савранського, Л. Федулової, Ю. Фомічова, Ф. Харвіча, у численних законодавчих актах, нормативно-правових документах багатьох країн, програмних та аналітичних доповідях ОЕСР, Європейської Комісії розкрито інституційні засади розвитку та регулювання ДПП за сучасних умов.

Утвердження цивілізаційних ринкових відносин в Україні неможливо без поглибленого аналізу та узагальнення світового досвіду реалізації державно-приватного партнерства з метою вдосконалення основних напрямів та механізмів модернізації національної економіки.

Метою статті є аналіз світового досвіду розвитку ДПП та обґрунтування на цій основі практичних рекомендацій щодо подальшого вдосконалення партнерських відносин держави та бізнесу в Україні.

Аналіз засвідчує, що у законодавчих документах більшості країн світу нині широко застосовується поняття «публічно-приватне партнерство» («public-private

partnership»), що відображає партнерство публічної влади (на центральному чи місцевому рівнях) та приватного бізнесу задля вирішення суспільно важливих проблем в інтересах суспільства в цілому чи окремої територіальної громади. Водночас в Україні, як правило, використовується термін «державно-приватне партнерство», який визначає партнерами відносин державу та приватний сектор. У цьому контексті заслуговує на увагу визначення ДПП запропоновані фахівцями впливових міжнародних організацій.

Так, відповідно до «Зеленої книги про ДПП» державно-приватне партнерство визначається як «різні форми кооперації між органами влади й бізнесом, які слугують для забезпечення фінансування, будівництва, модернізації, управління, експлуатації інфраструктури або надання послуг» [2].

Фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку визначають ДПП як «будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований / нескінчений період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси (гроші, персонал, устаткування, інформацію) для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері» [3].

На думку представників Світового банку «ДПП – це угоди публічної й приватної сторін із приводу виробництва інфраструктурних послуг, що укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і підвищення ефективності бюджетного фінансування» [4].

Щодо Закону України «Про державно-приватне партнерство» «ДПП є співробітництвом між державою України, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору» [1].

Таким чином, поняття державно-приватного партнерства, визначене у Законі України звучує коло відносин, що виникають у процесі залучення потенціалу приватного бізнесу для вирішення суспільно-значущих проблем, які стосуються кожного пересічного громадянина.

Аналіз практики розробки та реалізації проектів ДПП у розвинутих країнах дозволяє систематизувати економічні відносини на національному та регіональному рівнях, що реалізуються у моделях з різним рівнем ризику та ступенем участі приватного сектора (рис. 1). Йдеться про ранжування моделей ДПП від найменш ризикованих з найменшою часткою участі бізнесу («дизайн та будівництво») до найбільш ризикованих з найбільшою часткою участі приватного сектора («концесії»).

Значний досвід ефективної взаємодії державного та приватного секторів нагромаджено в європейській практиці. Динаміка розвитку ДПП у розвинутих країнах ЄС у період 1990 – 2009 років засвідчує, що зазначений розвиток значною мірою корелюється із загальними циклічними процесами в світовій економіці. Згідно з поданим графіком (рис. 2) з 1994 р. у країнах ЄС спостерігалось поступове збільшення обсягів інвестицій у ДПП, піковий рівень яких досягається у 2007 р., після чого від-



Рис. 1. Класифікація моделей ДПП залежно від рівня ризику та частки участі приватного сектора

