

І.П. Петрова

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЕРЖАВНО-
ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК КАТАЛІЗАТОРА
ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

В умовах погіршення економічної ситуації та загострення фінансової кризи в Україні забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни, досягнення стратегічних цілей держави неможливо без взаємодії держави та бізнесу. Дефіцит бюджету, скорочення доходів та видатків державного бюджету на реалізацію масштабних проектів, неможливість повноцінного використання власних коштів підприємствами породжують проблему низької інвестиційної активності в Україні і пошуку пріоритетних форм інвестиційної діяльності. Такою формою є державно-приватне партнер-

© І.П. Петрова, 2015

ство (ДПП), що засновано на використанні нової моделі державного регулювання, де держава створює умови і стимули для розвитку бізнесу на засадах партнерства, тобто рівноправного діалогу між ними, і одночасно виконує свої традиційні обов'язки у процесі суспільного відтворення.

До теперішнього часу проведено багато досліджень з вивчення досвіду практичної реалізації тих чи інших форм державно-приватного партнерства в різних країнах. Проте в нашій країні широка дискусія за темою ДПП поки не знаходить значущого практичного втілення, оскільки прикладів успішної реалізації проектів державно-приватного партнерства недостатньо. Нині вітчизняні науковці та практики активно досліджують питання партнерської взаємодії держави і приватного сектору, що висвітлюється ними в наукових публікаціях та аналітичних матеріалах. Зокрема, на увагу заслуговують наукові доробки таких вчених, як Т.І. Артемова [1], О.М. Вінник [2, 3], О.М. Головінов [4], І.В. Запатріна [5, 6], Є.В. Котов [7], В.І. Ляшенко [8], О.Е. Сімсон [9], Л.І. Тараш [10], П.І. Шилепницький [11]. За результатами проведених досліджень, а також спираючись на висновки зарубіжних організацій, зокрема Європейського банку реконструкції та розвитку, можна зробити висновок, що в даний час державно-приватне партнерство все ще знаходиться в стадії розвитку і тому потребує подальших досліджень.

Мета даної статті полягає в дослідженні особливостей реалізації державно-приватного партнерства та наданні пропозицій щодо впровадження в Україні.

Упродовж останніх років більшість науковців та практиків по усьому світу розглядають "публічно-приватне партнерство" (у вітчизняному законодавстві одержало назву "державно-приватне партнерство") як універсальний інструмент соціально-економічного розвитку. На відміну від традиційних форм взаємодії держави і бізнесу, державно-приватне партнерство є інструментом впливу держави на сферу своєї відповідальності через конкурентний допуск приватного інвестора і співробітництво з ним на основі об'єднання ресурсів і компетенцій, розподілення ризиків, зобов'язань і вигод та дотримання економічних інтересів партнерів, що надає додаткові можливості приватному партнеру для отримання гарантованого прибутку і підвищення конкурентоспроможності, а державі – для реалізації економічної політики, виконання своїх традиційних завдань, підвищення ефективності діяльності, задоволення суспільних потреб в якості товарів (послуг), що надаються.

Існує безліч прикладів ефективної взаємодії державного і приватного секторів. Партнерська взаємодія держави і бізнесу поширена в країнах Європейського Союзу, Центральної і Латинської Америки, в Азії, Океанії, а також у Східній Європі та СНД.

У Європейському Союзі за оцінками European PPP Expertise Centre в 2010-2014 рр. [12-16] реалізовано 424 угоди із загальним обсягом фінансування понад 82,8 млрд євро (рис. 1). Найбільша частка ДПП серед країн ЄС у цей період реалізовувалась у Великобританії – 35,8% кількості та 30,9% обсягу інвестицій усіх проектів ЄС, Франції – 21 та 22,8%, Німеччині – 12,5 та 4,6%, Іспанії – 7,5 та 8,8%, Італії – 3,3 та 8,4%, Нідерландах – 3,7 та 5,5% відповідно.

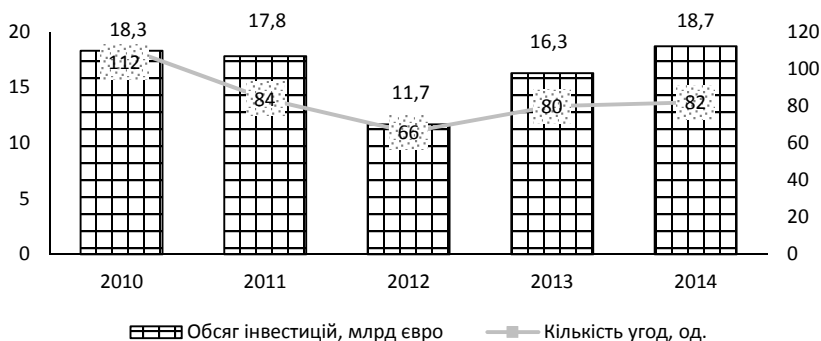


Рис. 1. Кількість угод і обсяг інвестицій у державно-приватне партнерство в 2010-2014 рр.

Пріоритетними сферами державно-приватного партнерства в 2010-2014 рр. є: за обсягом фінансування – транспортна інфраструктура, за кількістю угод – освіта. Роль сфери освіти і науки у забезпеченні стійкого економічного зростання і модернізації економіки в країнах з розвинутою економікою значно зростає. Сфери застосування державно-приватного партнерства поступово розширюються – від реалізації інфраструктурних проектів до сфери НДДКР та впровадження інновацій.

