

УДК 334.7:351

**Економіка
в умовах сучасних
трансформацій**

Запатріна І.В., д-р екон. наук

Голова правління Українського центру сприяння розвитку
публічно-приватного партнерства

**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В УКРАЇНІ**

Розглянуто питання ролі і місця державної підтримки у реалізації проектів публічно-приватного партнерства в світі. Здійснено аналіз форм і механізмів державної підтримки у цій сфері в Україні, надано рекомендації щодо шляхів і напрямів удосконалення системи державної підтримки цього партнерства.

Ключові слова: державна підтримка, публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство.

Забезпечення ефективності системи державної підтримки є одним із ключових завдань будь-якої держави. Не випадково останніми роками це питання активно дискутується у фахових і наукових колах України. Серед науковців, що здійснювали дослідження у цій сфері, слід відзначити В.Гейця, Б.Кваснюка, І.Луніну, А.Соколовську, І. Чугунова, Т.Лебеду та інших. Однак до цього часу в Україні не сформовано принципи державної підтримки, не визначено форми та критерії їхнього надання та, відповідно, не створено належного правового та методологічного забезпечення у цій сфері. Ці питання фрагментарно окреслені й у Програмі економічних реформ, затвердженої Президентом України у 2010 р. [1]. Існують різні думки й щодо ролі і місця державної підтримки у розвитку в нашій країні публічно-приватного партнерства¹.

Питання державної підтримки ДПП певною мірою врегульовані законодавством. Законом України "Про державно-приватне партнерство" [2] та нещодавньою Постановою [3] передбачено надання

¹ Далі в роботі по відношенню до публічно-приватного партнерства використовуватиметься термін "державно-приватне партнерство" (ДПП), як це визначено у законодавстві України.



державної підтримки ДПП у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів. Окремі положення щодо можливих форм такої підтримки та обмеження, котрі існують у цій сфері, визначені новою редакцією Бюджетного кодексу України та Податковим кодексом України. Проте до цього часу не отримано відповіді на питання : чи є державна підтримка, передбачена законодавством, адекватною тим завданням, які стоять перед країною в контексті розвитку ДПП. З огляду на це актуальним є здійснити аналіз наявного правового регулювання державної підтримки в Україні на предмет його відповідності сутності державно-приватного партнерства, принципам і підходам, що застосовуються у цій сфері в світі та розробити на цій основі рекомендації щодо удосконалення системи державної підтримки ДПП, які б відповідали ідеології цього явища на сучасному етапі розвитку країни.

В українському суспільстві та серед представників публічної влади все ще існує переконання, що державно-приватне партнерство може стати панацеєю від усіх наших "інфраструктурних негараздів", а також впевненість у можливості здійснити модернізацію та будівництво інфраструктурних об'єктів в Україні виключно або переважно за рахунок фінансових ресурсів приватного партнера. Вважається, що все, що вимагається у цій сфері від держави — це ідентифікувати проект та провести конкурс по відбору найкращої пропозиції. На думку автора, подібне бачення може розглядатися як реалістичне лише для країн із розвинутою економікою та високим рівнем життя населення, за умов, коли приватний партнер може перекласти всі витрати, пов'язані з реалізацією проекту ДПП, на споживача. Проте зауважимо, що навіть у розвинених країнах подібний підхід застосовується далеко не для всіх проектів і сфер діяльності. Так, наприклад, майже ніде без державної допомоги неможливо будівництво потужних автомагістралей, тунелів, мостових переходів, аеропортів. Реалізація проектів у сфері водопостачання, водовідведення та очищення стоків значною мірою потребує державної допомоги.

Чому?

Відмінність проектів ДПП від будь-яких інших проектів, що реалізуються державою за участю приватного сектора, полягає в тому, що такі проекти, з одного боку, надзвичайно фінансово витратні, займають тривалий час і тому супроводжуються серйозними політичними, екологічними та технологічними ризиками, а з іншого — мають високе суспільне значення у середньо- та довгостроковій перспективі. З огляду на це без належної участі держави такі проекти є надзвичайно ризикованими для приватного бізнесу і, відповідно,



в разі, якщо держава не передбачає адекватних заходів щодо зниження ризиків приватного партнера у їхній реалізації, вартість капіталу, залученого до проекту ДПП, є доволі високою. Іноді навіть такою, що проект взагалі неможливо здійснити. Тому, якщо певний інфраструктурний проект є дійсно важливим для суспільства, необхідно визначитися з державною підтримкою у його реалізації, котра в окремих випадках може бути доволі значною.