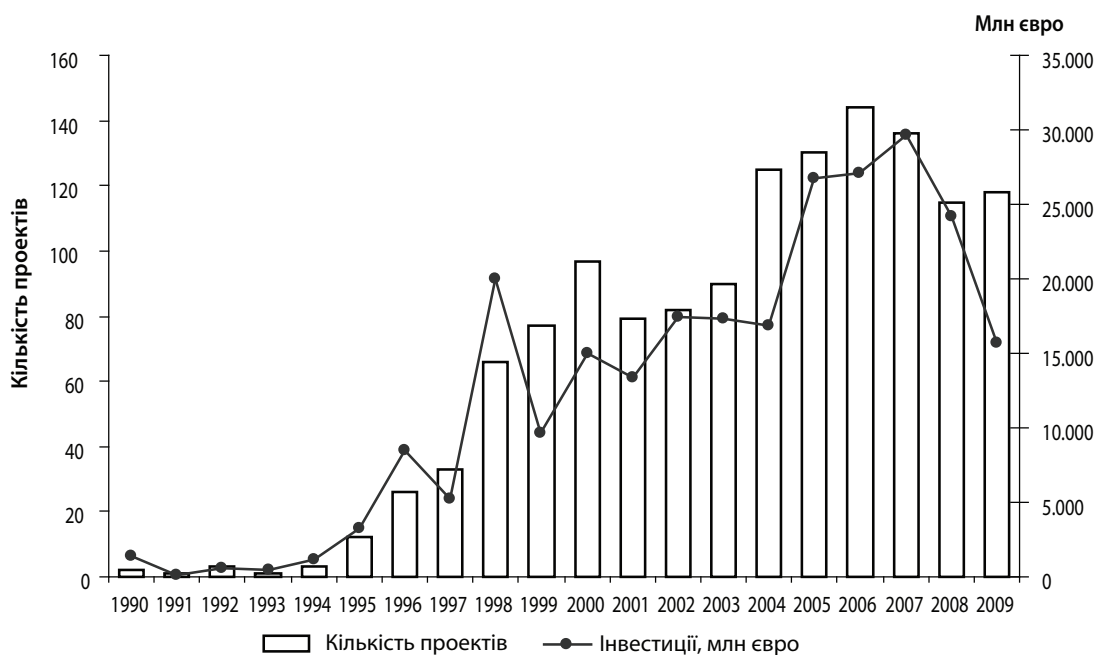


Рис. 2. Динаміка розвитку ДПП в країнах ЄС у період 1990 – 2009 рр.

Джерело: [7].

бувся суттєвий спад з 29597,9 млн євро до 15740,4 млн євро у 2009 р. Водночас існує невідповідність між зменшенням обсягів інвестицій та динамікою кількості проектів за період 2008 – 2009 рр. Це пояснюється довгостроковістю проектів, укладених у період до 2007 р., які продовжували реалізовуватись. Таким чином, проекти ДПП за сучасних кризових умов постають своєрідним амортизатором, здатним пом'якшити руйнівні наслідки скорочення інвестицій у багатьох країнах світу.

Зуважимо, що згідно з дослідженнями, проведеними Європейським інвестиційним банком у 2010 році, найбільша частка проектів ДПП реалізується у Великобританії – 52,5% вартості усіх проектів ЄС та 61,1% їх кількості. Друге місце у ЄС за об'ємом вкладень у проекти ДПП посіла Іспанія – 11,4% інвестицій та 10,1% від загальної кількості проектів. Третє місце посіла Португалія з 7% загальних інвестицій у ДПП проекти та 3,1% їх кількості [7].

Разом з тим інститут державно-приватного партнерства активно функціонує і у країнах, що розвиваються, основною причиною цього є недостатність бюджетних коштів для належного надання суспільних послуг та акумулювання приватних інвестицій у державний сектор. Аналіз динаміки реалізації ДПП проектів у країнах, що розвивається у регіональному розрізі, здійснений фахівцями Світового банку, за період 1990 – 2009 років дає змогу визначити, що найбільший обсяг інвестицій у проекти ДПП спостерігається у країнах Латинської Америки та Карибського басейну, а саме 579,121 млн дол. США, а найменший – у країнах Близького Сходу та Північної Африки на рівні 73,751 млн дол. США (рис. 3).

Щодо країн Європи та Центральної Азії, то аналіз динаміки розвитку ДПП за 1990 – 2009 роки в цих країнах засвідчила поступове збільшення обсягу інвестицій у проекти ДПП, що досягає максимального значення у 2008 році, а саме 41201 млн дол. США. Водночас посилення світової фінансової нестабільності призвели до значного скорочення обсягу інвестицій до 23890 млн дол. США. у 2009 році (рис. 4).

Галузевий аналіз розвитку ДПП у країнах, що розвиваються дозволяє визначити розподіл інвестицій приватного сектора в проекти ДПП за секторами інфраструктури за період 1990 – 2009 рр. Найбільша частка таких інвестицій припадає на об'єкти телекомунікацій (у середньому близько 55%) та енергетики (у середньому близько 30%), а найменше – на об'єкти водопостачання на водовідведення (в середньому близько 3%) (рис. 5).

Аналіз досвіду формування державно-приватної взаємодії дозволяє визначити найпоширеніші об'єкти державно-приватного партнерства, а саме:

- ✦ житлово-комунальну сферу (виробництво і транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій);
- ✦ будівництво та утримання автошляхів;
- ✦ енергозбереження;
- ✦ експлуатацію будівель бюджетного сектора економіки.