Крім країн Європейського Союзу найбільш активно форми ДПП практикуються в Латинській Америці і Азіатсько-Тихоокеанському регіоні (рис. 2). На ці регіони припадає понад третини всіх проектів ДПП і майже половина усіх інвестицій. Більша частина проектів ДПП реалізується в Китаї (18,7% угод та 5,8% усіх світових інвестицій у проекти ДПП) та Індії (12,6% угод і 14,6% усіх світових інвестицій у проекти ДПП) [17].

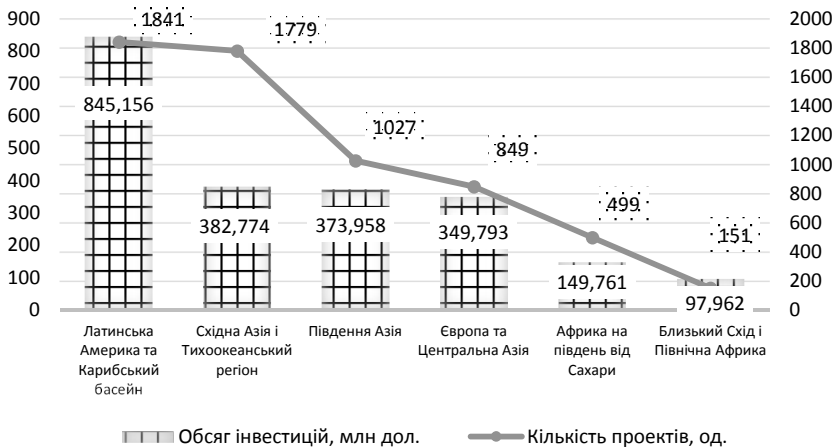


Рис. 2. Кількість угод і обсяг інвестицій у державно-приватне партнерство по регіонах у 1990-2013 рр.

У Латинській Америці найактивніше форми державно-приватного партнерства застосовуються у Бразилії – 11,3% угод і понад 20% усіх залучених інвестицій у ДПП, Мексиці – 3,7 і 5,8%, Аргентині – 3,5 і 4,3% відповідно. Найменше проектів державно-приватного партнерства реалізується в регіоні Близького Сходу і Північної Африки – 2,5% угод і 4,45% залучених інвестицій у ДПП. До регіону "Європа та Центральна Азія" віднесено 22 країни, серед них країни СНД, країни колишньої Югославії і Туреччина. Ліва частина реалізації проектів державно-приватного партнерства в цьому регіоні припадає на Російську Федерацію (5,5% угод та 6,6% усіх світових інвестицій у проекти ДПП) та Туреччину (2,6% угод та 4,5% усіх світових інвестицій у проекти ДПП) [18].

Переважна частка у загальному обсязі фінансування спрямована на сфери телекомунікацій та енергетики, а найменша частка – водопостачання і каналізації (3,4%). Транспортна інфраструктура, за критерієм вартості, становить 18,6% від загального обсягу фінансування.

За кількісним критерієм проекти ДПП найбільш інтенсивно реалізуються у сфері енергетики – енергозбереження (реконструкція існуючих мереж передавання електроенергії та підвищення рівня надійності постачання електроенергії) і енергоефективності (проведення заходів із поліпшення енергоефективності підпри-

емств), а також у транспортній інфраструктурі (будівництво та експлуатація автомобільних доріг, залізничний транспорт, морські порти, аеропорти).

Слід констатувати, що державно-приватне партнерство все активніше використовується у світі як за географією, так і за секторами економіки. Практична спрямованість партнерської взаємодії держави та приватного сектору свідчить про те, що більшість проектів ДПП використовуються у сферах виробництва суспільних благ і надання державних послуг, виробництва природно-монопольних галузей економіки. У названих сферах держава не може відмовитися від своєї присутності і для вирішення суперечностей між обмеженими можливостями державного бюджету та потребою у вкладенні капіталу для забезпечення відтворення та розвитку об'єктів стратегічної і соціальної значущості цих сфер використовує державно-приватне партнерство. Спільна реалізація проектів зі створення об'єктів (товарів) або надання державних послуг, що відносяться до ведення державної влади, на основі державно-приватного партнерства є загальноновизнаною.

Незважаючи на великий потенціал, державно-приватне партнерство не набуло широкого поширення в Україні. Державно-приватне партнерство здійснюється в основному у формі концесії та спільної діяльності без залучення бюджетних коштів. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України реалізується 243 проекти на засадах державно-приватного партнерства. Більше половини загальної кількості проектів належить до сфери оброблення відходів – 117 проектів (51% від укладених угод) у третьому кварталі 2013 р., 116 проектів (47,7%) у 2014 р. [19]. Крім сфери оброблення відходів значна частина проектів державно-приватного партнерства застосовується у сферах збору, очищення та розподілення води та у будівництві і експлуатації доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури. Але, як зазначила голова Українського центру сприяння публічно-приватному партнерству І. Запатріна, реалізовані проекти лише за назвою можна віднести до ДПП, оскільки фактично всі вони сформовані за ідеологією державних закупівель і не передбачають скільки-небудь серйозних інвестиційних вкладень [5]. За даними досліджень Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) [20, 21] готовність країни до використання державно-приватного партнерства, навіть для традиційних інфраструктурних проектів ДПП, є дуже низькою.

