

ВИКОРИСТАННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

USE OF THE WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

Наталія ТРЕТЯК,

*кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ*

Natalia TRETUAK,

*Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of Environmental
Economics and Sustainable Development of the
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

Ольга КАЛЕНСЬКА,

*молодший науковий співробітник,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ*

Olga KALENSKA,

*Junior Research Fellow,
Public Institution «Institute of Environmental
Economics and Sustainable Development of the
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv*

Досліджено світовий досвід застосування публічно-приватного партнерства у господарській діяльності різних країн. Висвітлено різноманіття його моделей та форм договорів. Розкрито особливості моделей, що підтримуються Світовим банком з метою залучення приватного капіталу. Вказано на взаємозв'язок проектів публічно-приватного партнерства з розвитком країни та сферою його застосування. Запропоновано основні напрями реалізації зарубіжних форм публічно-приватного партнерства в Україні для ефективного забезпечення сталого просторового розвитку на засадах подальшої їх адаптації до реалій сьогодення.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство, національне господарство, моделі, договори, концесія, сталий просторовий розвиток.*

The article investigates the world experience of public-private partnership in the economic activity of different countries. Different models and forms of contracts of public-private partnership are covered. The link between public-private partnership projects with the country and area of application is noted. The models of public-private partnership proposed by the World Bank for attracting private capital are covered. The main directions of realization of world forms of public-private partnership for Ukraine are proposed for the effective provision of sustainable spatial development, their further adaptation to the realities of our time.

Key words: *public-private partnership, national economy, models, contracts, concession, sustainable spatial development.*

Постановка проблеми. Невід'ємною умовою функціонування сучасного суспільства є взаємодія влади і приватного сектору, характер якої яскраво проявляється в інституті публічно-приватного партнерства. Такі відносини сформувалися давно, проте їх активне застосування почалося у 90-х роках ХХ століття.

Наразі перспективним напрямом сталого просторового розвитку в Україні загалом і просторової організації землегосподарювання зокрема є публічно-приватне партнерство (ППП), яке, крім

економічних, політичних і соціальних завдань, вирішить і проблему з інвестиціями, а саме розширення джерел інвестиційної привабливості країни. Вибір напрямку цього дослідження обумовлений окресленими завданнями.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Питанням публічно-приватного партнерства займалися багато вчених, одні з яких досліджували інституціональну складову його впровадження, а інші – практичну. Вирішенню означених проблем присвячені праці таких учених, як І. Бистряков, Н. Бутенко, М. Вілісов, В. Голян, С. Грищенко, Ю. Залознава, І. Запатріна, О. Захаріна, І. Петрова,

М. Сайкевич, Л. Симоненко, Ю. Ткаченко, Н. Трушкіна, М. Хвесик, Л. Шарингер, В. Шебанін та багатьох інших. Однак наразі актуалізувалася потреба реалізації механізму публічно-приватного партнерства для забезпечення сталого просторового розвитку в Україні, оскільки реалії сьогодення не відповідають світовим тенденціям упровадження проектів такої співпраці.

Метою статті є огляд світових тенденцій застосування проектів публічно-приватного партнерства та адаптації найкращих практик для ефективного забезпечення сталого просторового розвитку України.

Виклад основного матеріалу. У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, мета якої полягає в забезпеченні фінансування, будівництва, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [1, с. 6].

Таке партнерство передбачає поєднання найкращих аспектів державного і приватного секторів для взаємної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування публічно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для вирішення комплексу довгострокових завдань – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. Для забезпечення участі приватного сектору в реалізації соціально важливих інфраструктурних проектів держава повинна створювати прийнятний для двох сторін баланс ризиків і переваг [1, с. 7].