У країнах, що роблять лише перші кроки у напрямі розвитку державно-приватного партнерства і, зокрема в Україні, державна підтримка є надзвичайно важливим елементом реалізації відповідних проектів. Світовий досвід доводить, що чим менш економічно розвинена країна, чим слабше та заплутаніше правове та інституційне середовище, тим більш значної підтримки з боку держави потребує реалізація проектів ДПП. Це обумовлено тим, що, по-перше, подібні країни не можуть собі дозволити перекладати всі витрати на модернізацію інфраструктури у сфері життєзабезпечення на населення та бізнес унаслідок неспроможності останніх нести подібні витрати. По-друге, недосконалий інвестиційний клімат, правове та інституційне середовище значно підвищує ризики реалізації подібних проектів і, відповідно, вартість залучення капіталу, що в окремих випадках робить недоцільним їхню реалізацію. Не випадково, країни з погано розвинутою інфраструктурою та низьким рівнем життя населення передбачають доволі суттєву підтримку держави у реалізації проектів ДПП. Так, наприклад, Індія, що останнім часом потужно розвиває свою інфраструктуру, передбачає державне фінансування подібних проектів на рівні 70% від їхньої вартості, а для деяких галузей – набагато вище (таблиця).

У Російській Федерації, за оцінками експертів, та на підставі досвіду "Внешэкономбанка" Росії така підтримка визнається доцільною на рівні 50%. Яка структура державної підтримки є оптимальною для України у галузевому розрізі на сьогодні не є зрозумілим, оскільки подібні дослідження до цього часу науковцями не проводилися.

Державна підтримка державно-приватного партнерства в Україні може розглядатися під двома кутами:

- як фінансова участь держави у певному суспільно значимому проекті;
- як система стимулів залучення приватного партнера для реалізації стратегічних проектів з огляду на досягнення суспільних інтересів.



Потреби у інфраструктурних інвестиціях в Індії
відповідно до XI Плану розвитку країни, млрд дол. США

Сектор	Публічні інвестиції	Приватні інвестиції	Всього інвестицій	Співвідношення: публічні/приватні
Електроенергетика	111,27	39,1	150,37	74:26
Дороги	53,62	27,62	81,24	66:34
Телекомунікації	48,19	16,93	65,12	74:26
Залізниця	51,63	10,57	62,20	83:17
Порти	4,68	13,33	18,01	26:74
Аеропорти	2,2	6,29	8,46	26:74
Водопостачання та водовідведення	47,11	1,46	48,57	97:3
Іригація	52,98	0,00	52,98	100:0
Склади	2,73	2,73	5,46	50:50
Газопостачання	4,1	0,9	5,00	82:18
Усього	353,26	144,29	497,55	71:29

Джерело: Public-Private Partnerships in Infrastructure. – Days 2008, December 15–18. – 2008. – Washington, D.C.: Edited by Periklis Saragiotis, PPP Program, World Bank Institute. – Day 2.

Перша визначається, зважаючи на спроможність споживачів здійснювати оплату послуг, що надаються в рамках реалізації проекту ДПП, та значною мірою залежить від рівня життя населення на певній території. Друга – заохочує приватних партнерів для входження на відповідні ринки, знижує їхні ризики у реалізації проектів та має сенс на початковому етапі розвитку ДПП у тій чи іншій країні, особливо якщо це відбувається в умовах недосконалого правового та інституційного середовища. Всі ці умови мають місце в Україні, що ще раз підтверджує актуальність удосконалення державної підтримки в контексті розвитку державно-приватного партнерства.

Як правило, державна підтримка здійснюється шляхом надання державних гарантій, інвестиційних субсидій, залучення пільгових кредитів, запровадження податкових та/або митних пільг. У багатьох країнах можливість надання такої підтримки, її рівень, критерії надання та форми визначаються на законодавчому рівні.

