

УДК 338.242:334

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ (ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ)

О. М. Левковець, кандидат економічних наук, доцент
Національний університет «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»

Узагальнено і систематизовано теоретичні основи державно-приватного партнерства (ДПП). Розкрито сутність ДПП. Визначено ознаки, принципи, форми, переваги, умови запровадження. Виявлено специфічні характеристики відносин. Акцентовано на чинниках, що впливають на розвиток ДПП в Україні і потребують урахування при управлінні відповідним процесом.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, ознаки, принципи, специфіка.

Постановка проблеми. Проголошений урядом курс на модернізацію економіки України актуалізує пошук механізмів реалізації поставлених завдань за непростих умов масштабної технологічної деградації (зношення основних фондів у країні у 2011 р. становило 74,9 %), обмеженості внутрішніх інвестиційних ресурсів, значного боргового навантаження на державний бюджет, несприятливого для залучення коштів стану світових ринків капіталу, погіршення кон'юнктури зовнішніх товарних ринків. Це зумовило посилену увагу науковців та управлінців до вивчення потенціалу державно-приватного партнерства (далі — ДПП). Останнє проголошено важливим інструментом економічних реформ (зокрема, для реалізації інфраструктурних та інноваційних проектів). Триває розроблення законодавчої бази для таких відносин. Прийнято закони України «Про державно-приватне партнерство» (2010), «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про морські порти» та ін., низку нормативно-правових актів. І це не випадково: адже проекти ДПП тепер успішно реалізуються у більш ніж 100 країнах світу [1, с. 229]. Лише в ЄС у 1990–2009 роках укладено понад 1300 угод ДПП загальною вартістю 250 млрд євро [2, с. 45]. Починаючи з 2004 р., ДПП активно застосовується у країнах Азії — Китаї, Індії, Японії (на Китай припадає більше 10 % світових інвестицій у ДПП [3, с. 47]). Для України ДПП у сучасній формі є відносно новим явищем. Це зумовлює відсутність системного бачення його природи, переваг та недоліків, що ускладнює реалізацію потенціалу таких відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ДПП присвячено роботи вітчизняних і російських науковців, серед яких відзначимо праці В. Варнавського [3–5], дослідження [1; 6] (теоретичні основи ДПП), публікації І. Запатріної [7; 8] (проблеми застосування ДПП в Україні) [2; 9; 10] (світовий досвід проектів ДПП) [11; 12] (ДПП у науково-технологічній сфері). Наукове обґрунтування і розроблення заходів щодо управління розвитком ДПП у країні мають базуватися на чіткому розумінні сутності, чинників, меж явища. Утім, у науковій літературі спостерігаються різноманіття та неузгодженість позицій щодо означених питань.

Формулювання цілей. Метою статті є узагальнення і систематизація теоретичних основ ДПП для розкриття змісту і виявлення специфіки явища, що має бути врахована при управлінні розвитком відносин ДПП в Україні.

Виклад основного матеріалу. Хоча ДПП і називають відносно новим інструментом економічного розвитку, що набуває все більшої популярності у світі, вперше цей механізм виник у Франції ще у XVI ст., активно застосовувався у різних країнах на рубежі XIX–XX ст. при будівництві залізниць, каналів, автошляхів [11, с. 86]. Термін «ДПП» з'явився у 1990-ті рр., коли значно посилювався інтерес до таких відносин, а сфера їх застосування поширилася на ті об'єкти і функції, що традиційно знаходились у державній власності (компетенції). Зауважимо, що у західній науковій літературі та практиці застосовується термін «публічно-приватне партнерство» (ППП). Загальновизнаної термінології щодо ДПП у світі не існує, що спричиняє «розмитість» його меж. Так, за версією МФК, ДПП — це відносини, за допомогою яких приватний сектор забезпечує суспільство *інфраструктурними активами та послугами, що традиційно надаються державою* [7, с. 63]. В ЄС у Зеленій книзі «Державно-приватне партнерство і законодавство Співтовариства з державних контрактів і концесій» під PPP розуміються форми кооперації між публічною владою і бізнесом, що слугують меті забезпечення фінансування, будівництва, модернізації, управління, експлуатації *інфраструктури або надання послуг* [3, с. 45]. У США — це угода між державою і приватною компанією, що надає останній в узгодженій формі право брати участь у державній власності і виконувати *функції, що традиційно є у площині відповідальності публічної влади* [4, с. 13]. За визначенням Економічної комісії ООН в Європі, PPP — це інноваційна контрактна угода між публічним та приватним секторами у наданні *публічних послуг і розбудові інфраструктури* [7, с. 64]. Як бачимо, усі визначення поєднує акцент на переданні державою бізнесу певних функцій щодо надання суспільних благ. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, існують сектори економіки, які є стратегічно, соціально значущими, і не можуть бути передані повністю у власність приватному сектору без негативних наслідків для безпеки і