Європейський банк реконструкції та розвитку спільно з аналітичним відділом журналу "Economist" (EIU) розробили "індекс готовності", який дає змогу вимірювати здатність країни до створення і реалізації ДПП. Оглядові дослідження щодо "індексу готовності" здійснювалися в 2011-2013 рр., оцінювалися політичні заходи і норми регулювання ДПП, стандарти і практика, відповідний досвід країни і ставлення до участі приватних інвесторів у створенні інфраструктури [20, 21]. Індекс дозволяє порівнювати країни за шістьма критеріями: нормативно-правові засади, інституціональна структура, оперативна зрілість (функціональна готовність), інвестиційний клімат, фінансові механізми, субнаціональний (регіонально-муніципальний) коригуючий індекс.

Характеристику України за оцінкою її готовності до ДПП і порівняно із середнім рейтингом наведено на рис. 3. Із 25 проаналізованих держав Україна за набраними балами (28) щодо "індексу готовності" зарахована до шести країн із перехідною економікою, які є останніми у списку, і позначена як країна, що "народжується" або формується [20, 21]. У їх складі, який очолює Україна, – Грузія, Киргизька Республіка, Монголія, Білорусь. Країни цієї категорії за рівнем готовності відносно ізольовані від основних ринків і становлять менший інтерес для інвесторів. Для таких держав вирішальне значення мають створення правових засад і інститутів, здійснення заходів щодо поліпшення ділового середовища і підвищення його привабливості для інвесторів [21].



Рис. 3. Характеристика України щодо готовності до ДПП

Щодо України, то країна має правову базу, поновила закон про ДПП і концесійні проекти, але не випробувала нову нормативну базу на нових проектах [20, с. 17]. За роки існування Закону України

"Про державно-приватне партнерство" лише один проект було сформовано за процедурами закону [6]. Закладені основи законодавчої бази співробітництва між державою та бізнесом не стали каталізатором розвитку державно-приватного партнерства в Україні не тільки в силу своєї незавершеності, але й недосконалості.

Закон України "Про державно-приватне партнерство" є декларативним та має низку суперечностей. Відповідно до цього закону ДПП визначається як співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим законом та іншими законодавчими актами [22]. Вищенаведене визначення державно-приватного партнерства є досить широким і може включати будь-які договірні відносини між державним і приватним сектором. Поняття державно-приватного партнерства потрібно конкретизувати у Законі "Про державно-приватне партнерство".

Законом виділено суттєві ознаки, які формують поняття ДПП. До ознак державно-приватного партнерства віднесено:

забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Через виділення суттєвих ознак одне поняття відрізняється від іншого. У даному випадку ознаки повинні відрізняти ДПП від інших форм взаємодії держави і бізнесу. Виходячи з цього, забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності, яке першим стоїть в ряду ознак ДПП, є скоріше етапом механізму реалізації державно-приватного партнерства, ніж його ознакою. Про це свідчать статті 12 і 13 закону. Інакше вибір приватного партнера на конкурсних засадах також слід було б вважати ознакою ДПП. Стосовно визначення строку дії відносин державно-приватного партнерства виникає протиріччя із Законом України "Про концесії", згідно із статтею 9 строк дії концесії має бути не менше 10 років та не більше 50 років. У Законі України "Про державно-приватне

партнерство" концесійний договір є формою ДПП та укладається строком від 5 до 50 років. Визначення мінімального терміну відносин вносить плутанину у площину практичної діяльності, адже Закон України "Про державно-приватне партнерство" визначає концесію терміном на 5 років формою державно-приватного партнерства, а Закон України "Про концесію" забороняє таке визначення [23].

Сфери застосування ДПП остаточно не склалися. Про це свідчать розбіжності у законодавчо-нормативних актах, зокрема у Законі України "Про державно-приватне партнерство" [22] та Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр. (від 14 серпня 2013 р. № 739-р). Концепцією розширюється перелік пріоритетних сфер застосування ДПП з урахуванням міжнародного досвіду та критеріїв доцільності запровадження ДПП [24]. Зокрема, додаються такі пріоритетні сфери застосування ДПП, як виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування), агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура), наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна сфери.

Перелічені сфери застосування породжують питання щодо об'єктів ДПП. З одного боку, зарубіжною практикою багатьох країн підтверджено, що ДПП використовується в тих сферах, за які держава несе відповідальність і не може відмовитися від своєї присутності в них (транспортна, енергетична комунікація і соціальна інфраструктура) До цих сфер не можна віднести машинобудування, агропромисловий комплекс, науково-технічну й інноваційну сфери. З іншого боку, згідно із законом об'єктами ДПП є об'єкти державної і комунальної власності. Навряд чи у перелічених сферах є об'єкти державної і комунальної власності, щодо яких необхідно застосовувати ДПП. Більшість з цих об'єктів приватизовано або створено на засадах приватної власності.

