

УДК 330.34

**Ляхович О.О., аспірант кафедри фінансів і економіки природокористування** (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

**У даній статті досліджено науково-теоретичні аспекти співпраці державного та приватного секторів в сучасних умовах господарювання, висвітлено світовий досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства.**

**The given article is devoted to the research of scientific and theoretical aspects of the cooperation between public and private sectors in the modern economy. The article goes to say about the world experience of public-private partnership.**

**В умовах міжнародної інтеграції забезпечення економічного розвитку країни передбачає здійснення окремих проектів інноваційно-інвестиційного характеру, орієнтованих на оптимізацію ресурсних потоків і отримання не лише економічного, а й соціального, екологічного, науково-технічного та ін. ефектів. Так як кінцевою метою таких проектів є підвищення конкурентоспроможності економічних систем, в тому числі й окремих галузей (комплексів), то такі проекти безпосередньо представляють інтерес як для приватного бізнесу (отримання максимального прибутку), так і для держави (збільшення надходжень до бюджету, вирішення соціальних проблем).**

Перехід до соціально-орієнтованої економіки у розвинених країнах обумовили виникнення і розвиток відносин у сфері державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Модель ДПП і її механізми є одними з найефективніших управлінських інновацій у світовій практиці. В Україні така форма співпраці державного і приватного секторів знаходиться в процесі становлення, що обумовлює актуальність досліджень в даній сфері знань.

**Пошуку шляхів удосконалення вищезазначених процесів присвячені результати наукових досліджень як в нашій країні, так і за кордоном. Основні теоретичні та практичні аспекти взаємодії державного і приватного секторів розглянуто в працях таких вчених як В.Г. Варнавський, О.М. Головінов, І.В. Тараненко, О.В. Охріменко, Дж. Делмон, А.В. Кабашкін, К.В. Павлюк, А. Рейд, П.В. Савранський, Н.В. Папш, Н.Г. Дутко та ін.**

Накопичене світовим досвідом розмаїття концептуальних підходів, принципів, форм, методів і конкретних механізмів державно-приватного партнерства

може бути використане при вирішенні низки важливих проблем та завдань вітчизняної економічної політики в умовах кризи. Саме тому дана тема потребує детального дослідження та впровадження у нашої країні.

**Метою даної статті є визначення** сутності та ролі партнерства між державою і приватним сектором у сучасних умовах господарювання на основі дослідження міжнародного досвіду реалізації проектів ДПП для подальшої перспективи впровадження механізмів такого партнерства у вітчизняній практиці.

**В останні десятиліття у багатьох країнах** світу відбуваються суттєві зміни в тих сферах, які раніше постійно перебували в державній власності і в рамках державного управління. За таких умов державна влада при необхідності реалізації стратегічно важливих та перспективних проектів передає повноваження введення довго- або середньострокової господарської діяльності приватним компаніям на договірній основі, залишаючи за собою право власності, а також регулювання і контролю за їхньою діяльністю.

Така взаємодія державного та приватного секторів у світовій практиці отримала назву «державно-приватне партнерство». Об'єктивна необхідність формування даних відносин була зумовлена перш за все недостатнім обсягом державних ресурсів для модернізації, реконструкції і розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, яка знаходиться у власності державного сектору, а також відсутністю у держави належного досвіду та сучасних механізмів проектного управління у різних сферах господарювання.

ДПП у закордонній практиці трактується у двох аспектах: по-перше, як система відносин держави й бізнесу, що широко використовується як інструмент економічного й соціального розвитку на міжнародних, національних, регіональних, місцевих рівнях; по-друге, як конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами й приватними компаніями на базі об'єктів державної й муніципальної власності [1, С. 12].

Так, В. Варнавський у *широкому розумінні* визначає ДПП як інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом для реалізації суспільно значущих об'єктів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей до забезпечення суспільних послуг [4]. Згідно визначення комітету Організації по економічному співробітництву і розвитку (OECD), ДПП – це будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований / нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, в якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси (гроші, персонал, устаткування, інформацію) для досягнення конкретних цілей у певній сфері.

У більш *вужькому розумінні*, згідно визначення Світового банку, ДПП – це угоди між публічною і приватною сторонами з приводу виробництва і надання інфраструктурних послуг, які укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і підвищення ефективності бюджетного фінансування [5, С. 7]. Також ДПП визначається як довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних за-

вдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування [6, С. 17].