соціально-економічної стабільності; а з другого — обмеженість державних і муніципальних бюджетів, зростаючі соціальні зобов'язання (за відсутності адекватного збільшення бази оподаткування) зумовлюють недостатність бюджетних видатків на інфраструктурні потреби, виробництво суспільних благ. До того ж, процес прийняття рішень за умови повної державної власності і управління є досить складним, потребує безлічі узгоджень. Натомість, корпорації сьогодні спроможні акумулювати кошти, достатні для будівництва, модернізації капіталоемних інфраструктурних об'єктів, здійснювати ефективний менеджмент. Окремо зазначимо посилення ризиків фіаско ринку і фіаско держави у науково-технічній сфері. Так, скорочення життєвого циклу продукції спричиняє переважне фінансування компаніями НДДКР, що дають швидкий результат, і негативно позначається на рівні досліджень та розробок [12]. Посилення заходів захисту прав інтелектуальної власності (інтерналізація позитивного зовнішнього ефекту) призводить до втрат суспільства через зменшення соціальної віддачі від інновацій, гальмування НТП. У 2013 р. патентні витрати (судові тяжби, виплати, мирові угоди) провідних корпорацій світу у сфері високих технологій у 1,5 рази перевищують фінансування нових досліджень і розробок: вигідніше стало відстоювати в такий спосіб отримання прибутку, а не впроваджувати інновації [13]. Наприклад, компанія ARM, на процесорах якої працюють 90 % мобільних телефонів у світі, у 2012 р. вирішила *згорнути програму нових розробок* і зосередитися на ліцензійних виплатах та судовому захисті своїх позицій.

Розв'язання зазначених суперечностей досягається шляхом упровадження особливої організаційно-управлінської системи із залучення ресурсів приватного сектору до сфер, що традиційно були державними монополіями. Бізнесу передаються певні функції з управління, інвестування об'єкта, а держава контролює і регулює його діяльність щодо питань ціноутворення, якості обслуговування, безпеки тощо [5]. В основу ДПП покладено *концепцію*: за рахунок залучення досвіду, ресурсів, технологій приватного сектору і перерозподілу ризику до сторони, що здатна більш ефективно з ним впоратися, можна підвищити загальну ефективність проекту, забезпечити розв'язання проблем «фіаско ринку» і «фіаско держави». Узагальнення [1; 3, с. 46; 4, с. 28–29; 7; 11] уможливує визначення низки *ознак*, що дозволяють відрізнити ДПП від інших форм *взаємодії* держави і бізнесу: 1) сторони представлені державним і приватним секторами; 2) юридичне оформлення партнерства спеціальною угодою (договором); 3) сумісне фінансування або повне фінансування проектів приватним партнером; 4) довгостроковість відносин, після завершення строку об'єкт повертається державі або партнерство продовжується на основі оновленого договору [3, с. 46]; 5) розподіл ризиків між партнерами; 6) дозволяє досягти вищої ефективності, ніж без участі приватного

сектору; 7) бізнес за дорученням і за підтримки держави виконує функції, які раніше покладалися на державу [3, с. 47].