Закон України "Про державно-приватне партнерство" застосовується до договірних форм партнерської взаємодії держави і приватного сектору, включаючи концесію, договори про спільну діяльність та інші договори, за винятком угод про розподіл продукції, які мають укладатися згідно з відповідним законом. При цьому кожна форма ДПП регулюється окремими законами, а тому, обираючи конкретну форму для реалізації проекту потрібно проаналізувати численні законодавчі акти, що ускладнює імплементацію проєктів в Україні (норми Закону України "Про ДПП" не узгоджені з

іншими законами, які пов'язані із здійсненням державно-приватного партнерства).

Розмаїття форм договірних відносин ускладнює формування єдиного підходу до розроблення і впровадження організаційно-методичного й інституціонального забезпечення розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

На відміну від прогресивного досвіду європейських країн у цій сфері, в українському законодавстві передбачено реалізацію проектів ДПП лише у формі договору і не може створюватися спеціальна структура у формі юридичної особи за участю державного і приватного партнерів [3]. Закон виключає, таким чином, інституційні форми ДПП (за винятком спільної діяльності).

Доцільність розвитку інституційної / корпоративної форми державно-приватного розглядає О.М. Вінник. Інституційна форма ДПП є господарською організацією зі статусом юридичної особи за участю державного та приватного партнерів, яка забезпечує реалізацію проектів ДПП з можливістю залучення інвестицій не лише партнерів, а й акціонерів-інвесторів. Відносини між партнерами можуть бути врегульовані засновницьким договором (у разі, якщо партнери спільно засновують відповідну організацію – зазвичай акціонерне товариство) чи угодою акціонерів-партнерів (якщо для інституційного партнерства використовується діюче товариство (державне чи приватне) шляхом набуття учасниками партнерства (одним з них) відповідної частки у статутному капіталі) [2; 3, с. 163].

Недоліком Закону України "Про державно-приватне партнерство" є відсутність переліку істотних умов договору про державно-правове партнерство. У зазначеному законі у частині 1 статті 5 зазначено: "істотні умови договорів, що укладаються в рамках здійснення державно-приватного партнерства, мають відповідати вимогам, встановленим законами України" [22]. Проте на підзаконному рівні визначено істотні умови угоди ДПП (Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затверджений постановою Кабінету Міністрів України (від 11 квітня 2011 р. № 384) [25], що суперечить частині 1 статті 5 Закону України "Про державно-приватне партнерство". Тому доцільно доповнити Закон України "Про державно-приватне партнерство" як загальними вимогами до змісту та форми договору ДПП, так і спеціальними, що віддзеркалюють певний вид такого договору державно-приватного партнерства (корпоративний, концесійний тощо).

Законодавством України не встановлено спрощеної процедури щодо офіційного оформлення права користування земельною ділянкою в рамках реалізації державно-приватного партнерства. У разі якщо для здійснення державно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер забезпечує приватному партнеру можливість використання такої ділянки на строк, встановлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства. При цьому приватний партнер повинен слідувати стандартною тривалою процедурою реєстрації прав на земельну ділянку згідно з нормами законодавства. У разі відсутності права користування земельною ділянкою приватний партнер не може розпочати будівництво до закінчення процедур реєстрації права на земельну ділянку, що в результаті може призвести до значних затримок у реалізації проекту ДПП. Надмірно складний, зарегульований за процедурами, довготривалий процес підготовки проектної документації, який дорого коштує, став на заваді залученню приватного капіталу.

До проблемних сфер розвитку ДПП у країні слід додати управління і організацію ДПП, механізм формування і реалізації проектів. Процес організації та реалізації проекту державно-приватного партнерства представлено у вигляді послідовності таких етапів: пропозиції щодо здійснення ДПП, аналіз ефективності здійснення ДПП, обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства і прийняття рішення про здійснення ДПП, проведення конкурсу з визначення приватного партнера, укладання угоди в рамках ДПП з переможцем конкурсу. Структурні елементи механізму реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору наведено на рис. 4.

На першому етапі органи влади залежно від приналежності об'єкта ДПП або особи, які можуть бути приватними партнерами, готують пропозиції щодо здійснення ДПП, де обов'язковим документом є попереднє техніко-економічне обґрунтування (ідентифікаційне дослідження), і подають до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України або місцевим органом виконавчої влади / органом місцевого самоврядування. Форма техніко-економічного обґрунтування затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" (27.02.2012 р. № 255) [26].

На другому етапі органи державної влади відповідно до їх повноважень проводять аналіз ефективності здійснення державно-