Такі підходи до визначення сутності ДПП взаємодоповнюють один одного та створюють теоретичні засади для подальшого розвитку механізмів успішної реалізації проектів ДПП. Відзначимо, що ДПП потрібно розглядати не лише як залучення фінансових ресурсів приватного сектору, а як об'єднання переваг і держави, і бізнесу. Наприклад, бізнес володіє більшою інформацією, технологіями, ноу-хау та гнучкістю на ринку, має значний досвід у впровадженні та управлінні проектів. У свою чергу держава може надавати підтримку у вигляді дотацій, субсидій та долучати бізнес у сфери господарювання, які раніше знаходились лише у державній власності, чим розширятиме сфери діяльності приватного сектору.

Найбільшого поширення концепція ДПП набула в розвинених країнах з принципами ефективної взаємодії державного і приватного капіталу, що історично склалися. Так, у сучасних умовах господарювання практика ДПП застосовується у Великобританії, а також в Канаді, Австралії, Франції та інших країнах. Різноманітні форми ДПП все активніше розвиваються в Європейському Союзі та США.

У міжнародній практиці існує три базові моделі організації системи ДПП: централізована, коли створюється єдиний окремий орган ДПП (досвід Канади); нецентралізована, коли кожне окреме міністерство чи органи місцевої влади мають справу з ДПП за умови їх наявності в країні (досвід Франції та Португалії); змішана, коли центральний координуючий орган займається розробкою політики ДПП, а департаменти окремих міністерств займаються розробкою та реалізацією проектів (досвід Великобританії, Італії, Нідерландів).

Слід відмітити, що лідером і засновником практики використання інноваційного механізму співпраці держави та бізнесу вважають саме *Великобританію*. Адже термін «державно-приватне партнерство» (у сучасному його трактуванні) з'явився на початку 90-х рр. ХХ ст. і пов'язаний з «британською моделлю». У 1992 р. уряд Д. Мейджора оголосило про створення «Ініціатив приватного фінансування» (Private Finance Initiative – PFI). PFI передбачало в рамках договорів і угод про ДПП передачу приватному сектору функції фінансування (будівництва, реконструкції, експлуатації, управління і т.п.) об'єктів виробничої та соціально-культурної інфраструктури, які перебували у державній власності. Така кардинальна зміна системи державного управління у Великобританії спричинила істотну трансформацію в інституціональному середовищі щодо взаємовідносин між державою та бізнесом, а також стала яскравим прикладом впровадження ефективних проектів для інших країн.

У цей період в Англії був прийнятий закон «Про Ініціативу приватного фінансування», який полегшував приватним структурам «вхід» у сектор суспільних послуг за допомогою чітко визначених умов. Відповідно до цієї моделі держава лише замовляла, але не оплачувала бізнесу ті або інші капіта-

ломісткі об'єкти. Після закінчення робіт об'єкт брався державою в довгострокову оренду за умови, що приватна структура продовжувала забезпечувати його експлуатацію. Тобто інвестиції поверталися бізнесу за рахунок орендних платежів від держави. Після закінчення терміну оренди об'єкт переходив у державну власність [3, С. 38].

Основним оператором проектів ДПП у Великобританії з боку держави є компанія Partnership UK (методологічний центр з питань теорії та практики ДПП). Співробітники цієї компанії не є чиновниками. Заробітна плата цих працівників безпосередньо залежить від успішності реалізації проекту. Наглядова рада компанії включає близько 45 осіб, у т. ч. міністра. Така компанія представляє собою форму акціонерного товариства. Частка держави в цій компанії - 49%, і 51% – частка бізнесу. Таким чином, можна говорити про дві форми ДПП. У першому випадку приватний партнер бере на себе бізнес-ризик, але надалі отримує прибуток від експлуатації об'єкта. У другому випадку ризик на себе бере держава, а приватний партнер отримує заздалегідь обумовлену фіксовану суму за створення та функціонування об'єкта.

Вищенаведена форма PFI реалізації проектів є однією з перших у практиці ДПП та на сьогоднішній момент залишається найголовнішою формою партнерства державного і приватного секторів у Великобританії. Так, щороку підписується до 80 нових угод ДПП. За даними британського уряду, аналогічні проекти забезпечують 17 % економії для бюджету країни.