Кожна із сторін партнерства робить свій внесок у проект: фінансові ресурси, матеріальні, нематеріальні активи, надання персоналу тощо. Державна участь може включати пільги, гарантії, адміністративні послуги (відведення земельних ділянок, видання ліцензій, дозволів). Таким чином, *змістом ДПП* є спільна участь держави та бізнесу в задоволенні потреб суспільства на основі довготривалого об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів при розподілу повноважень, відповідальності (у тому числі соціальної) і ризиків [1, с. 223]. Кожна країна має певні сектори національної економіки, у яких реалізація проектів ДПП є найбільш доцільною. Так, у Великій Британії проекти ДПП реалізуються не тільки на таких об'єктах, як автошляхи, аеропорти, ЖКГ, залізниці, школи, лікарні, а й в'язниці та оборонні об'єкти [6, с. 33; 7, с. 70]. Застосування ДПП у таких сферах, як пенітенціарна система, оборона, притаманне Франції, Німеччині. Утім, лідерами за кількістю успішних проектів ДПП у світі є капіталоемні галузі інфраструктури (енергетика, транспорт) та соціальної сфери. Поширюється, як уже зазначалось, ДПП у науково-технічній сфері [2; 6; 7; 11; 12].

Для уточнення меж явища і подальшого з'ясування специфіки відносин ДПП необхідно визначити їх можливі *форми*. Загальноприйнятої класифікації не існує, найчастіше вирізняють такі: контракти, оренда та лізинг; концесія; угоди про розподіл продукції; змішані приватно-державні підприємства і спільна діяльність (табл. 1). Короткострокові контракти з приватними компаніями на поставку товарів, робіт, послуг для державних потреб часто відносять до ДПП [1; 6]. Утім, на наш погляд, вони не відповідають ознакам останнього. До ДПП не належать державні закупівлі, кредитування, субсидування державою приватних компаній [3, с. 42; 14], але державні програми, що спільно фінансуються державою і приватним сектором, є ДПП.

Таблиця 1

Основні форми державно-приватного партнерства [1, с. 227; 3, с. 47; 5]

Форма	Зміст
1	2
Контракти на управління, оренда, лізинг	Приватна компанія отримує державну власність в управління або оренду/лізинг на певний строк. При контракті на управління держава несе ризики, здійснює інвестиції. Приватний партнер отримує фіксовану плату або таку, що залежить від ефективності функціонування об'єкта управління. При оренді/лізингу відбувається передання державного (комунального) майна в тимчасове користування за плату. За умов фінансового лізингу лізингоодержувач отримує право викупу майна за залишковою вартістю. Утім, контракти мають відповідати ознакам ДПП (тривалість відносин, розподіл ризиків та ін.).

Закінчення табл. 1

1	2
Концесія	Приватний партнер (концесіонер) отримує права на будівництво (реконструкцію, модернізацію) та/або управління (експлуатацію) об'єкта державної власності на певний час за обумовлену плату. Несе операційний і інвестиційний ризики, бере зобов'язання щодо утримання, поліпшення, модернізації об'єкта. Право власності на вироблену за концесією продукцію, поліпшення об'єкта належить концесіонеру. Концесія може бути на об'єкти, що вже існують (відновлення/модернізація та експлуатація), або передбачати будівництво об'єктів «з нуля» (так званий <i>«greenfield projects»</i>). Найбільш поширені в інфраструктурних галузях. Є одним з основних механізмів залучення іноземного капіталу у будівництво і модернізацію об'єктів інфраструктури у капіталодефіцитних країнах. За даними Світового банку, понад 70 % договорів, що укладаються державою у сфері інфраструктури, є концесійними [10, с. 8]. Концесія дозволяє отримати оптимальне співвідношення стратегічного контролю за бізнесом на цивільно-правовій основі і максимально можливу господарську свободу на об'єкті державної власності
Угода про розподіл продукції (УРП)	Держава надає право використання об'єкта (надр) приватному партнерові на платній основі і на визначений строк. Приватний партнер зобов'язується виконувати роботи за власний рахунок, на власний ризик з наступним компенсуванням витрат і отриманням плати як частини виробленої продукції. Йому належить право лише на частину продукції. Умови і порядок розподілу визначаються угодою. Вироблена продукція поділяється на <i>компенсаційну</i> (передається інвесторові за рахунок компенсування витрат) та <i>прибуткову</i> (розподіляється між інвестором і державою у пропорції, що визначена угодою). УРП поширені у капіталомістких сферах (добування корисних копалин). Дозволяють знизити ризики для економічної безпеки країни при залученні іноземних інвестицій до стратегічних об'єктів
Змішані державно-приватні підприємства, спільна діяльність	1. Змішані підприємства можуть бути акціонерними товариствами або з пайовою участю сторін. Приватний партнер володіє частиною прав власності на об'єкт. Державний партнер встановлює вимоги щодо майбутнього функціонування/модернізації об'єкта, бере участь у господарській діяльності. Поширені у науково-технічній сфері (спільні науково-дослідні центри), промисловості. 2. Спільна участь державного і приватного партнерів у реалізації певних проєктів на договірній основі