Стосовно світового досвіду публічно-приватного партнерства, то така взаємодія держави й бізнесу набула поширення в Канаді, США, Мексиці, Бразилії, Австралії, країнах Азії, особливо Китаї, Індії, Японії, Туреччині, Ізраїлі та Йорданії. В європейських державах воно найбільш розвинуте у Великій Британії, Італії, Франції, Німеччині, Австралії, Шотландії, Нідерландах, Іспанії. У Східній Європі (Болгарії, Румунії, Польщі, Хорватії, Чехії, Угорщині) активно ініціюють та реалізують проекти на засадах ППП. Наприклад, Туреччина втричі збільшила ВВП протягом 10 років, що відбулося, зокрема, завдяки використанню механізмів публічно-приватного партнерства. Країна

залучила 115 млрд дол. США інвестицій у 193 проекти ППП. Основними секторами інвестування були: енергетика (76 проектів), дороги та дорожня інфраструктура (29), порти та портова інфраструктура (21), аеропорти (19) і охорона здоров'я (17 проектів). Сьогодні в Туреччині функціонує більше як 50 аеропортів (у тому числі 21 міжнародний), і приватні інвестиції в галузь становлять 90 % [2, с. 2].

Наводимо сфери застосування публічно-приватного партнерства в зарубіжних країнах (табл.).

За кількістю угод ППП в Європейському Союзі провідне місце посідають Велика Британія, Португалія, Франція, Німеччина, Іспанія та Італія, на які припадає приблизно 92 % укладених угод [1, с. 33].

Проаналізувавши наведене вище, варто зазначити, що механізм публічно-приватного партнерства як одна із форм взаємодії держави та приватного сектору більш широко застосовується в країнах з розвинутою економікою. Така співпраця дає змогу більш ефективно та раціонально виконувати проекти в масштабах всієї країни. Крім того, кожна держава має свою секторальну структуру використання ППП, вибір якої базується на національних пріоритетах [2, с. 3], а також широкий спектр різних форм договорів, що безпосередньо пов'язаний з особливостями країни і сферою застосування. Це насамперед різноманітні договори і контракти, які держава надає приватним компаніям на виконання робіт і надання суспільних послуг, управління, поставку продукції для потреб країни, контракти технічної допомоги тощо.

Світова практика свідчить, що в різні часові періоди широкого розповсюдження набули такі моделі [3]:

власника, яка включає етапи планування, організації, будівництва, фінансування, експлуатації об'єктів на умовах ППП;

орендна, що передбачає укладання договорів на довгостроковій основі;

лізингу, побудована на механізмах поетапного викупу об'єкта;

операторська та договірна модель, сутність яких полягає в організації експлуатації об'єктів на умовах ППП;

концесійна, котра базується на експлуатації об'єктів на основі ППП з частковим отриманням платежів від користувачів.

Сфери застосування публічно-приватного партнерства у світовій практиці*

Країна	Сфера застосування ППП
Канада	Енергетика; будівництво шкіл, лікарень; захист довкілля; водопостачання та водовідведення; рекреаційні об'єкти; інформаційні технології; проекти з підвищення якості освіти та охорони здоров'я; будівництво та експлуатація зернових терміналів у морських портах
США	Природоохоронна діяльність; життєзабезпечення сільських населених пунктів; проекти з підвищення якості освіти та охорони здоров'я
Мексика	Будівництво та управління мережами компанії так званого холодного ланцюгу
Бразилія	Будівництво, експлуатація та управління іригаційними проектами; переробка відходів сільського господарства
Австралія	Побудова нових і модернізація міських транспортних систем та об'єктів житлово-комунального господарства; будівництво автомагістралей, залізничних доріг, метрополітену, стадіонів, аеропортів
Великобританія	Будівництво автомагістралей, залізничних доріг, метрополітену, стадіонів, аеропортів, шкіл, лікарень; модернізація тюрем; оборонні об'єкти
Німеччина	Проведення наукових досліджень; будівництво шкіл, лікарень; проекти з підвищення якості освіти та охорони здоров'я; надання адміністративних послуг; оборонні об'єкти; житлове господарство; водопостачання та водовідведення; вироблення електроенергії, тепла, видобуток газу
Франція	Будівництво автомагістралей, залізничних доріг, метрополітену, стадіонів, аеропортів; надання адміністративних послуг; оборонні об'єкти; житлове господарство; інформаційні технології; водопостачання та водовідведення
Іспанія	Будівництво шкіл, лікарень; експлуатація платних автомобільних доріг та систем життєзабезпечення міст
Нідерланди	Громадський житловий сектор; системи життєзабезпечення міст; побудова нових та модернізація міських транспортних систем та об'єктів житлово-комунального господарства; адмінпослуги; проекти з підвищення якості освіти та охорони здоров'я; проекти у сфері залізничного транспорту
Греція	Будівництво автомобільних та залізничних доріг, метрополітену, стадіонів, аеропортів, паромних переправ
Фінляндія	Будівництво шкіл, лікарень, автомобільних доріг
Ірландія	Будівництво автомобільних доріг та міські транспортні системи; побудова нових і модернізація міських транспортних систем та об'єктів житлово-комунального господарства
Швеція	Проекти у сфері залізничного транспорту
Данія	Проекти у сфері залізничного транспорту
Туреччина	Будівництво автомагістралей, залізничних доріг, метрополітену, стадіонів, аеропортів; енергетика, охорона здоров'я
Японія	Будівництво автомобільних доріг, тунелів, швидкісних магістралей
Китай	Телекомунікації; транспорт (аеропорти, залізниці, вантажний, міжміський та місцевий пасажирський транспорт); будівництво тунелів, шосе, мостів; виробництво, передача і розподіл питної води, збирання й очищення стоків
Ізраїль	Запобігання злочинності, що полягає у здійсненні фінансування правоохоронної діяльності із розширенням благодійної й меценатської допомоги; будівництво, експлуатація та управління іригаційними проектами
Перу	Будівництво, експлуатація та управління іригаційними проектами
Молдова	Переробка відходів сільського господарства
Словенія	Переробка відходів сільського господарства
Румунія	Будівництво паромних переправ
Болгарія	Будівництво паромних переправ

