

УДК 338.64

**Островський І.А.***кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економічної теорії  
Харківського національного університету міського господарства  
імені О.М. Бекетова***Юхнов Б.Ю.***кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту  
Української інженерно-педагогічної академії*

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

### THEORETICAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто сучасні особливості розвитку публічно-приватного партнерства в економіці України. Досліджено суперечності реалізації прав власності в умовах ППП. Підкреслено роль соціальної та виробничої інфраструктури як ключового об'єкта прикладання ресурсів. Проаналізовано традиційний та адаптивний підходи до аналізу сфер функціонування ППП.

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, права власності, приватизація, соціальна і виробнича інфраструктура, традиційний та адаптивний підходи.

#### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены современные особенности развития публично-частного партнерства (ПЧП) в экономике Украины. Исследованы противоречия реализации прав собственности в условиях ПЧП. Подчеркнута роль социальной и производственной инфраструктуры как ключевого объекта приложения ресурсов. Выделены традиционный и адаптивный подходы к анализу сфер функционирования ПЧП.

**Ключевые слова:** публично-частное партнерство, права собственности, приватизация, социальная и производственная инфраструктура, традиционный и адаптивный подходы.

#### ANNOTATION

The article discusses the modern features of a public-private partnership (PPP) in the Ukrainian economy. The contradictions of ownership researched rights in the conditions of the PPP. The role of social and productive infrastructure underlined as a key resource of the application object. The traditional and adaptive approaches obtained to the analysis of spheres of operation of the PPP.

**Keywords:** public-private partnership, property rights, privatization, social and industrial infrastructure, conventional and adaptive approaches.

**Постановка проблеми.** Скрутний фінансовий стан і фактично мобілізаційний етап розвитку української економіки є реальністю, держбюджетні дотації для цілих сфер економіки фактично призупинені. Водночас досвід спільного фінансування, волонтерський рух, розвиток конкурсних основ підприємництва підкреслюють актуальність партнерських засад діяльності. Позитивний досвід публічно-приватного партнерства (далі – ППП) у багатьох країнах підкреслює значний потенціал цього інституту як на макро-, так і на мікрорівнях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останні роки теоретичним питанням організаційно-економічного змісту ППП як механізму

організації ефективної партнерської взаємодії в рамках «держава – бізнес – громадянське суспільство» значна увага приділена в дослідженнях таких науковців, як І. Запатріна, О. Косарев, Л. Федулова [1–3] та ін. Досвід співпраці держави і бізнесу в рамках ППП узагальнювали В. Варнавський, В. Ребок [4; 5] та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Одночасно залишаються дискусійними питання розмежування прав власності, узгодження інтересів суб'єктів на мікро- і макрорівнях, суперечностей структурних зрушень під впливом процесів глобалізації, забезпечення національної безпеки та ін.

**Мета статті** полягає у спробі визначити спільні проблеми й передумови узгодження інтересів державних і недержавних господарських суб'єктів в умовах сучасної економічної кризи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Публічно-приватне партнерство є універсальним механізмом, що дозволяє реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, зберігаючи при цьому контрольні та регулюючі функції держави в соціально значущих секторах економіки. На відміну від приватизації як форми передачі державної (муніципальної) власності у власність юридичних і фізичних осіб партнерство дозволяє зберігати право власності за державою (місцевим самоврядуванням), хоча при цьому в рамках державної (муніципальної) власності відбуваються істотні інституціональні перетворення, що дозволяє розширити участь приватного бізнесу у виконанні частини соціальних, економічних, організаційних, управлінських та інших функцій держави та місцевого самоврядування.