Європейське співтовариство (ЄС) приділяє велику увагу питанням державної підтримки і, зокрема, у сфері державно-приватного партнерства.

Відповідно до регулювання ЄС державна підтримка є прийнятною [4], якщо вона:

- має соціальний характер та надається окремим споживачам;
- спрямована на відшкодування збитків, наданих стихійними лихами або виключними обставинами;



• сприяє:

- економічному розвитку регіонів із низьким рівнем життя та високим безробіттям;
- реалізації важливих проектів загальноєвропейського значення або подоланню серйозних економічних негараздів у державі-члені;
- розвитку певної економічної діяльності або окремих економічних регіонів, якщо при цьому вона не передбачає негативного впливу на умови торгівлі та не суперечить суспільному інтересу.

Реалізація масштабних інфраструктурних проектів у формі державно-приватного партнерства відповідає цим умовам, оскільки слабо розвинена та технічно недосконала інфраструктура є серйозною перешкодою для економічного та соціального розвитку територій та, безумовно, не протирічить інтересам суспільства. Водночас при формуванні системи державної підтримки ДПП слід враховувати важливішу вимогу ЄС – відсутність дискримінації по відношенню до операторів незалежно від того, є вони приватними, публічними (державними або муніципальними) або спільними [5].

Для країн, які є членами Всесвітньої торгової організації (ВТО), мають також бути враховані принципи надання державної підтримки цієї організації, відповідно до яких така підтримка має бути спрямована на:

- вирівнювання промислового, економічного і соціального розвитку, а також можливостей окремих регіонів країни;
- залучення інвестицій та створення промислових підприємств у відсталих та проблемних регіонах;
- підтримку становлення та розвитку нових галузей;
- розвиток інфраструктури для сільгоспвиробництва та забезпечення прийняттого рівня прибутковості для фермерів;
- реструктуризацію окремих секторів економіки за умови забезпечення цілей соціальної політики;
- сприяння у перепідготовці кадрів і змінам у структурі ринку праці;
- загальну підтримку зайнятості;
- підтримку науково-дослідних програм, особливо у сфері високих технологій;
- імплементацію економічних програм і політики, спрямованої на економічний та соціальний розвиток, у країнах, що розвиваються [6].



Як бачимо, і ці принципи відповідають меті надання державної підтримки ДПП.

Які ж форми державної підтримки в сфері ДПП використовуються у світі?

Серед найбільш розповсюджених слід навести такі:

– пряма бюджетна підтримка (часткове фінансування заходів проекту, погашення відсотків за кредитами, надання основних засобів, землі тощо);

– податкові канікули (відмова від/зменшення податків та зборів на час реалізації проекту);

– надання державних і місцевих гарантій;

– залучення державою/органами місцевого самоврядування кредитів від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій (МФО);

– гарантії відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту запланованим показникам, невиконання державним партнером зобов'язань за угодою, неадекватного тарифного регулювання тощо;

– гарантування державного замовлення на певні товари/послуги;

– гарантування державою проектних ризиків у разі змін більших, ніж очікувані в інфляції, обмінному курсі, відсоткових ставок за кредитами, цін на енергоресурси;

– надання ексклюзивного права на виробництво товарів/послуг, дозвіл здійснювати перехресне субсидування тощо.

Важливою формою державної підтримки є надання пільгових кредитів та державних/місцевих гарантій. Перше, як правило, можливо у країнах, що створили національні банки розвитку, котрі дають змогу кредитувати реалізацію стратегічно важливих інфраструктурних проектів у національній валюті та на пільгових умовах. Друге – дає змогу здійснювати запозичення від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій, що забезпечує оптимальні умови фінансування проектів, які реалізуються в рамках ДПП, та знижує проектні ризики.

Водночас при схваленні рішень про надання державних/місцевих гарантій слід урахувати, що проекти ДПП мають довгостроковий характер та потребують залучення значних фінансових ресурсів. Виходячи з цього, необхідно здійснювати ґрунтовний аналіз впливу надання таких гарантій на фінансову стійкість бюджету та стабільність фінансової системи країни в цілому. Зазначене потребує



визначення процедур схвалення відповідних рішень за участі міністерств економіки та фінансів. Зауважимо, що у багатьох випадках державні гарантії надаються не на всі фінансові ресурси, що залучаються для реалізації проекту, а на їхню частину, що дає змогу оптимально структурувати ризики державного та приватного партнерів.