* Джерело: складено за даними [4, 4].

Ключовою відмінністю між різними моделями прийнято вважати характер і ступінь ризику, який передається від держави до бізнесу. Згідно з цим критерієм для залучення приватного капіталу до

проектів ППП Світовий банк виділяє такі моделі [5, 6]:

- *контракти на управління*, в яких частина операційного ризику в бізнесі може передаватися концесіонеру. Тобто державне

підприємство або установа передається в управління керуючій компанії – свої управлінські функції держава делегує концесіонеру, апіорі виходячи з того, що приватний менеджмент ефективніший від державного. Винагорода концесіонера може змінюватися залежно від прибутковості компанії і повністю залежить від обсягу операційного прибутку, але значний операційний ризик все ж залишається публічній стороні, оскільки фінансова віддача від переданого підприємства залежить від рівня операційного прибутку фірми;

- *лізинг або оренда* – не передбачає ніякої плати концесіонеру з боку держави. Прибуток концесіонера безпосередньо залежить від операційного прибутку фірми. Операційний ризик повністю передається концесіонеру. Держава лише несе відповідальність за вибір інвестора і, таким чином, інвестиційний ризик;

- *концесія, угоди типу BOT (Build, Operate, Transfer – будівництво – експлуатація/управління – передача), ROT (Rehabilitate, Own, Transfer – відновлення – володіння – передача)*, коли концесіонер зобов'язується інвестувати і, таким чином, бере на себе і операційний, й інвестиційний ризики. Водночас виділення окремих видів угод типу BOT і ROT свідчить про чітке розмежування концесійних проектів, які, відповідно, передбачають будівництво нових об'єктів «з нуля» (greenfield projects) і проектів, спрямованих на реконструкцію вже наявних державних активів (brownfield projects). Саме останні, що пов'язані з передачею наявних активів на певний тривалий термін, і відносяться до класичної концесії [6, с. 167].

У більшості країн основною моделлю є *концесія*, котра отримала широке розповсюдження у світі під різними назвами [1, с. 167]: чисті концесії (concessions stricto sensu), франшизи (franchises), операційні концесії (operating concessions), контракти на управління (management contracts), лізинг (leases), оренда (affermage), контракти тощо.

Виходячи з цих моделей виділено такі основні договори: обслуговування, управління, оренди, концесії, спільне підприємство. Сучасна практика доводить, що в чистому вигляді ці моделі PPP майже не використовуються, а здебільшого поширені інтегровані моделі із змішаними договорами. В Україні основними формами

здійснення PPP відповідно до статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» є: *концесія, управління майном* (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); *спільна діяльність та інші договори*. Крім того, договір може містити елементи різних договорів (*змішаний договір*), умови яких визначаються згідно із цивільним законодавством [1].