Практика розвитку державно-приватного партнерства у розвинутих країнах світу дозволяє виділити такі основні тенденції:

1. Переважне використання ДПП у сферах традиційної державної відповідальності: об'єктах загального користування (громадський транспорт, комунальна інф-

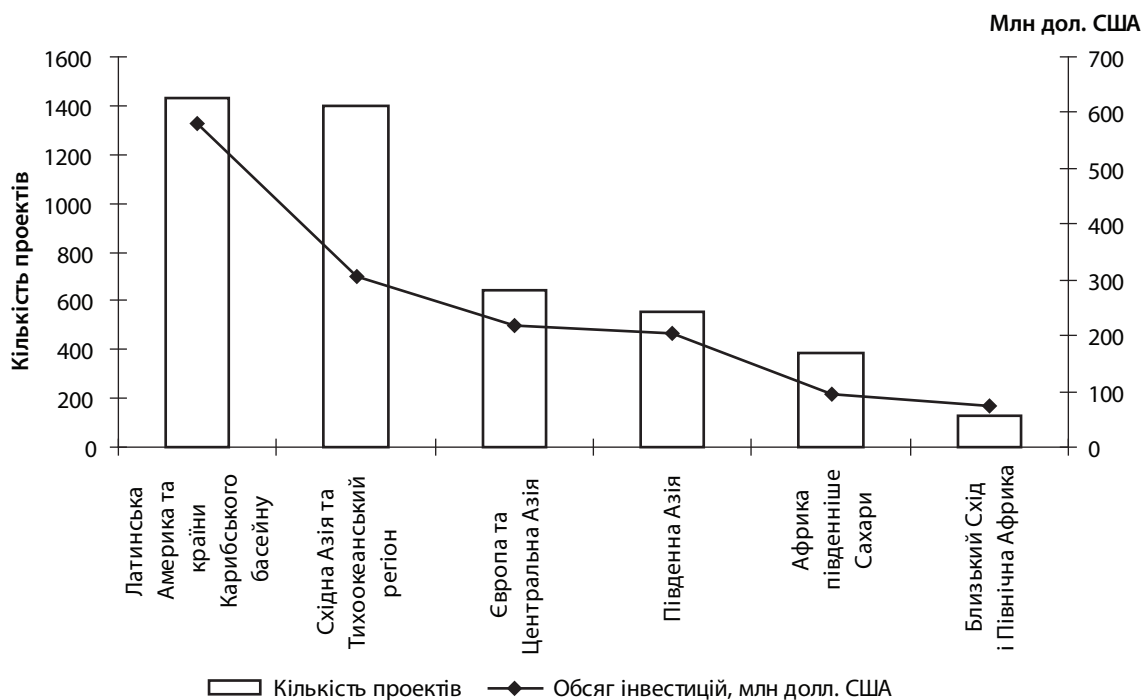


Рис. 3. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються, за регіонами, 1990 – 2009 рр.

Джерело: [5].

раструктура, соціальна інфраструктура, об'єкти культури, історичні пам'ятки тощо) і суспільних послугах.

2. Відкритий, прозорий діалог між державою та бізнесом: держава визначає, які саме суспільні послуги й інфраструктура є пріоритетними, а приватні інвестори формують відповідні пропозиції, що мають максимально відповідати вимогам держави;

3. Зростання інвестицій в проекти ДПП у період економічної кризи з метою консолідації зусиль держави та бізнесу в напрямі подолання її негативних наслідків та забезпечення посткризового розвитку;

4. Державне стимулювання приватних інвестицій шляхом надання економічних пільг та гарантій представникам бізнесу, що реалізують суспільно важливі проекти ДПП.

При цьому найважливішими особливостями механізмів забезпечення державно-приватного партнерства в цих країнах є такі:

- ★ довготривалість відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і приватними партнерами;