Важливим елементом державної підтримки є бюджетні інвестиційні субвенції, котрі використовуються як часткове фінансування державою того чи іншого проекту, а також субвенції по відшкодуванню різниці в тарифах. Необхідність у такому субсидуванні може виникати внаслідок високої операційної вартості проекту, а також низького платоспроможного попиту на послуги, що надаватимуться приватним оператором ДПП, тобто у разі, якщо неможливо досягти окупності проекту ДПП виключно за рахунок оплати послуг споживачами. Подібна підтримка, як правило, здійснюється шляхом перерахування коштів з бюджету на рахунок приватного партнера або проектної компанії, що реалізує проект ДПП. Механізми такої підтримки залежать від особливостей бюджетного законодавства тієї чи іншої країни та мають враховувати вимоги європейських директив і норм ВТО, якщо країна є членом цієї організації.

Альтернативним бюджетній підтримці у формі інвестиційних субсидій може бути надання приватному партнеру (проектній компанії) права на ексклюзивність у виконанні послуг для окремих категорій споживачів та/або дозвіл здійснювати перехресне субсидування вартості послуг у разі, коли це дає змогу утримувати прийнятні ціни/тарифи для соціально незахищених верств населення.

Одним із механізмів державної підтримки ДПП є також так званий "захист проектної компанії від конкуренції" протягом терміну реалізації нею проекту. Необхідність у подібній підтримці пов'язана з тим, що далеко не завжди у довгостроковій перспективі можна передбачити появу конкуруючих, запропонованих у рамках проекту, технологій. Водночас це може здійснити суттєвий вплив на окупність проекту ДПП, або взагалі поставити під сумнів необхідність його реалізації. Так, наприклад, важливо співвідносити між собою попит споживачів на використання різних засобів транспортування (автомобільні шляхи, залізниці, річкові/морські переправи); визначати процедурні питання врегулювання проблем, що виникають унаслідок появи принципово нових технологій (наприклад, декілька десятиріч тому неможливо було передбачити розвиток стільникового зв'язку та його вплив на попит у стаціонарному зв'язку) тощо.



Важливим елементом державної підтримки у країнах, що розвиваються, є гарантування державою певних ризиків приватного партнера, пов'язаних із економічною ситуацією в країні, наприклад таких, як інфляція та зміна обмінного курсу. Пори те, що держава у багатьох випадках не визнає себе відповідальною за ці ризики, насправді лише вона може реально впливати на управління ними. Приватний бізнес тут є заручником ситуації. Зауважимо, що при реалізації складних довготривалих та фінансово містких проектів на ринках, що розвиваються, подібні ризики є дуже суттєвими і можуть стати серйозною перепоною для залучення приватного партнера. Зважаючи на це, у певних випадках має сенс закріпити гарантії держави по управлінню цими ризиками шляхом підписання та ратифікації відповідних міждержавних угод або надання зобов'язанням держави за додержанням певних параметрів у реалізації проекту статусу державних запозичень. Подібні механізми можуть бути використані і для гарантування ризиків експропріації інфраструктурних об'єктів до завершення контракту. Як додаткові можуть розглядатися також зобов'язання по репатріації прибутку, отриманого приватним партнером.

У багатьох країнах при реалізації проектів державно-приватного партнерства активно використовуються різноманітні методи податкової та митної підтримки: звільнення приватного партнера (проектної компанії) від частини податків і зборів, відтермінування сплати окремих податків і зборів тощо.

Які форми державної підтримки буде використовувати та чи інша країна – її справа, але відповідні заходи мають бути адекватні ситуації в країні та потребам у залученні приватного бізнесу до реалізації суспільно значимих проектів. Разом з тим у будь-якому разі "при розгляді державної підтримки необхідно приділити належну увагу таким питанням: які проекти підтримувати; наскільки суттєвою має бути така підтримка; умови надання такої підтримки; як забезпечити ефективність управління державною підтримкою, наприклад належну прозорість та підзвітність" (*пер. авт.*) [7]. В умовах обмеженості бюджетних коштів, що має місце у багатьох країнах, що розвиваються, надзвичайно важливим є визначитися з пріоритетними сферами застосування державно-приватного партнерства.