ДПП інституційно перетворює сфери діяльності, що належать державному сектору, але не виводить за його межі [1, с. 223–225]: приватному партнеру передаються лише деякі права (на управління процесом проєктування майбутнього об'єкта, створення, експлуатації; на контроль за названими процесами, використанням активу; на дохід від виконаних робіт щодо проєктування і створення, експлуатації об'єкта; на зміну капітальної вартості об'єктів угоди та ін.). Утім об'єкти залишаються у державній власності. Основною функцією і метою держави в рамках такого партнерства є дотримання *суспільних інтересів*, тоді як приватного партнера — максимізація прибутку. Крім того, держава визначає правові рамки партнерства, зберігає владні функції щодо їх зміни. Тому держава і бізнес залишаються *суб'єктами різного масштабу*: перша виступає

суб'єктом влади і господарського обороту, приватний партнер — лише суб'єктом господарського обороту [1, с. 224]. Це зумовлює певну специфіку *принципів* ДПП [3; 4, с. 24; 7], до яких зазвичай належать такі.

1. *Рівність* інтересів сторін. Утім, як зазначає В. Варнавський [3, с. 45], статус держави і приватного партнера у подібних контрактах ніколи не буде рівним, адже іноді держава може в односторонньому порядку змінювати умови договору (розірвати договір), якщо це зумовлено наявністю суспільного інтересу. В деяких країнах такі права держави законодавчо закріплені (Франція). У практиці Європейського суду з прав людини неодноразово розглядалися питання щодо прав держави на обмеження прав власності, у тому числі за проектами ДПП [4, с. 25]. Загальним висновком стало визнання такого права за умови збереження балансу приватного і суспільного інтересів. У джерелі [15] серед засад відносин ДПП названо *пріоритетність інтересів держави*. З другого боку, як слушно зауважено у роботі [9, с. 86], «заздалегідь нерівні» позиції влади і бізнесу можуть привести до профанації ідеї ДПП.

2. *Відповідальність* за виконання умов контракту. У праці [4, с. 25] акцентовано, що відповідальність приватного партнера є вищою, ніж наразі угод між приватними фірмами, що зумовлено публічно-приватним характером відносин ДПП.

3. *Конкурентність* (проведення конкурсу на підписання контракту ДПП), *прозорість та зворотний зв'язок*. Громадянське суспільство повинно мати доступ до повної інформації про функціонування партнерства.

4. *Невтручання*. Держава не має втручатись у господарсько-адміністративну діяльність приватного партнера.

5. *Стимулювання та гарантії*. ДПП поширене у сферах, де ризики і відповідальність високі, проекти капіталоємні, мають тривалий період реалізації, низьку рентабельність. Отже, виникає потреба у створенні додаткових стимулів для уможливлення реалізації інтересів приватного партнера.

Зважаючи на головну мету ДПП, пропонуємо доповнити цей перелік принципом *непогіршення умов* для суспільства щодо отримання певних товарів/послуг, конкурентоспроможності країни. Зміст ДПП згідно з рамковим Законом України «Про державно-приватне партнерство» [16] наведено на рисунку. Досить повний перелік ознак і принципів ДПП доповнюється значною кількістю його сфер (у тому числі машинобудування), що уможливорює розширення меж явища. Відсутній виключний перелік форм ДПП. Утім, світовий досвід показує те, що зазвичай держава виділяє обмежену кількість сфер і форм його реалізації з метою концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках [14].