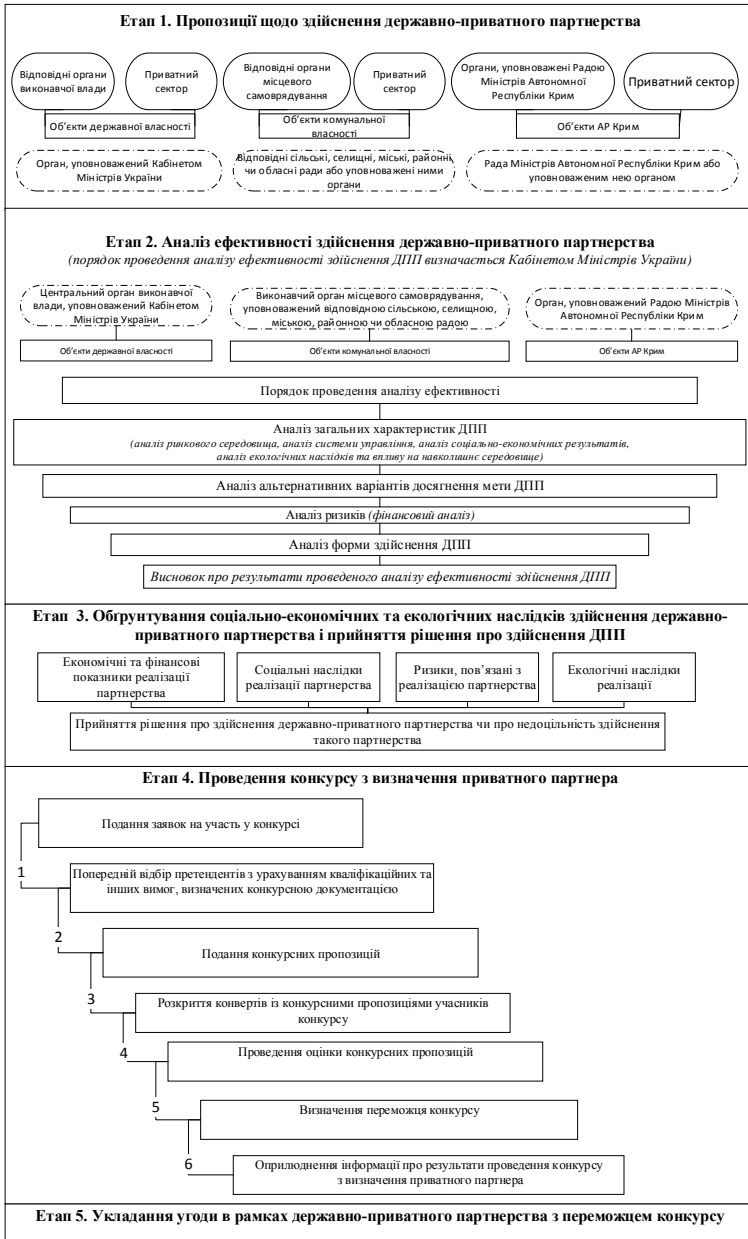


Рис. 4. Структурні елементи механізму реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору в Україні

приватного партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією, шляхом: детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства; порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельності, рівня витрат, якості послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками; визначення форми реалізації державно-приватного партнерства.

Порядок проведення аналізу ефективності здійснення ДПП визначається постановою Кабінету Міністрів України "Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" (від 11.04. 2011 р. № 384) [25], а виявлення можливих ризиків, пов'язаних з реалізацією ДПП, оцінка та визначення форми управління ними – Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними" (від 16.02. 2011 р. № 232 зі змінами від 16.09.2015 р. № 713) [27].

На третьому етапі за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства обґрунтовуються соціально-економічні й екологічні наслідки реалізації ДПП та приймається рішення про здійснення державно-приватного партнерства відповідними органами державної влади.

Соціально-економічні й екологічні наслідки здійснення державно-приватного партнерства обґрунтовуються за результатами аналізу:

економічних та фінансових показників реалізації партнерства, в тому числі порівняння показників реалізації із застосуванням державно-приватного партнерства, включаючи прогнозовані витрати та вигоди від його реалізації, з показниками здійснення такої діяльності за інших умов, ніж у рамках державно-приватного партнерства;

соціальних наслідків реалізації партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами і послугами);

ризиків, пов'язаних з реалізацією партнерства, з урахуванням різних засобів їх розподілу між державним та приватним партнерами і впливу відповідного розподілу ризиків на фінансові зобов'язання державного партнера;

екологічних наслідків реалізації партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля.

На четвертому етапі визначають приватного партнера для укладання договору в рамках ДПП і оприлюднюють інформацію про результати проведення конкурсу з визначення приватного партнера. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначається Постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства" (від 11.04.2011 р. № 384) [25].

На п'ятому етапі укладається договір у рамках державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу. Контроль за виконанням договорів, укладених у рамках ДПП, здійснюють центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші державні органи та органи місцевого самоврядування.

При застосуванні механізму реалізації ДПП виникають труднощі, викликані проблемами концептуального, методичного та практичного плану, які стримують його впровадження на національному і регіональному рівнях. Окремі складові механізму реалізації ДПП не апробовані та потребують адаптації, удосконалення й упровадження у практичну діяльність. Зокрема, це стосується першого етапу "Пропозиції щодо здійснення ДПП" у питаннях формування і відбору проектів ДПП.

Ініціація ідеї проекту може бути викликана суспільною потребою, вирішенням важливих завдань соціально-економічного розвитку країни / регіону, ініціативою держави або приватного сектору тощо. Важливою умовою першого етапу є попередня оцінка пропозицій щодо здійснення ДПП. Попереднє дослідження відбору проектів державно-приватного партнерства ґрунтується здебільшого на загальних критеріях оцінки пропозицій щодо здійснення ДПП, ніж на детальному аналізі. Порівняння та вибір пропозицій повинні оцінюватися за єдиною системою критеріїв. У європейських країнах конкретизована система критеріїв оцінки відбору проектів. У Німеччині проекти ДПП формують на основі визначення потреб, фінансування й аналізу ефективності; у Франції – складності, терміновості проекту й ефективності ДПП; у Російській Федерації – технологічної реалізованості, соціально-економічного ефекту та ефективності ДПП. У вітчизняній практиці не деталізована система критеріїв відбору проектів для реалізації державно-приватного партнерства.