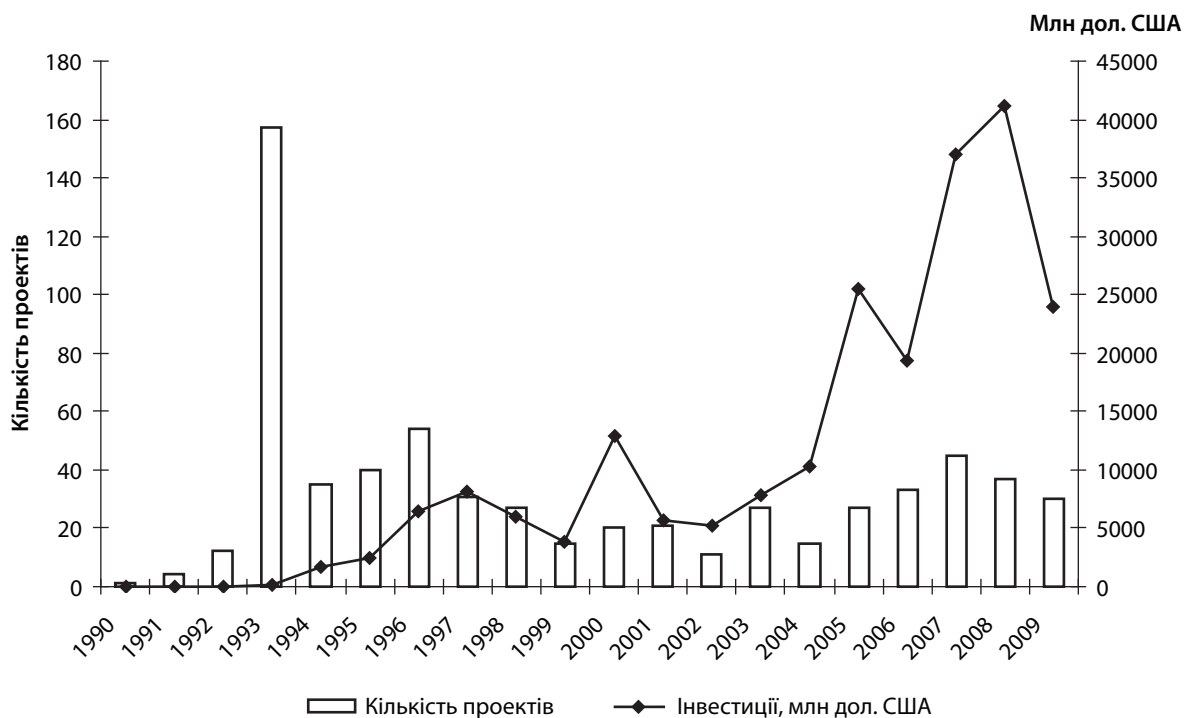


Рис. 4. Динаміка розвитку ДПП у країнах, що розвиваються, Європа та Центральна Азія, 1990 – 2009 рр.

Джерело: [6].

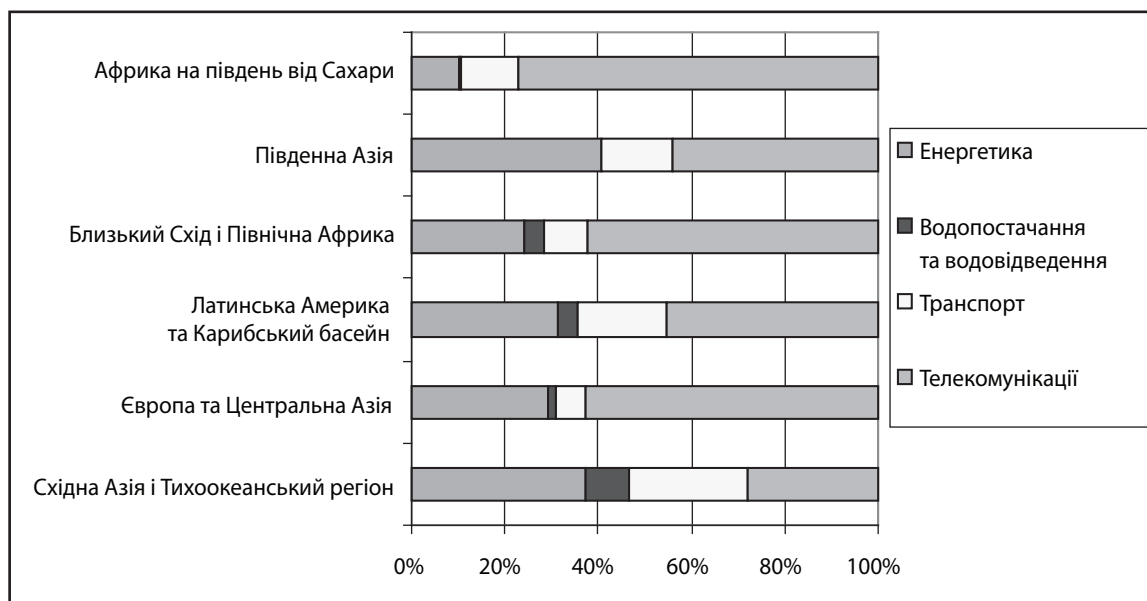


Рис. 5. Розподіл приватних інвестицій у межах ДПП за секторами інфраструктури в регіональному розрізі країн, що розвиваються, 1990 – 2009 рр., % від загального обсягу

Джерело: [5].