Суттєву роль у залученні приватного сектора до реалізації проектів стратегічного значення визнають практично всі міжнародні організації. Так, рекомендаціями UNCITRAL визначено, що "ефективність державних програм підтримки приватних інвестицій в ін-



фраструктурі може бути підсилена запровадженням відповідних методів бюджетування заходів державної підтримки або визначенням загальної вартості інших форм державної підтримки. Так, наприклад, кредитні гарантії, що надаються публічною владою, звичайно мають більш низьку вартість, ніж вартість гарантій, що надаються комерційними банками. Різниця (менша величина плати за гарантії та відсотки, що сплачуються проектною компанією) є вартістю субсидування проектною компанією урядом" (*пер. авт.*) [8].

Країни, що використовують державну підтримку для реалізації проектів ДПП, розробляють спеціальні методології оцінки загальної вартості такої підтримки (звільнення від податків, надання гарантій, кредитів, інвестиційних чи інших субсидій тощо) для суспільства та аналізу її макроекономічного ефекту. Зважаючи на ці показники визначається доцільність застосування державної підтримки у тому чи іншому обсязі.

Світовий досвід доводить, що рішення про надання державної підтримки має бути оголошено задовго до проведення конкурсу, адже це покращує привабливість проекту для приватного бізнесу і, відповідно, здешевлює залучення фінансових ресурсів. Ідеально, якщо правила та критерії надання державної підтримки визначені на законодавчому рівні.

Підсумовуючі огляд міжнародних підходів до державної підтримки, зауважимо, що її вплив на реалізацію проектів державно-приватного партнерства не можна як недооцінювати, так і переоцінювати. "Державна підтримка може покращити фінансову життєздатність проекту та зробити його більш привабливим для інвесторів, але вона не може перетворити «поганий» проект у «добрий»" (*пер. авт.*) [7].

Україна зараз розпочала активний рух у напрямі розвитку державно-приватного партнерства і розраховує на суттєвий вклад приватного капіталу у відновлення інфраструктури. Водночас економічна ситуація в країні, рівень життя населення, недосконалість нормативно-правового та інституційного середовища, корупція та відсутність досвіду реалізації проектів ДПП свідчать про те, що сподіватися на реалізацію стратегічно важливих для держави проектів без державної підтримки в умовах сьогодення не реалістично. У багатьох інфраструктурних галузях (житлово-комунальне господарство, транспорт) така підтримка має бути досить суттєвою як для зниження ризиків реалізації проектів до прийняттого рівня, так і з огляду



на необхідність стримування цін/тарифів на послуги життєзабезпечення на доволі тривалий термін.

Чи готові ми надавати таку підтримку та чи існують для цього відповідні механізми (бюджетні та податкові)?

Почнемо з бюджетної підтримки, розглянувши її форми та механізми, врегульовані Бюджетним кодексом України, що набув чинності 01.01.2011 р. [9].

Бюджетним кодексом (БК) передбачені субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), які можуть бути застосовані як фінансова участь держави у реалізації проекту у формі ДПП. Відповідно до БК такі субвенції мають надаватися виключно на створення чи оновлення основних фондів комунальної форми власності. При цьому приватний партнер (одержувач бюджетних коштів) може отримувати їх на безповоротній основі. Зазначені позиції повністю відповідають вимогам до бюджетної підтримки проектів ДПП. Однак існують серйозні проблеми для використання такої підтримки для проектів, що мають тривалі терміни реалізації. По-перше, критерії, що використовуються при розподілі субвенцій на виконання інвестиційних проектів, окреслені у БК, дуже широко ("розподіл субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, які базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунку на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників)" [9]. Вони майже неприв'язані до інфраструктурних потреб території. Процедури пріоритизації надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) невизначені. По-друге, не існує бюджетних механізмів, які дають змогу забезпечити виділення подібних субвенцій відповідно до графіку реалізації проекту ДПП на середньо- та довгострокову перспективу. Субвенції надаються у формі бюджетних програм згідно з порядками використання бюджетних коштів за відповідною програмою. Порядки використання бюджетних коштів діють протягом терміну реалізації програми. Водночас самі бюджетні програми включаються до річного державного бюджету з урахуванням їхньої пріоритетності. Тобто будь-яких зобов'язань з боку держави здійснювати бюджетні видатки на реалізацію бюджетної програми протягом усього терміну її