Доцільність використання ППП обумовлена низкою факторів:

– системою значних та сутнісних суперечностей і відсутністю гармонії соціально-економічних інтересів між владою, приватним бізнесом і суспільством;

– рівністю прав учасників взаємодії щодо подолання цих суперечностей, що можливо тільки у рамках партнерства влади та бізнесу;

– істотною зміною ролі держави в економіці, що пов'язано з розвитком приватного підприємництва і зростанням регулюючих функцій держави;

– відділенням адміністративного ресурсу владних структур від прямої участі у приватній власності і слабким проявом інтеграційних факторів у системі координат «влада – бізнес», що не дозволяє застосовувати значні ліквідні ресурси приватного підприємництва, яке володіє сучасним інтелектуальним, організаційно-економічним та інвестиційним потенціалом;

– збереженням підприємств стратегічного призначення в руках держави, ефективність роботи яких може бути підвищена за рахунок використання досвіду управління приватним бізнесом.

У сучасних умовах процес розвитку партнерства різних організацій повинен націлюватися на здійснення переходу від традиційного до інноваційного ринку. Споживчі переваги покупців більше не є індикатором вибору ринку.

Саме у рамках ППП і сформувалася в розвинених країнах інноваційна модель суспільної системи. Безперечно, пріоритетним є вплив науки, її практичне використання в матеріальній і нематеріальній сферах. Інновації дозволяють не шукати перспективні ємні ринки, користуючись споживчими перевагами, а створювати нові ринки збуту товарів і послуг. Однак без реальної та своєчасної допомоги держави, без її партнерства з приватним бізнесом неможливо побудувати ринок інновацій і перейти до інноваційної моделі відтворювального процесу.

Інвестиційне партнерство держави та бізнесу є багатоаспектним складним процесом, який складається з багатьох стадій і передбачає системне визначення необхідних напрямів партнерства, вимог до його якості та обсягів, платіжного механізму, процедур виявлення й оцінювання ризиків, їхнього розподілу між державою та приватним партнером, нагляд та контроль з боку держави використання приватним інвестором державного та комунального майна, яке передано в строкове користування.

Технологічна різноукладність вітчизняної економіки, наявність різних техніко-економічних секторів, ринкових і галузевих сегментів становить особливості перехідної змішаної економіки у технологічному і структурному вимірах. Сучасна українська економіка, не зазнавши значних структурних змін за роки незалежності, має сектори різної конкурентоспроможності: як правило, низьку конкурентоспроможність галузей та технологій масового використання, суттєвий потенціал перспективних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень, значні експортні можливості традиційно індустріальних і сировинно-транзитних галузей. Тому йдеться про різноцільову багатокрокову і різношвидкісну стратегію відповідно до того чи іншого технологічного укладу, ринкового або галузевого сегменту.

Особисті, колективні та державні інтереси далеко не завжди кореспондуються між собою. Функція загальнонаціональних органів – використання усіх існуючих фіскальних, монетарних, правових та інших інструментів, які необхідні для зміцнення насамперед фінансового здоров'я суб'єктів господарювання. Такий кут зору дозволяє більш критично оцінити нібито вичерпну роль рішень на загальнонаціональному поверсі. Треба враховувати галузеві особливості, зокрема, специфіку сприйнятливості до інноваційних засад подальшого розвитку. Так, нестача ресурсів може бути передумовою розробки оновлених будівельних проектів, у яких проектувальники зможуть сформулювати раціональну, економічно виправдану структуру об'єкту. Подальше зменшення собівартості будівництва за рахунок економії ресурсів (більш низької вартості оплати праці, матеріалів і механізмів) можливо лише при системній зміні структури витрат. Тоді ймовірно ліквідувати помилки, що були допущені раніше при розробці проекту, робочому процесі будівництва, залученні субпідрядників та ін. Наприклад, інколи варто поділити будівництво на етапи, зменшити кількість виробничих операцій безпосередньо на будівельному майданчику. Йдеться про збирання складної конструкції на місці виготовлення більшості комплектуючих та її доставку до будівлі. Здешевленню проекту сприятиме також зменшення орендної плати за землю.