Досить цікавий досвід французького ДПП. Основною формою ДПП у Франції є концесійні угоди, на основі яких визначаються умови і порядок того, як концесіонер (державна) передає концесіонеру (приватному сектору) право на експлуатацію природних ресурсів, об'єктів інфраструктури, підприємств, устаткування. За умови такої форми ДПП всі інвестиційні ризики бере на себе приватний партнер. Головним бар'єром на шляху розвитку ДПП стає неготовність муніципальної влади вести рівний діалог з представниками приватного сектору у процесі укладання контракту. Тому більшість договорів укладається з явним переважанням вигод однієї із сторін.

Незважаючи на існування великої кількості форм ДПП, які виникають в результаті різноманітних потреб держави та бізнесу, можна виділити дві основні категорії ДПП – проектів. Такі проекти умовно можна поділити на контрактні та інституційні форми [2, С. 3].

Перша група форм охоплює відповідні договірні форми. Серед *договірних форм* найбільш відомі концесійні угоди, а також відповідні договори (виконання певного обсягу робіт, поставка продукції, управління, технічна допомога) з постачальниками, підрядниками необхідних товарів і послуг. Відмінна особливість концесійної моделі - оплата послуг здійснюється користувачем відповідного інфраструктурного об'єкта, що створений концесіонером (наприклад, автостороги).

Концесії є домінуючою формою серед інших. Згідно даних Міжнародного Банку Реконструкції та Розвитку у країнах, що розвиваються та країнах з пере-

хідною економікою на концесії припадає більше 60 % угод між державою та бізнесом у сфері транспортної інфраструктури та житлово-комунальних послуг [7, С. 63]. Відмітимо, що іншою відомою договірною формою є проекти «Ініціативи приватного фінансування» (PFI). Як відомо, у рамках даної моделі оплата послуг приватного сектора здійснюється не користувачем послуг, а державою.

*Інституційні форми* включають всі форми спільних підприємств між державними органами і приватними учасниками. Зауважимо, що особливість спільних підприємств будь-якого типу полягає в постійній участі держави в поточній виробничій, адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності. У порівнянні з концесією можливості приватного сектора тут більше обмежені.

За кордоном така модель організації спільного державно-приватного підприємства ефективно функціонує на місцевому та регіональному рівні для реалізації спільних проєктів (переважно у сфері комунального господарства).

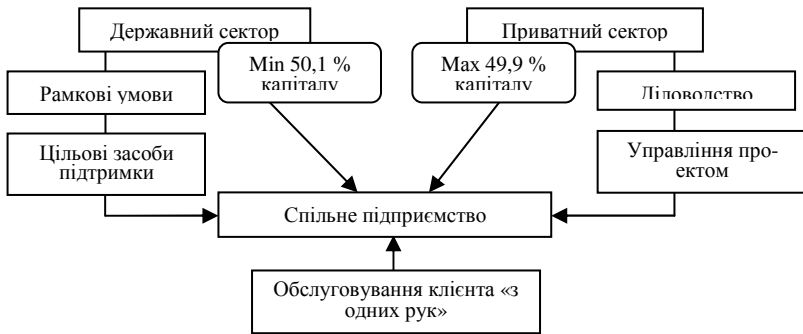


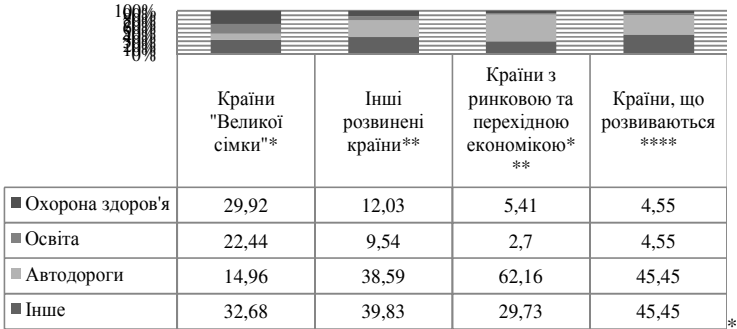
Рис. 1. Модель організації спільного підприємства ДПП [7, С. 65]

Під такий проєкт створюється підприємство з мінімально необхідною структурою – уповноважений орган державної влади з більше ніж 50,1% державного капіталу і бізнесова структура з менше ніж 49,9% приватного капіталу. Тобто контрольний пакет зберігається за державою, визначаються джерела фінансування проєкту, узгоджуються рамкові умови діяльності учасників. В результаті споживач отримує товар чи послугу «із одних рук».