реалізації у Бюджетному кодексі не міститься. Задекларовані лише наміри робити це в разі можливості, що не є прийнятним при реалізації будь-якої державної цільової програми, а у разі ДПП є неприпустимим. Держава зобов'язана виконувати умови контракту з приватним партнером по наданню проекту ДПП бюджетної підтримки, якщо це ним передбачено.

У нинішньому вигляді БК закладає лише основи для застосування субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) для реалізації проектів у формі ДПП. Практичне застосування цього механізму можливе лише за умов розвитку відповідних бюджетних механізмів, які забезпечать можливість використання цієї форми підтримки у довгостроковій перспективі та врегулюють питання вибору програм (проектів), яким надаватиметься підтримка з боку держави.

Бюджетний кодекс певною мірою врегулює надання державних та місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань [9]. Разом з тим як державні, так і місцеві гарантії надаються "лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів". Для того, щоб отримати цю гарантію необхідно спочатку отримати безвідзивні та безумовні гарантії банків або надати інше належне забезпечення, а потім ще й сплатити за надання державної/місцевої гарантії до бюджету. У такому розумінні державні/місцеві гарантії не можна відносити до заходів державної підтримки, оскільки замість того, щоб знизити вартість запозиченого капіталу (сплатити меншу, ніж при гарантіях комерційних банків суму за отримання державної гарантії та отримати кредити від МФО на пільгових умовах), ми збільшуємо витрати приватного бізнесу, бо вимагаємо від одержувача такої гарантії двічі сплатити за її отримання (один раз чималу суму за отримання безвідзивної та безумовної гарантії комерційному банку, другий – безпосередньо за державну/ місцеву гарантію). Відповідно ми збільшуємо навантаження на споживачів товарів/послуг, що виробляються в рамках проекту ДПП.

Не відповідає ідеології державно-приватного партнерства й положення про те, що державні/місцеві гарантії не надаються, якщо джерелом їхнього повернення є кошти державного (місцевого) бюджету. Відповідно до цього проект ДПП, часткове фінансування якого відбувається за участю держави через виділення на його реалізацію субвенції на виконання інвестиційних проектів, не може



отримувати державні/місцеві гарантії для залучення інших коштів для цього проекту. Фактично це положення лишає можливість користуватися державними/місцевими гарантіями при реалізації проектів у сфері водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, будівництва доріг у разі, якщо частково кошти на їх реалізацію передбачені у державному/місцевому бюджетах. Наприклад, у рамках реалізації Загальнодержавної програми реформування та розвитку ЖКГ на 2009–2014 рр. або інших державних цільових програм. Тобто по суті надання державних/місцевих гарантій забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань у той формі, як це врегульовано у Бюджетному кодексі, не може розглядатися як бюджетна підтримка реалізації проектів ДПП.

Бюджетним кодексом врегульовані й питання здійснення державних (місцевих) запозичень, що також відповідно до світової практики вважається однією з форм бюджетної підтримки ДПП [9].

Нова редакція БК містить позитивне положення про те, що державні запозичення від іноземних держав, банків та МФО відносяться до зовнішніх запозичень, тому вони не підлягають ратифікації, а кошти на обслуговування та погашення кредиту передбачаються у державному бюджеті протягом всього періоду їх дії. Це значно спрощує та скорочує процедуру отримання державних запозичень.

Що стосується місцевих запозичень, то новою редакцією БК запозичення можуть здійснювати міські ради міст понад 500 тис. жителів (у попередній версії Бюджетного кодексу було 800 тис. жителів), а кредити від МФО можуть отримувати всі міські ради.