Уряди практично усіх країн світу вирішують проблеми розвитку виробничої та соціальної інфраструктур, розширення та модернізації належних їм засобів виробництва в умовах обмеженості фінансових ресурсів. Руйнування і старіння інфраструктури обертається для суспільства підвищеними витратами, негативно відбивається на продуктивності праці, ефективності, веде до зниження конкурентоспроможності національних економік, зростання кількості нещасних випадків, аварій, катастроф. ППП досить поширене у світовій практиці, особливо у країнах Західної Європи – Великобританії, Іспанії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Франції, а також у країнах Азії, Північної та Південної Америки, Східної Європи.

Для широкого застосування публічно-приватного партнерства існують обмеження у вигляді великих трансакційних витрат, обмеженої можливості успішно фінансово структурувати і керувати проектом. В Європейському Союзі фінансування проектів публічно-приватного партнерства вкрай нерівномірно розподілене між приватним і державним.

Підсумовуючи міжнародний досвід застосування проектів ППП, варто виділити такі ключові фактори успіху ППП:

1. Юридичне оформлення партнерства між державою та учасниками з боку приватного сектора спеціальною угодою (договором, контрактом): держава розробляє і затверджує типові угоди стосовно окремих галузей або сфер, але при цьому кожен договір є специ-

фічним документом, що містить особливості і характерні риси.

2. Співфінансування в певних частках або 100-відсоткове фінансування приватним сектором проектів ППП: один з головних стимулів держави до розвитку ППП полягає в залученні в об'єкти державної і муніципальної власності фінансових ресурсів приватного сектору, що дозволяє знизити навантаження на бюджет і одночасно розширити спектр надаваних населенню суспільних послуг, підвищити їхню якість і доступність.

3. Переважно довгострокові контрактні відносини: як правило, ППП орієнтоване на розв'язання стратегічних задач розвитку державної і муніципальної власності і надання суспільних послуг.

4. Розподіл ризиків у проектах між державою і бізнесом: для проектів ППП характерні різноманіття і високий рівень ризиків, що обумовлює необхідність організації складних схем їхнього розподілу, перерозподілу і страхування ризиків.

5. Різноманіття форм ППП: критеріями віднесення до тієї чи іншої структурної групи зазвичай виступають: відносини власності (володіння, користування, розпорядження), форми участі держави, схеми фінансування та розподілу ризиків, а також інші параметри.

6. Інноваційні методи управління сферою виробництва і надання суспільних послуг: у рамках проектів ППП приватний сектор приносить у сферу виробництва і надання суспільних послуг сучасний організаційний досвід, знання, нові управлінські технології.

Світовий досвід доводить, що ППП є альтернативою приватизації об'єктів державної та комунальної власності, оскільки об'єднує переваги державного та приватного секторів, зокрема, соціальну відповідальність, громадську підзвітність та пріоритетність екологічних стандартів у діяльності, а також фінансові ресурси, технології, управлінську ефективність та підприємницьку ініціативу. Згідно із Законом України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [6], публічно-приватне партнерство є особливо актуальним для розвитку та забезпечення нормального функціонування суспільно значущих об'єктів, на утримання яких не вистачає бюджетного фінансування.

Правові негаразди, на жаль, суттєво загальмували розвиток ППП у нашій державі. Наприклад, зазначений закон прямо не торкається фінансових взаємовідносин між сторонами партнерства. Інша ситуація з концесійним законодавством, де, з одного боку, передбачена концесійна плата, з іншого – в принципі, можливе надання дотацій і компенсацій концесіонеру. Правда, реального механізму реалізації останньої можливості не існує. Досвід інших країн підказує необхідність диференціації фінансових відносин між партнерами. Для прибуткових і привабливих проектів, з точки зору окупності,

існує «плата приватного партнера публічному партнерові». Для соціально важливих збиткових проектів пропонується так звана «плата за доступність» за рахунок споживачів. Таким чином, були б конкретизовані джерела будівництва автомагістралей, мостів та інших важливих для розвитку території і країни в цілому об'єктів інфраструктури.