Для розвитку відносин ДПП важливим є розуміння потенційних переваг для держави, приватного партнера та суспільства в цілому, що мотивують до участі в таких проектах (табл. 2).

Таблиця 2

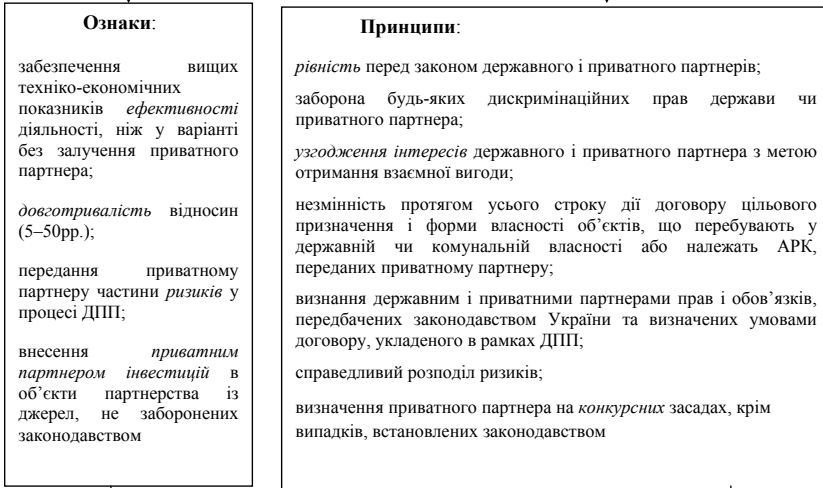
Потенційні переваги ДПП [1, с. 225; 3, с. 42; 7 та ін.]

Учасник	Можливості, що відкриваються через механізми ДПП
Держава	Економія бюджетних коштів, отримання додаткових ресурсів — фінансових, матеріальних, управлінського досвіду. Реалізація суспільно важливих проектів, що була б неможливою за інших умов. Підвищення якості і обсягу суспільних послуг і товарів, зниження витрат їх надання; стимулювання модернізації у базових галузях. Доступ до нових технологій, залучення іноземних інвестицій. Позбавлення від низки ризиків. Збереження контролю і впливу на загальну стратегію розвитку об'єкта. Збереження/створення робочих місць. Сприяння інтеграції науки, освіти, виробництва; координація державних і приватних НДДКР, забезпечення комерціалізації їх результатів
Приватний партнер	Розширення ринкової ніші, зв'язків з органами влади (дозвільними органами). Підвищення статусу проекту через участь державного партнера; можливості отримання пільгових кредитів під державні гарантії, залучення бюджетних коштів до проекту, гарантій повернення інвестицій, збуту продукції; прискорення вдосконалення регуляторної бази завдяки зворотному зв'язку «державна — бізнес»
Для суспільства в цілому: більш якісні товари/послуги при зниженні цін на них (у результаті економії на масштабах, впровадження нових технологій, зниження накладних витрат); пришвидшення будівництва/ модернізації інфраструктурних об'єктів	

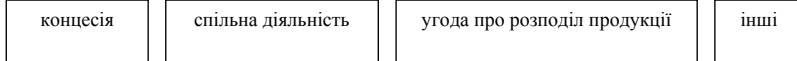
Однак це лише теоретичні, «можливі» переваги ДПП. Для їх практичної реалізації необхідною є низка таких умов [4; 7; 14].

