

# ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У РОЗВ'ЯЗАННІ ЗАВДАНЬ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

к. е. н. Левковець О. М.

*НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Пошук джерел інвестицій для модернізації національної економіки зумовив посилену увагу науковців та управлінців до вивчення потенціалу державно-приватного партнерства (далі - ДПП), останнє проголошено важливим інструментом економічних реформ. Обґрунтування і розробка заходів щодо управління розвитком ДПП в країні мають базуватись на чіткому розумінні сутності, принципів, меж явища, утім має місце різноманіття поглядів щодо цих питань.

Загальновизнаної термінології щодо ДПП у світі не існує, що спричинює «розмитість» його меж, але усі визначення поєднує акцент на переданні державою бізнесу певних функцій щодо надання суспільних благ. Пов'язано це з таким: 1) існують сектори економіки, що не можуть бути передані повністю у власність приватному сектору без негативних наслідків для безпеки і соціально-економічної стабільності; 2) обмеженість державних і муніципальних бюджетів зумовлює недостатність видатків на виробництво суспільних благ; 3) корпорації спроможні акумулювати кошти для будівництва, модернізації інфраструктурних об'єктів. В основу ДПП покладено *концепцію*: за рахунок залучення досвіду, ресурсів, технологій приватного сектору і перерозподілу ризику до сторони, що здатна більш ефективно з ним впоратись, можна підвищити загальну ефективність проекту. Бізнесу передаються певні функції з управління, інвестування об'єкту державної власності, а держава контролює і регулює цю діяльність щодо ціноутворення, якості обслуговування, безпеки тощо. **Ознаки ДПП:** 1) сторони представлені державним і приватним секторами; 2) юридичне оформлення партнерства спеціальною угодою (договором); 3) сумісне фінансування або повне фінансування проектів приватним партнером; 4) довгостроковість відносин, по завершенні терміну об'єкт повертається державі, або партнерство

продовжується на основі оновленого договору; 5) розподіл ризиків між партнерами; 6) дозволяє досягти вищої ефективності, ніж без участі приватного сектору. Тож, *змістом ДПП* є сумісна участь держави та бізнесу в задоволенні потреб суспільства на основі довготривалого об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів при розділенні повноважень, відповідальності і ризиків. Основною функцією держави в рамках ДПП є дотримання *суспільних інтересів*. Принципи ДПП: 1) *рівність* інтересів сторін (але держава може в односторонньому порядку змінювати умови договору, якщо це обумовлено суспільними інтересами); 2) *відповідальність* за виконання умов контракту, *конкурентність* (проведення конкурсу на підписання угоди ДПП, непогіршення конкурентного середовища); 3) *прозорість і зворотній зв'язок* (громадянське суспільство повинно мати доступ до інформації про функціонування ДПП); 4) *невтручання* (держава не має втручатись у господарську діяльність партнера, якщо та не суперечить умовам договору); 5) *стимулювання і гарантії* для приватного партнера. Вирізняють такі *форми ДПП*: контракти, оренда і лізинг; концесія; угоди про розподіл продукції; спільні підприємства і спільна діяльність (табл.).

Таблиця

### Основні форми державно-приватного партнерства

Форми	Зміст
Контракти на управління, оренда, лізинг.	Приватна компанія отримує державну власність в управління або оренду/лізинг на певний термін. При контракті на управління держава несе ризики, здійснює інвестиції. Приватний партнер отримує право на частку доходу, прибутку, платежів. При оренді відбувається передання державного (комунального) майна в тимчасове користування за плату. Втім, контракти мають відповідати ознакам ДПП (тривалість відносин, розподіл ризиків та ін.).
Концесія.	Державний партнер уповноважує приватного виконувати протягом визначеного терміну певні функції (передає права володіння і користування об'єктом за плату). Приватний партнер (концесіонер) несе операційний і інвестиційний ризики, отримує широкий перелік прав і повноважень, пов'язаних із використанням об'єкту концесії, бере зобов'язання по його технологічному забезпеченню, фінансуванню, експлуатації і обслуговуванню. Право власності на вироблену за концесією продукцію, поліпшення об'єкту передається концесіонеру. Найбільш поширені у інфраструктурних галузях. Концесія може бути на об'єкти, що вже існують, або передбачати будівництво об'єктів «з нуля»(т. зв. « <i>greenfield projects</i> »). Види концесій: відновлення (модернізація) і експлуатація об'єкту; відновлення і оренда; будівництво і експлуатація.
Угода про розподіл продукції (УРП)	Держава надає право використання об'єкта (надр) приватному партнерові на платній основі і на визначений термін. Приватному партнерові належить лише частка продукції. Умови і порядок розподілу визначаються угодою. Поширені у капіталомістких сферах (добуток корисних копалин). Вироблена продукція поді-

	ляється на <i>компенсаційну</i> (передається інвесторові в рахунок компенсування витрат) і <i>прибуткову</i> (розподіляється між інвестором і державою у пропорції, що визначена угодою).
Спільні підприємства, спільна діяльність	1) Спільні підприємства можуть бути акціонерними товариствами або з пайовою участю сторін. Приватний партнер володіє частиною прав власності на об'єкт (змішана власність). Державний партнер встановлює вимоги щодо майбутнього функціонування/модернізації об'єкту, бере участь у господарській діяльності. 2) Спільна участь державного і приватного партнерів у реалізації певних проєктів на договірній основі (наприклад, консорціуми)

Для практичної реалізації потенціалу ДПП необхідними є *низка умов*: подолання протиріччя між суспільними і приватними інтересами - забезпеченням суспільних благ і отриманням прибутку (наприклад, у Нідерландах в 1995 р. було віддано в концесію трьом компаніям залізницю з метою стимулювати зниження тарифів; компанії ж передали більшу частину робіт підрядникам, що не забезпечували належного рівня якості і вимог щодо безпеки руху, зросла кількість аварій); створення інституційного середовища для ДПП (підготовка суспільної думки, розробка відповідного законодавства, готовність ринків капіталу фінансувати проєкти ДПП); збереження провідної ролі держави в організації проєктів, чіткий розподіл фінансової і управлінської відповідальності за впровадження проєкту в системі органів влади, координація і управління проєктами.