Окремо слід сказати про процедуру прийняття рішення щодо доцільності реалізації того чи іншого проекту у формі ППП. У законі про ДПП подібна процедура передбачена, але вона дуже складна, її використання пов'язане з масою проблем для ініціаторів проектів. Концесійне законодавство взагалі не передбачає оцінки доцільності реалізації проекту у формі концесійної угоди. Там відразу, без детального опрацювання питання, приймається рішення про пропозицію щодо передачі об'єкта в концесію, що автоматично розпочинає процес підготовки до концесійного конкурсу. Обидві процедури не прийнятні, якщо ми хочемо і залучити серйозні інвестиції в інфраструктуру, і забезпечити публічний інтерес. Наше законодавство не містить вимог до проведення незалежної компетентної оцінки фінансово-економічного обґрунтування доцільності реалізації проекту у формі ППП. Ніяк не залучені у ці процеси і територіальні громади на тлі недовіри суспільства до приватного бізнесу. Доцільно проводити громадські слухання за результатами фінансово-економічного обґрунтування і вже з урахуванням висловлених на них міркувань приймати остаточне рішення щодо реалізації проекту у запропонованій правовій формі.

Найбільш серйозним фактором, що стримує входження приватного бізнесу у проекти модернізації інфраструктури в Україні, є: декларативність гарантій прав і обов'язків сторін договору ППП; відсутність механізмів реалізації відповідальності сторін при невиконанні ними взятих на себе зобов'язань, обмежені можливості по дозволу виникаючих суперечок; відсутність можливості зміни осіб у зобов'язаннях приватного партнера за угодою.

Стримуючим фактором також є наявність типових концесійних договорів, які носять обов'язковий характер. Світовий досвід показав, що недоречно заганяти ППП в жорсткі рамки, передбачені такими договорами. У цьому випадку неможливо сформулювати взаємовигідні умови співпраці у рамках договору з урахуванням усіх обставин, які можуть виникнути при реалізації таких проектів. Типові або зразкові договори повинні мати виключно рекомендаційний характер. Їхня мета – не обмежувати свободу партнерів у побудові взаємовідносин, а допомогти їм скласти змістовний договір, не забувши обумовити у ньому важливі для сторін позиції.

У даний час існує два основних підходи, що визначають можливі сфери функціонування публічно-приватного партнерства (ППП) та його окремих різновидів.

У межах першого підходу, який можна умовно назвати «традиційним», існує уявлення про те, що ППП можливе лише у випадках виключного державного права власності, тобто у сферах, де заборонена приватизація майна. Прихильники цього підходу виходять з того, що якщо немає заборони на знаходження майна у приватній власності, то його краще приватизувати, не вигадуючи ніяких складних схем взаємодії держави і бізнесу.

Другий підхід, який має умовну назву «адаптивний», передбачає більш гнучке визначення сфер можливої взаємодії держави і приватного капіталу. Його прихильники виходять з того, що ППП можливо у будь-яких сферах діяльності, де така взаємодія може бути ефективною і взаємовигідною, у тому числі і в таких далеко не традиційних сферах, як оборона і безпека.

**Висновки.** Удосконалення правової та організаційної бази ППП повинно сприяти підвищенню дієздатності механізмів забезпечення сприятливого інвестиційного клімату й формування основи збереження та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Запатрина І.В. Потенціал публично-частного партнерства для розвиваючихся економік: [монографія] / І.В. Запатрина. – К.: В.Р., 2011. – 152 с.
2. Косарев А.Й. Партнерство держави і приватного бізнесу в розвитку повітряного транспорту України / А.Й. Косарев, О.М. Рибак // Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємство». – 2007. – № 3. – С. 118–125.
3. Федулова Л.І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи / Л.І. Федулова, І.Г. Яненко // Наукові праці. – Т. 109. – Вип. 96. – С. 57–60.
4. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 60 с.
5. Ребок В. Государственно-частное партнерство в Украине / В. Ребок – К.: Arzinger, 2009. – 176 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://arzinger.ua/file\\_collection/ua/book\\_PPP\\_A5\\_rus.pdf](http://arzinger.ua/file_collection/ua/book_PPP_A5_rus.pdf).
6. Про державно-приватне партнерство: Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.