В Україні основною вимогою до реалізації проекту на засадах державно-приватного партнерства є забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі ведення такої діяльності в традиційний спосіб без залучення приватного партнера. У рекомендаційному "Практичному посібнику з підготовки техніко-економічного обґрунтування та застосування методики проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" [28] пропонуються чотири критерії для визначення пріоритетності проекту з позиції держави як регулятора суспільного відтворення: яким є внесок проекту у впровадження державної політики, чи є ринковий інтерес до проекту, складність проекту та важливість для громадян. Виходячи з цього потребують конкретизації критерії оцінки доцільності реалізації проекту в рамках ДПП перед проведенням техніко-економічного обґрунтування з метою раціонального використання часу й економії державних ресурсів.

На другому етапі "Аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства" потребує методичної розробки і впровадження у практичну діяльність оцінка потенціалу проекту у формі ДПП порівняно з іншими формами взаємодії держави і бізнесу.

У зарубіжній практиці для цих цілей визначають і використовують компаратор державного сектору (Public sector comparator (PSC) – інструмент порівняння) для того, щоб оцінити ефективність витрачання коштів, порівняти вартість реалізації проекту за звичайною державною закупівлею та за схемою ДПП і відібрати спосіб реалізації. З цього приводу реалізація механізму ДПП в Україні потребує розробки і впровадження аналітичної моделі на базі концепції компаратора державного сектору для забезпечення можливості об'єктивного кількісного порівняння проекту на засадах державно-приватного партнерства з аналогічним проектом, який виконується традиційним державним способом. На основі зарубіжного досвіду доцільно розробити стандартизовану модель оцінювання інвестиційних проектів для реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору.

В українській практиці відповідальність за проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства покладається на державний орган, відповідальний за здійснення ДПП. У зарубіжних країнах вагому роль при розробці та експертизі техніко-економічного обґрунтування відводять фінансовим аналітикам, технічним експертам і фахівцям з проектного менеджменту, що підвищує максимізацію ефективності аналізу та мінімізацію

можливих негативних економічних, соціальних і екологічних наслідків від реалізації партнерства.

На третьому етапі "Обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП і прийняття рішення про здійснення ДПП" потребують визначення й удосконалення методологія надання державної підтримки, форми і методи управління проектом ДПП упродовж його функціонування, управління ризиками на різних етапах реалізації проекту.

Механізм державної підтримки є поширеним важелем залучення приватного фінансування у проекти ДПП. Однак в Україні не визначена методологія надання державної підтримки при реалізації проектів на основі державно-приватного партнерства.

На різних етапах реалізації механізму державно-приватного партнерства змінюється вплив ризиків, відповідно змінюються інструменти управління ними. Оскільки інструменти управління ризиками можуть суттєво відрізнитися при переході від одного до другого етапу, то процес управління ризиками повинен мати безперервний характер упродовж його функціонування. Для запобігання виникненню ризиків в Україні на етапах ідентифікації, підготовки та планування механізму реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору особливого значення набувають інструменти, пов'язані з аналізом проектних ризиків, а на етапі реалізації – створення резервних фондів.

На четвертому етапі "Проведення конкурсу з визначення приватного партнера" потребують удосконалення порівняння економічної та соціальної вигоди конкурсних пропозицій, які подаються державним органам влади.

Порівняння критеріїв оцінки пропозицій щодо здійснення державно-приватного партнерства є важливою умовою проведення конкурсу на визначення приватного партнера. В Україні критеріями проведення оцінки конкурсних пропозицій є:

- критерії технічного та інженерно-конструкторського характеру;

- критерії фінансового та комерційного характеру;

- критерії екологічного та соціального характеру;

- відповідність конкурсної пропозиції вимогам, зазначеним порядком проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП;

- інші критерії залежно від об'єкта, істотних умов та виду договору про партнерство [25].

Вищенаведені критерії необхідно доповнити критеріями економічного характеру (відповідність проекту пріоритетним напрямом стратегічного розвитку країни / регіону, стимули для різних учасників проекту, залучення малого та середнього бізнесу) та розширити критерії соціального характеру показниками впливу проекту на соціальне середовище.

На п'ятому етапі "Укладання договору в рамках державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу" потребують удосконалення розподіл відповідальності та ризиків, система гарантованого бюджетного співфінансування проекту ДПП, управління реалізацією державно-приватного партнерства, моніторинг та оцінка здійснення ДПП.

Згідно зі статтею 21 Закону України "Про державно-приватне партнерство" [22] контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, здійснюють центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їх повноважень у порядку, встановленому законом.

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства, належать: організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства та здійснення інших повноважень, передбачених законом.

Для забезпечення ефективного управління реалізацією механізму державно-приватного партнерства в Україні слід розробити і запровадити систему контролю й моніторингу здійснення партнерської взаємодії держави та приватного сектору. Забезпечення виконання договору, координація взаємодії держави і приватного сектору у процесі реалізації проекту з метою поліпшення результативності та ефективності здійснення державно-приватного партнерства є завданнями заключного етапу механізму реалізації ДПП у Німеччині, Франції та Російській Федерації. Основні функції контролю і моніторингу проектів ДПП полягають в організації роботи відповідальних органів влади, моніторингу результатів реалізації проекту ДПП (показники оцінки ефективності проекту, оцінка і розподіл ри-

зиків), роботі зі змінами по проекту, контролі за передачею активів та іншими операціями при завершенні проекту.