Згідно з підходами Європейської Комісії, роль приватного сектора у проєктах ДПП полягає у: формуванні спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів; підвищенні ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації; створенні нових методів управління; створенні доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому; забезпеченні кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів [6, С. 20].

В сучасних умовах проєкти ДПП реалізуються у тих сферах, де вкладення коштів передбачає високий ризик і довгі терміни окупності, але в той же

час є необхідним з точки зору соціально-економічного розвитку держави (створення інфраструктури, інновації, ЖГК, охорона здоров'я та соціальні послуги, освіта і система перепідготовки кадрів та ін.). Слід відмітити, що чим вищий рівень продуктивності праці, рівень споживання ВВП на душу населення, рівень соціального захисту, якість медичного обслуговування та освіти, середня тривалість життя, тим частіше реалізуються проекти ДПП в таких галузях, як охорона здоров'я і освіта (рис. 2) [8, С. 3].



США, Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Франція, Японія.

\*\* Австрія, Бельгія, Данія, Австралія, Ізраїль, Ірландія, Фінляндія, Іспанія, Португалія, Греція, Південна Корея, Сінгапур.

\*\*\* Болгарія, Чехія, Угорщина, Хорватія, Польща, Румунія, Латвія.

\*\*\*\* Індія, Бразилія, Чилі, Гонконг, Мексика, Саудівська Аравія, ОАЕ.

Рис. 2. Структура проектів ДПП в країнах з різним розвитком економіки

Так, аналіз 915 випадково вибраних проектів ДПП в країнах з різним рівнем розвитку економіки показав, що охорона здоров'я займає перше місце тільки в країнах «Великої сімки» (184 з 615 проектів, або 29,92%). У країнах, що розвиваються охорона здоров'я та освіта знаходяться далеко позаду галузі, пов'язаної зі будівництвом і реконструкцією автодоріг. Проекти в інших, не менш важливих, але менш пріоритетних галузях (ЖКГ, оборона, в'язниці, розваги, туризм, залізничний і трубопровідний транспорт тощо) в більшості країн займають у структурі ДПП від 30 до 45% [8, С. 4].

На початкових етапах розвитку системи ДПП реалізовувались проекти, головним чином, в інфраструктурних галузях. Поступово такі праводносини стали поширюватися і на окремі масштабні проекти – від надання суспільних послуг до проведення НДДКР і впровадження інновацій.

В науково-технічній і інноваційній сферах механізм ДПП застосовується у вигляді певної програми, яка може включати інші підпрограми. Розробкою та організацією загальної програми в цілому займаються представники державних органів управління, а до оперативного управління залучаються як державні, так і приватні структури. Наприклад, у США однією з найус-

пішніших форм ДПП проведення науково-технічних досліджень відповідно до відповідної програми є консорціуми. Така форма ДПП підвищує конкурентоспроможність проектів у цій сфері.

**Виходячи з проведеного дослідження** використання механізмів співпраці державного і приватного секторів у світовій практиці можна стверджувати, що кожна країна використовує свої інструменти та форми при впровадженні системи ДПП. В результаті такої діяльності здійснюється не лише використання фінансових та інших ресурсів приватних партнерів та скорочення бюджетних витрат, а й успішне управління при реалізації проектів чи програм ДПП у різних сферах господарювання.

Подальше вивчення та використання світового досвіду ефективної взаємодії держави та бізнесу сприятиме успішному застосуванню принципів, форм та механізмів ДПП в Україні як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

**1.** Тараненко І. В. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні/ І. В. Тараненко, О. В. Охінько // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму – 2011. – № 1 (4). – С. 376-386. **2.** Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. – Brussels, 2004. – 327 p. **3.** С. А. Черемухин. Государственно-частное партнерство: тенденции развития/ С. А. Черемухин // Вестник ТГУ – 2010. – № 1 (81). – С. 37-42 **4.** Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления [Електронний ресурс] / В. Г. Варнавский // Отечественные записки – 2004. – № 6. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru> **5.** Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. – 2009. – 640 p. **6.** Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки – 2010. – № 17 – С. 17-26. **7.** Кабашкин А. В. Возможности использования различных форм государственно-частного партнерства // Экономика. – 2008. – № 3. – С. 62-68. **8.** Лохтина Л. К. Понятие и сущность государственно - частного партнерства [Електронний ресурс] / Л. К. Лохтина, Э. Д. Батуев. – Режим доступу: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30>.

Рецензент: к.е.н., професор Кушнір Н.Б. (НУВГП)