Водночас відповідно до БК такі запозичення відображаються у суб'єкта господарювання як надання кредитів бюджету та не мають позовної давності. Тобто у цьому випадку теж не передбачається можливості часткового погашення кредиту, отриманого для реалізації проекту ДПП, за рахунок бюджетних коштів. Крім того, місцеві запозичення, місцеві кредити та місцеві гарантії для реалізації інфраструктурних проектів, незважаючи на зниження обмежень для міст, які мають можливості їх надання/отримання, фактично здійснюватимуться лише окремими великими містами. Це пов'язано з тим, що відповідно до БК загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого боргу не може перевищувати 100% (для м. Києва – 400%) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів (без урахування внутрішніх та зовнішніх запозичень).



Якщо ми подивимося на надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів [9], то побачимо, що, по-перше, ці обсяги для більшості міст України будуть замалі для будь-яких суттєвих запозичень/гарантій на розвиток інфраструктури і, по-друге, з часом ці можливості будуть суттєво зменшуватися. Так, відповідно до БК, надходженнями бюджету розвитку місцевих бюджетів є: єдиний податок; дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність; плата за надання місцевих гарантій, кошти від продажу комунального майна та земельних ділянок комунальної власності; 90% коштів від продажу земельних ділянок, які знаходяться у державній власності; субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів; кошти від повернення кредитів, отриманих до набуття чинності БК, місцеві запозичення. Відповідно до Державного бюджету на 2011 р. левову частку надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів становитимуть: надходження від відчуження комунального майна (39%), надходження від продажу землі (31), єдиний податок (14), кошти, одержані із загального фонду (14%)².

Наведені цифри яскраво демонструють, що найближчим часом потенціал бюджету розвитку зійде нанівець. Продавати комунальне майно та землі не можна безкінечно – ресурс органів місцевого самоврядування у цій сфері зменшується дуже швидко. Що стосується єдиного податку, то у зв'язку з введенням в дію нового Податкового кодексу надходження від нього найближчим часом теж суттєво зменшаться, а може й взагалі будуть відсутніми в разі ліквідації цього податку, про що йдуть активні дискусії у суспільстві. Лишаються лише кошти, одержані із загального фонду. Тобто знов бачимо пряму залежність фінансового потенціалу місцевих територіальних громад від державного бюджету. При цьому прогнозувати одержання до бюджету розвитку місцевих бюджетів коштів із загального фонду (наприклад, субвенцій на виконання інвестиційних проектів) на середньо- та довгострокову перспективу в умовах існуючого правового регулювання програмно-цільового методу бюджетування, не є можливим. Також зауважимо, що введений відповідно до Податкового кодексу податок на нерухомість не було включено до надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів. Між тим саме цей податок по своїй суті є таким, що має використовуватися для віднов-

² Рудик А. Доходи бюджету розвитку в умовах дії нової редакції Бюджетного та Податкового кодексів : презентація на фінансово-економічному форумі ["Зміцнення фінансового потенціалу місцевого розвитку"] (Київ, 31.03.2011 р.).



лення та модернізації інфраструктурних об'єктів, які забезпечують надання послуг у сфері життєзабезпечення. І саме цей податок є таким, надходження від якого можна спрогнозувати на перспективу.

Таким чином, на сьогодні лише державні запозичення від іноземних держав, банків та МФО є більш-менш прийнятною формою державної підтримки ДПП в Україні.

Механізмів для реалізації інших форм бюджетної підтримки ДПП в Україні не існує, незважаючи на те, що їх наявність передбачена порядком надання державної підтримки ДПП [3]. Зокрема, Бюджетним кодексом не передбачено можливостей гарантування збитків приватного партнера, пов'язаних з невідповідністю попиту запланованим показникам, невиконанням державою зобов'язань за договорами ДПП, відшкодуванням різниці в тарифах. Потребують розроблення процедурні питання гарантування державного замовлення на певні товари/послуги в рамках проектів ДПП, надання можливості здійснювати перехресне субсидування приватному партнеру в рамках реалізації таких проектів тощо.

Будь-яких податкових і митних пільг для реалізації проектів ДПП Податковим кодексом не передбачено. Взагалі питання щодо необхідності запровадження пільгових режимів для реалізації проектів державно-приватного партнерства наразі не є предметом дискусій у науковому та фаховому середовищі України.