Відповідно до механізму реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору приватному партнерові для отримання бюджетної підтримки потрібно пройти складні структурні етапи механізму реалізації державно-приватного партнерства, підписати договір про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава приймає рішення про надання державної підтримки. У даному випадку приватний партнер при здійсненні державно-приватного партнерства не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її сторони зобов'язань. У Законі "Про державно-приватне партнерство" відсутні правові положення щодо гарантування державою суб'єкту приватного сектору виконання у межах державно-приватного партнерства договірних зобов'язань зі своєї сторони. На законодавчому рівні не врегульовані питання щодо прав приватного партнера на отримання від державного партнера інформації щодо виконання у межах державно-приватного партнерства договірних зобов'язань зі своєї сторони, хоча про обов'язок приватного партнера надавати державному партнерові та уповноваженому з питань державно-приватного партнерства органіві подібну інформацію наголошується і в статті 22 Закону України "Про державно-приватне партнерство", і в підзаконному акті "Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства" (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 09.02.2011 р. №81 зі змінами від 02.09.2015 р. № 746) [29].

Згідно із встановленим порядком надання державної підтримки (Постанова Кабінету Міністрів України "Порядок надання державної підтримки" (від 17 березня 2011 р. № 279) [30] доцільність надання державної підтримки вирішується після укладання договору про здійснення державно-приватного партнерства. Отже, розраховуючи на підтримку з боку держави, приватний партнер, у разі відмови в державній підтримці, при виконанні своїх зобов'язань за договором ДПП буде нести збитки, а кошти, витрачені на реалізацію проекту, не окупляться. У Бюджетному кодексі України не відображена вимога, яка передбачає кошти для реалізації державно-приватного партнерства у проектах відповідних бюджетів. Дефіцит бюджетних коштів, відсутність щорічного фінансування довгострокових проектів ДПП та невизначеність методології надання державної підтримки при реалізації державно-приватного партнерства є

основними проблемами надання державної підтримки в рамках здійснення ДПП.

З часу проведення оглядових досліджень щодо "індексу готовності" ситуація в Україні погіршилася і характеризується політичною нестабільністю і економічною кризою. Незважаючи на дії з боку державних органів щодо поліпшення інвестиційного клімату, інтерес зарубіжних інвесторів до України значно знизився. Для усунення недоліків і протиріч з метою сприяння залученню приватного капіталу на довгострокових засадах Верховною Радою України підготовлено і прийнято у першому читанні проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні" [31]. Незважаючи на усунення низки недоліків закону про державно-приватне партнерство і створення більш ефективних механізмів співробітництва між державними і приватними партнерами, запропонований законопроект не вирішує питання комплексного розвитку законодавства. Потрібні кардинальні економічні реформи, у низці яких розвиток інституціонального забезпечення ДПП матиме позитивні наслідки.

Висновки. Для усунення вищезазначених проблем і практичного впровадження механізму державно-приватного партнерства в Україні як дієвого інструменту активізації та стимулювання економічного зростання необхідно:

для розвитку управління і організації державно-приватного партнерства:

утворити єдиний спеціалізований орган з формування, реалізації і моніторингу проектів ДПП;

розробити систему управління у сфері державно-приватного партнерства з чітким розподілом повноважень між органами державної влади в рамках підготовки і реалізації проектів ДПП та координацією їх діяльності;

запровадити контроль і моніторинг здійснення проекту ДПП як заключного етапу механізму реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору в системі управління;

для удосконалення механізму реалізації проектів державно-приватного партнерства:

усунути законодавчі бар'єри з питань розвитку державно-приватного партнерства;

створити єдину інформаційну систему щодо потенційних та діючих об'єктів ДПП на державному, регіональному та місцевому рівнях;

розробити систему критеріїв відбору проектів на попередньому ідентифікаційному дослідженні відбору проектів;

розробити стандартизовану аналітичну модель оцінювання проектів ДПП на базі концепції компаратора державного сектору;

удосконалити критерії проведення оцінки конкурсних пропозицій;

усунути недоліки і спростити процедури надання державної підтримки реалізації проектів ДПП;

удосконалити механізми фінансування проектів державно-приватного партнерства;

розвинути систему управління ризиками;

проводити методичне та консультативне супроводження в рамках реалізації ДПП.

Подальший розвиток державно-приватного партнерства в Україні істотною мірою визначатиметься макроекономічною стабільністю, сприятливим інвестиційним кліматом та умовами ведення бізнесу; збільшенням внутрішнього ринку і підвищенням купівельної спроможності населення; політичною стабільністю, розвинутими ринковими інститутами, дієвим законодавством і правозастосуванням.

Література

1. Артемова Т.И. Институт государственно-частного партнерства: мировой опыт и реалии Украины [Электронный ресурс] / Т.И. Артемова // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. – 2010. – Вип. 38-2. – С. 110-117. – Режим доступа: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/2010_38_2/110.pdf.