Для ефективного забезпечення європейських тенденцій в Україні щодо публічно-приватних форм просторової організації сталого просторового розвитку потрібно використовувати світовий досвід, крім того співпрацювати з уже відомими організаціями щодо успішного впровадження найкращих практик, такими як:

- Національна рада з питань PPP США (The National Council For Public-Private Partnerships) – Федеральна платформа, створена для всебічної підтримки та розвитку PPP;

- Міжнародна асоціація фінансування проектів (International Project Finance Association), головною метою якої є полегшення діалогу між державними партнерами різних країн та представниками бізнесу – потенційними приватними партнерами, надання консультаційної підтримки, навчання та організації міжнародних заходів щодо просування проектів PPP;

- Міжнародний центр PPP Європейської економічної комісії ООН (UNECE International PPP Centre of Excellence), головні цілі якого – це ідентифікація найкращої світової практики PPP, допомога урядам щодо успішного впровадження таких практик, забезпечення обміну досвідом PPP між досвідченими країнами й такими, в яких ці процеси тільки розпочинаються;

- Європейський консультаційний центр PPP (European PPP Expertise Centre), створений за спільною ініціативою Європейського інвестиційного банку, Європейської комісії та країн-членів і кандидатів у члени ЄС з метою зміцнення спроможності державного сектору щодо здійснення PPP;

- Ресурсний центр щодо PPP у секторі інфраструктури (PPP in Infrastructure Resource Center), створений за ініціативи

Світового банку для забезпечення доступу до безлічі зразків правових матеріалів, які можуть допомогти в плануванні, проектуванні та юридичному структуруванні будь-якого проекту ППП у сфері інфраструктури;

- Європейський банк реконструкції і розвитку (European Bank for Reconstruction and Development) – проект-ініціатива щодо ППП з метою відстеження та підтримки процесів його розвитку в країнах Європи, що фінансуються EBRD;

- Організація промислового розвитку ООН (UNIDO), однією із цілей якої є підтримка розвитку промисловості країн світу, у тому числі шляхом укладання проектів ППП;

- Європейський форум ППП – створений на базі Європейського інституту державного управління (European Institute of Public Administration) та передбачає підвищення кваліфікації працівників державних органів й установ;

- Міжнародна фінансова корпорація (International Finance Corporation), яка надає допомогу урядам у підготовці проектів ППП.

Співпраця з цими організаціями підвищуватиме рейтинг України в інвестиційному просторі інших держав та сприятиме успішному впровадженню найкращих світових практик ППП у нашій державі. Наприклад, Україні доцільно

використати досвід Європейського експертного центру оцінки проектів ППП (ЕРЕС), до якого входить 35 держав-членів, у частині: створення єдиної електронної бази даних інвестиційних пропозицій і проектів ППП; формування міжнародної експертної ради ППП, до складу якої ввійдуть представники міжнародних організацій, підприємницького та наукового співтовариства, некомерційних об'єднань; організації міжнародного практикоорієнтованого навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації у сфері ППП (у Казахстані низка установ освіти також мають досвід підготовки фахівців за спеціальностями, пов'язаним з ППП, який можна використовувати при розробці спільних освітніх програм для вищих навчальних закладів України, розташованих у прикордонних областях) [8]; організації випуску міжнародного друкованого та електронного видання єдиної бази, присвяченого проблематиці ППП. Згідно з офіційними даними ЕРЕС за станом на 2017 рік ними укладено 42 угоди, у тому числі 4 – для навколишнього природного середовища, в які інвестовано 462 млн євро (для порівняння: 2016 р. – 1,2 млрд євро). При цьому основними секторами публічно-приватного партнерства ЕРЕС є транспорт, освіта, охорона здоров'я, телекомунікації (рис.).



Рис. Кількість угод Європейського експертного центру оцінки проектів ППП по основних секторах, 2017, 2010 рр.