Окремо хотілося б зупинитися на порядку надання державної підтримки ДПП в Україні, котрий було схвалено нещодавно на виконання закону про державно-приватне партнерство. Відповідно до цього порядку ініціатором пропозиції про державну підтримку може бути державний партнер або приватний партнер за погодженням з державним. Рішення про державну підтримку має схвалюватися Кабінетом Міністрів України або уповноваженим органом. При цьому уповноважений орган до цього часу не визначено. У порядку зазначено, що ініціація державної підтримки може здійснюватися на всіх етапах виконання договору ДПП. Пропозиція про ініціювання державної підтримки має, зокрема, містити: договір ДПП, висновок за результатами аналізу ефективності ДПП, а також звіт про виконання договору ДПП.

Процедура, передбачена зазначеним порядком, свідчить про повне нерозуміння його авторами сутності державно-приватного партнерства та міжнародно визнаних принципів надання державної підтримки. Все повернуто "з ніг на голову". Відповідно до порядку – спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати



його реалізацію, а потім держава ще подумає, надавати чи ні державну підтримку. Тут навіть нема чого коментувати. Цей порядок має бути повністю перероблений та приведений у відповідність до ідеології ДПП.

Підсумовуючі проведенний аналіз, можна виокремити такі проблемні питання надання державної підтримки ДПП в Україні:

- відсутність гарантій продовження терміну реалізації бюджетних програм (щорічне затвердження бюджету та коригування бюджетних програм), що унеможлиблює здійснення бюджетної підтримки на строк реалізації проекту ДПП відповідно до умов, передбачених контрактом;

- невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації ДПП в Україні, невідповідність принципів і підходів у цій сфері міжнародним принципам;

- невідповідність ідеології державно-приватного партнерства підходів до надання державних гарантій для реалізації місцевих проектів ДПП (платність гарантій, необхідність отримувати зустрічні безвідзивні гарантії комерційних банків, неможливість залучати бюджетні кошти для часткового повернення кредиту);

- обмежені можливості отримання місцевих запозичень і місцевих гарантій внаслідок введення граничної межі загального обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК/ОМС боргу як середньорічного індикативного прогностичного обсягу надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Наявність зазначених проблем свідчить про недосконалість системи державної підтримки ДПП в Україні та необхідність приведення її до міжнародних принципів у цій сфері та сутності державно-приватного партнерства, зокрема щодо:

- розроблення принципів, критеріїв і порядку надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів для реалізації проектів ДПП на довгострокову перспективу в рамках розвитку програмно-цільового методу бюджетування;

- приведення у відповідність до ідеології ДПП законодавства з питань державних і місцевих гарантій, державних і місцевих запозичень;

- надання окремим зобов'язанням державного партнера по контрактам ДПП статусу державних/місцевих запозичень;

- визначення на цій основі інших можливих форм державної підтримки ДПП та розроблення відповідних бюджетних механізмів;



• перегляд порядку надання державної підтримки здійсненню ДПП, забезпечення його відповідності процедурам підготовки, ініціювання та реалізації проектів у формі ДПП.

Список використаних джерел

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава (2010) [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.president.gov.ua/docs/Programa_refofm_FINAL_2.pdf>.
2. Закон України від 01.07.2010 р. № 2404–VI "Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 279 "Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.zakon.rada.gov.ua>>.
4. Учредительный договор Европейского Сообщества, ст. 87 [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs.htm>.
5. European parliament resolution on public-private partnership and Community law on public procurement and concessions (2006/2043(INI)) [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/ppp/comm_2007_6661_en.pdf>.
6. Угода про субсидії та компенсаційні заходи: результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів; тексти офіційних документів" (Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ). – К. : "Вимір", 1998.
7. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Мировой банк. РРІАФ. – Красноармейск : изд-во "ООО "ГЕО-ТЭК", 2010. – С. 57. – 153 с.
8. UNICITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects / UN Publication [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf>.
9. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law/main.cgi?nreg=2456-17>>.

Надійшла в редакцію
08.04.2011 р.