2. Вінник О.М. Управління державно-приватним партнерством при використанні його акціонерної форми / О.М. Вінник // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 2. – С. 112-120.

3. Вінник О. М. Форми та моделі державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / О. М. Вінник // Університетські наукові записки. – 2011. – № 1. – С. 159-169. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_1_27.pdf.

4. Головінов О.М. Концептуальні засади формування державно-приватного партнерства / О.М. Головінов // Економічний вісник Донбасу. – 2012. – № 3 (29). – С. 56-62.

5. Запатрина И. Ускорение публично-частного партнерства в Украине пока не вызывает интереса у власти [Электронный ресурс] / Беседу вел К. Макульский // Бизнес. – 2015. – Режим доступа:

http://www.business.ua/articles/successful_country/Uskorenie-publichno-chastnogo-partnerstva-v-Ukraine-poka-ne-vyzyvaet-interesa-u-vlasti-Irina-Zapatrin-97608/.

6. Запатрина И. Публично-частное партнерство: перспективы совершенствования правового регулирования [Электронный ресурс] / И. Запатрина // Бизнес. – Режим доступа: http://www.business.ua/articles/eyewitness/Publichno-chastnoe-partnerstvo:_perspektivy_usovershenstvovaniya_pravovogo_regulirovaniya-82562/.

7. Котов Е.В. Тектология государственно-частного партнерства сквозь призму зарубежного опыта / Е.В. Котов // Економіка промисловості. – 2012. – № 1-2. – С. 66-78.

8. Ляшенко В.И. Механизмы государственно-частного партнерства как инструмент активизации инновационной деятельности Украины: региональный аспект / В.И. Ляшенко, Я.И. Тульку // Современное состояние, тенденции и перспективы развития стран СНГ: экономический, социальный и экологический аспекты (Серия: Экономическое славяноведение): моногр. В 2-х ч. Часть II / Под науч. ред. д.э.н. К.В. Павлова / В.И. Ляшенко, Я.И. Тульку. – Ижевск: Изд-во института компьютерных исследований, 2014. – Глава 69. – С. 100-113.

9. Сімсон О. Е. Правова природа відносин державно-приватного партнерства / О.Е. Сімсон // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – № 1 (68). – С. 233-241.

10. Тараш Л.І. Державно-приватне партнерство – управлінська технологія модернізації економіки / Л.І. Тараш, І.П. Петрова // Економічний вісник Донбасу. – 2015. – № 3 (41). – С. 128-134.

11. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: моногр. / П.І. Шилепницький; Ін-т регіональних досліджень НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.

12. Market Update Review of the European PPP Market in 2010 [Електронний ресурс] / European PPP Expertise Centre. – 12 p. – Режим доступу: <http://www.eib.org/eppec/resources/eppec-market-update-2010-public.pdf>.

13. Market Update Review of the European PPP Market in 2011 [Електронний ресурс] / European PPP Expertise Centre. – 11 p. – Режим доступу: http://www.eib.org/eppec/resources/eppec_market_update_2011_en_web.pdf.

14. Market Update Review of the European PPP Market in 2012 [Електронний ресурс] / European PPP Expertise Centre. – 10 p. – Режим доступу: <http://www.eib.org/eppec/resources/Market%20Update%202012.pdf>.

15. Market Update Review of the European PPP Market in 2013 [Електронний ресурс] / European PPP Expertise Centre. – 10 p. – Режим доступу: http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2013_en.pdf.

16. Market Update Review of the European PPP Market in 2014 [Електронний ресурс] / European PPP Expertise Centre. – 8 p. – Режим доступу: http://www.eib.org/epec/epec_market_update_2014_en.pdf.

17. Explore Rankings 1990 to 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreRankings.aspx.

18. Country Snapshots [Електронний ресурс] / Private Participation in Infrastructure Database. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/>.

19. Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства (станом на 06.01.2015) [Електронний ресурс] / Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d51acd35f0ab7&title=InformatsiiaSchodoStanuZdiisnenniaDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>.

20. Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The 2012 EECIS Infrascop. Findings and methodology [Electronic Resource] / European Bank for Reconstruction and Development, Economist Intelligence Unit. – Mode of access: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=EECIS_Infrascop.pdf&mode=wp&campaignid=EECISInfrascop2012.

21. Доклад о переходном процессе за 2013 год. Переходный процесс: остановка в пути? [Электронный ресурс] / Европейский банк реконструкции и развития. – Режим доступа: <http://tr.ebrd.com/tr13/ru/>.

22. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

23. Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.

24. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні" від 14 серпня 2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.

25. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства" від 11.04.2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-п>.

26. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" від 27.02.2012 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12>.

27. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними" від 16.02.2011 р. № 232 (зі змінами від 16.09.2015 р. № 713) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/713-2015-п/para15#n15>.

28. Практичний посібник з підготовки техніко-економічного обґрунтування та застосування методики проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), листопад 2012 р. – Режим доступу: <http://new.me.gov.ua/Services/StreamsService/4433567b-c768-4ee3-aabd-f9cc3aebfdf7>.

29. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства" від 09.02.2011 р. № 81 (зі змінами від 02.09.2015 р. № 746) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/746-2015-п/para2#n2>.

30. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" від 17.03.2011 р. № 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-п>.

31. Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52471.

Надійшла до редакції 24.11.2015 р.