Отже, основними напрямками забезпечення європейських тенденцій в Україні щодо публічно-приватних форм просторової організації господарювання наразі є:

- наближення національного законодавства до вимог директив і регламентів ЄС щодо проектів ППП, ощадливого використання земельних та інших природних ресурсів;

- гарантування прав власності на землю та інші природні ресурси;

- розмежування функцій управління між партнерами та контроль за виконанням договорів;

- визначення пріоритетних секторів реалізації ППП.

Висновки. Ефективне використання інноваційного механізму публічно-приватного партнерства передбачає врахування інтересів усіх зацікавлених сторін (держави, бізнесу, громадськості) щодо забезпечення раціонального й екологічно виваженого використання землі та інших природних ресурсів. Механізм повинен ґрунтуватися на європейській практиці ощадливого використання природних ресурсів, охорони довкілля, забезпечення належної якості життя населення. Разом з тим запровадження в Україні публічно-приватного партнерства потребує завершення реформ, покликаних гарантувати право власності на землю та інші природні ресурси. Подальшим дослідженням є аналіз та оцінка проектів ППП, перешкод для їх розвитку, пошук ключових ризиків, а також вироблення дієвих механізмів державного стимулювання та підтримки різних форм взаємодії влади і приватного сектору.

Список використаних джерел

1. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практ. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К.: Москаленко О.М., 2011. – 140 с.

2. Захаріна О.В. Публічно-приватне партнерство як механізм розвитку інфраструктури регіону [Електронний ресурс] / О.В. Захаріна, Л.І. Симоненко, М.І. Сайкевич // Державне управління: удосконалення та розвиток. – Режим доступу: www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf.

3. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Российский экономический журнал. – 2004. – №9/10. – С. 41–52.

4. Залознова Ю. Класифікація форм державного-приватного партнерства: узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду / Ю. Залознова, І. Петрова, Н. Трушкіна // Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal. – 2016. – No. 3, Vol. 2. – С. 88–105.

5. Methodology Private Participation in Infrastructure Database. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/methodology/ppi-methodology>.

6. Ткаченко Я.С. Світова практика застосування концесій / Я.С. Ткаченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 12, ч. 3. – С. 166–169.

7. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

8. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Электронный ресурс] / М.В. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/public/public_7.

References

1. Hryshchenko, S. (2011). *Pidhotovka ta realizatsiia proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva: Praktychnyi posibnyk dlia orhaniv mistsevoi vlady ta biznesu* [Preparation and implementation of public-private partnership projects: Practical guide for local authorities and businesses]. Kyiv: Moskalenko [in Ukrainian].

2. Zakharina, O.V. (2018). *Publichno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm rozvytku infrastruktury rehionu* [Public-Private Partnership as a Mechanism for Infrastructure Development in the Region]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Retrieved from www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf [in Ukrainian].

3. Sharynher, L. (2004). *Novaia model ynyestytsonnoho partnerstva hosudarstva y chastnoho sektora* [New model of investment partnership of the state and private sector]. *Rossyyskiy ekonomycheskyi journal*, 9–10, 41–52 [in Russian].

4. Zaloznova, Yu. (2016). *Klasyfikatsiia form derzhavnoho-pryvatnoho partnerstva: uzahalnennia zarubizhnoho ta vitchyznianoho*

dosvidu [Classification of forms of public-private partnership: generalization of foreign and domestic experience]. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*, 3, Vol. 2, 88–105 [in Ukrainian].

5. The World Bank (2016). *Methodology Private Participation in Infrastructure Database*. Retrieved from www:ppi.worldbank.org/methodology/ppi-methodology [in English].

6. Tkachenko, Ya. S. (2015). World practice of concessions [Svitova praktyka zastosuvannja koncesij]. *Naukovyj visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. Kherson, 12, Ch. 3, 166–169 [in Ukrainian].

7. Verkhovna Rada of Ukraine (2010). *Zakon Ukrainy "Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo"* [Law of Ukraine "On Public-Private Partnership"]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian].

8. Vylysov, M. V. (2006). *Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: polytyko-pravovoi aspect* [Public-private partnership: the political and legal aspect]. *Vlast*, 7. Retrieved from www.rusrand.ru/public/public_7 [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 5 лютого 2019 року