Для оцінки потенціалу ДПП у розв'язанні завдань модернізації національної економіки слід акцентувати на такому. Кінцевою метою запровадження механізмів ДПП має бути забезпечення більш високого рівня задоволення потреб населення в цілому, максимізація суспільної вигоди (а не прагнення мінімізації бюджетних витрат за будь-яку ціну). Коректним є розгляд ДПП з позицій передусім суспільної, а не лише економічної ефективності. Необхідно розуміти, що приватний партнер, беручи участь у проєкті ДПП, має відшкодувати свої витрати і отримати прибуток (адже зазвичай йдеться про галузі, де рівень рентабельності є недостатнім). Тож, варто зважати, за рахунок чого це буде відбуватись (коштом споживачів, бюджетним коштом, через пільги тощо). Слід враховувати специфіку вітчизняного інституційного середовища (господарський порядок, за якого доступ до ресурсів влади є головною конкурентною перевагою; високі корупційні ризики; опортуністична поведінка контрагентів; неприйняття більшістю населення участі приватного оператора у подібних проєктах). Всі ін-

ституту держави, суспільства і бізнесу мало підготовлені до ДПП. В Україні майже відсутній досвід застосування таких механізмів для реалізації масштабних проектів, а відтак має місце неврегульованість договірних питань, що посилює ризики для партнерів. Низький рівень життя населення обмежує можливості забезпечення фінансового інтересу приватних партнерів за рахунок збільшення тарифів або цін на продукцію, що реалізується в рамках ДПП. Слід брати до уваги стан інфраструктурних об'єктів: знос складає у середньому 80-100%, тож масштаби необхідних інвестицій не дозволять утримувати низькі ціни/тарифи на відповідні послуги. Хибною є думка, що ДПП спроможне забезпечити модернізацію та будівництво інфраструктурних об'єктів майже виключно за рахунок ресурсів приватного партнера. Навіть у розвинених країнах такі проекти не реалізуються без державних інвестицій. Причини: неможливість перекласти всі витрати на населення, високі ризики реалізації. Що ж до країн менш розвинених, то, наприклад, в Індії співвідношення між фінансуванням ДПП від державного сектору та приватного складає 71/29, а по таких проектах, як модернізація систем водопостачання та водовідведення – 97/3. В Україні реалізація проектів ДПП також потребуватиме залучення бюджетних коштів, забезпечення мінімального рівня прибутковості приватних партнерів через дотації, пільгові кредити, податкові пільги тощо. *Ризики ДПП*: втрата державою контролю за наданням суспільних послуг, погіршення їх якості, зниження доступності для населення; зловживання через завищені витрати приватного партнера, що будуть компенсуватись державою або споживачами. *Можливі заходи щодо зниження ризиків*: визначення оптимальної секторальної структури, структури фінансових ресурсів проектів ДПП з урахуванням суспільної та бюджетної ефективності, інвестиційних можливостей бізнесу і платоспроможності населення; укладання договорів на повний життєвий цикл проекту; розробка організаційного механізму відносин, що дозволив би знизити ризики рейдерства та тіньової приватизації, забезпечення державного і громадського моніторингу і контролю проектів; запобігання внесення учасниками тендеру пропозицій, які надалі не виконуються; прив'язка платежів до показників якості послуг; розро-

бка реальних компенсаційних механізмів для приватного партнера. Вибір оптимальної структури ДПП має ґрунтуватись на національних пріоритетах. Найбільш перспективними для застосування в Україні вбачаються концесії у енергетиці, водопостачанні, утилізації побутових відходів, дорожньому будівництві, УРП в добувній промисловості, спільна діяльність у науково-технологічній сфері. Перспективи розвитку УРП пов'язують із залученням провідних нафтогазових компаній світу до розробки Скіфської ділянки Чорноморського шельфу, Олеської та Юзівської ділянок (щодо останньої угоду підписано з Shell у січні 2013 р., підписання двох інших з компаніями-переможцями конкурсів – Chevron та консорціумом на чолі з ExxonMobil - очікується у листопаді 2013 р.). «Укравтодором» планується реалізація 5 проектів концесії обсягом 12 млрд. євро. Перспективним є запровадження концесійної форми ДПП для розвитку морських портів.

В основу ДПП покладено ідею підвищення ефективності проектів у суспільно важливих сферах (енергетика, транспортна інфраструктура, ЖКГ, науково-технічна, охорона здоров'я, освіта та ін.) за рахунок залучення ресурсів приватного сектору і перерозподілу ризиків. Принциповою умовою є забезпечення реалізації інтересів партнерів. Коректним є оцінювання потенціалу ДПП з позицій передусім суспільної, а не лише економічної ефективності. Концептуальним орієнтиром для розробки ефективної системи управління розвитком процесів ДПП в Україні має стати забезпечення умов для реалізації переваг останнього – адже здебільшого такі умови в державі відсутні. Починати доцільно з реалізації 3-5 пілотних проектів у кожній з пріоритетних сфер. Це дозволить відпрацювати систему управління, структуру договору, механізм державного регулювання, удосконалити методичне забезпечення.

### **Література**

1. Левковець О. М. Державно-приватне партнерство як інструмент економічних реформ: теоретичний аспект. // Вісник НУ «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». – 2012. – № 4 (11). – с. 18-32.