- ✦ збереження державної та комунальної форми власності на об'єкти ДПП з одночасним упровадженням механізмів управління інфраструктурою приватними партнерами;
- ✦ відкритість і прозорість діяльності органів державної та місцевої влади щодо визначення приватних партнерів;
- ✦ забезпечення надання якісних і здешевлених послуг як показник результативності й ефективності державно-приватного партнерства;
- ✦ поєднання ресурсів фінансово-кредитних установ під гарантії органів державної та місцевої влади;
- ✦ розподіл ризиків, визначення зобов'язань та відповідальності в договорі державно-приватного партнерства;
- ✦ захист інтересів та задоволення потреб громади, контроль за якістю надання послуг приватними партнерами, обговорення та моніторинг проектів за участю громадських організацій.

Водночас, на думку фахівців Європейського Союзу, існує низка проблем, пов'язаних з подальшим розвитком державно-приватного партнерства в європейських країнах, а саме: наявність короткострокових проектів, поширених останнім часом між органами державної і місцевої влади та приватними партнерами, нестале планування, недостатня ініціатива приватного сектора щодо участі в соціально-економічному розвитку регіону та міста; вплив політичних чинників на розвиток державно-приватного партнерства, зокрема юридичної процедури перегляду угод з приватними партнерами; недосконалість правової бази та відсутність повноважень у місцевих органів влади щодо оформлення договорів з приватним сектором; зволікання з проведенням переговорів та підписанням угод, результатом чого є висока вартість витрат у проектах.

Зазначені проблеми також притаманні відносинам ДПП в Україні. Разом з тим існує низка специфічних перешкод, що стримують подальший розвиток та вдосконалення партнерських відносин у національній економіці, а саме:

- ✦ недосконалість нормативно-правової бази регулювання ДПП;
- ✦ відсутність підтримки ДПП з боку держави;
- ✦ низька мотивація приватного бізнесу до співпраці з державою;
- ✦ непрозорі механізми реалізації ДПП проектів;
- ✦ недовіра представників бізнесу до влади;
- ✦ високий рівень корумпованості національної економіки.

Зазначені процеси гальмують соціально-економічний розвиток країни, перешкоджають її сучасній модернізації на інституційних засадах.

ВИСНОВКИ

Аналіз практики застосування та підтримки державно-приватного партнерства в економічно розвинених країнах дозволяє визначити такі основні пріоритети поглиблення співпраці держави та бізнесу в Україні:

- 1) формування інституційного середовища, зокрема нормативно-правового й методичного забезпечення розвитку ДПП, узгодженого із світовою практикою;
- 2) запровадження нових сучасних моделей ДПП на основі вивчення та реалізації досвіду розвинутих країн;
- 3) адаптація широко використовуваних у світі механізмів ДПП до умов України;
- 4) створення центрів підтримки пілотних проектів ДПП, реалізація пілотних проектів, їх моніторинг і поширення передового досвіду;
- 5) інформаційне забезпечення розвитку ДПП, поширення передового досвіду, впровадження відповідних навчальних дисциплін;
- 6) стимулювання приватних інвесторів до реалізації інфраструктурних проектів шляхом удосконалювання бюджетної підтримки й податкового законодавства;
- 7) подолання корупції, розробка та запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію ДПП з боку держави.

Реалізація зазначених пріоритетних завдань дозволить налагодити ефективну співпрацю між державою та бізнесом, залучити фінансові ресурси приватного сектору з метою реалізації суспільно важливих проектів ДПП. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство». – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>
2. Європейський Союз, Зелена книга про ДПП. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf
3. Організація економічного співробітництва та розвитку. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>
4. Офіційний сайт Світового банку. – Режим доступу: http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/311Dutz_Harris_Dhingra_Shugart.pdf
5. Private Participation in Infrastructure Projects Database. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=2
6. Private Participation in Infrastructure Projects Database. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRegion.aspx?regionID=3
7. Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. – Режим доступу: http://www.eib.org/eppec/resources/efr_eppec_ppp_report.pdf