1. Подолання суперечності між суспільними і приватними інтересами — забезпеченням суспільних благ і отриманням прибутку. Так, у роботі [5] наведено низку прикладів невдалих проектів ДПП у розвинених країнах. Концесійна схема реформування суспільного транспорту у Великій Британії наприкінці 1990-х років спричинила різке підвищення цін у міському транспорті (у Лондоні — на 42 % за п'ять років, в інших районах — на 69 %). У Нідерландах у 1995 р. було віддано в концесію трьом компаніям залізницю з метою стимулювати зниження тарифів на перевезення завдяки конкуренції. Результатом цього стало погіршення функціонування залізниці: компанії передавали більшу частину робіт підрядникам, що не забезпечували належного рівня якості і вимог стосовно безпеки руху, зросла кількість аварій. Прагнучи зменшити витрати, компанії економили саме на експлуатаційних видатках. У [17, с. 43] на основі узагальнення зарубіжного досвіду ДПП визнано, що залучення ТНК у галузях — природних монополіях (водо-, теплопостачання, трубопровідний транспорт, порти) генерувало незначне підвищення ефективності внаслідок обмеженого конкурентного потенціалу. Вкрай важливим видається для України вивчення досвіду інших країн щодо аналізу невдач ДПП з метою уникнення подібних помилок.

Державно-приватне партнерство — співробітництво між державою України, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в законодавчо встановленому порядку



Договори в рамках ДПП (форми)



Сфери: пошук, розвідка родовищ корисних копалин, їх видобуток; виробництво, транспортування, постачання тепла, розподіл і постачання природного газу; будівництво і/або експлуатація автострад, шляхів, залізниць, злітно-посадочних смуг, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збирання, очищення та розподіл води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура і спорт; функціонування зрошувальних і осушувальних систем; обробка відходів; виробництво, розподіл електроенергії; управління нерухомістю, інші.

Державна підтримка: надання державних гарантій, фінансування за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів та інших джерел; інші форми, передбачені законодавством.

Гарантії: у разі, якщо ціни (тарифи на послуги), що надаються у процесі здійснення ДПП, встановлено у розмірі, що є меншим від економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх витрат у законодавчо встановленому порядку. Органи державної влади не мають права втручатися у діяльність приватних партнерів (крім випадків, установлених законодавством). Гарантії не поширюються на зміну податкового, валютного, митного та іншого законодавства, що регулюють правовідносини, у яких не діють принципи рівності сторін. Якщо органами державної влади, місцевого самоврядування прийнято рішення, що порушують права приватних партнерів, збитки мають бути відшкодовані

Рис. Зміст державно-приватного партнерства

2. Створення інституційного середовища для ДПП. Підготовка громадської думки до застосування механізмів ДПП у традиційно «державних» сферах. Розроблення відповідного законодавства, чітке слідування принципам ДПП, політична стабільність. Можливості фінансових ринків забезпечити фінансування проектів. Готовність сторін йти на компроміс; взаємна довіра, що є основою будь-якого партнерства.

3. Збереження провідної ролі держави в організації проектів ДПП. Чіткий розподіл фінансової й управлінської відповідальності за впровадження проекту в системі органів влади. Забезпечення координації, управління розвитком ДПП. Так, у США розробленням загальної стратегії і координації у сфері ДПП відає Національна Рада з ДПП, підготовка ж і реалізація конкретних проектів — у компетенції місцевих органів влади і федеральних міністерств [12]. В Україні ведеться робота зі створення відповідних структур (Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку ДПП при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, в перспективі — Центр ДПП при Державному агентстві інвестицій і управління нацпроектами [14]).

Узагальнюючи викладене щодо специфіки і умов реалізації відносин ДПП в контексті українських реалій, акцентуємо увагу на такому. По-перше, кінцевою метою запровадження механізмів ДПП мають бути забезпечення більш високого рівня задоволення низки потреб населення в цілому, максимізація суспільної вигоди (а не прагнення мінімізації бюджетних витрат за будь-яку ціну, ризики чого, на наш погляд, існують). Коректним є розгляд ДПП з позицій передусім суспільної, а не лише економічної ефективності. По-друге, необхідно чітко розуміти, що приватний партнер, беручи участь у проекті ДПП, має відшкодувати свої витрати і отримати прибуток. Тож, оцінюючи доцільність реалізації подібних проектів, слід зважати, за рахунок чого це відбуватиметься (коштом споживачів, бюджетним коштом, через пільги тощо). По-третє, слід урахувувати специфіку інституційного середовища (високі корупційні ризики, опортуністична поведінка контрагентів, негативний досвід «тіньової» приватизації — адже деякі форми ДПП (оренда, концесії) часто розглядаються як «неявна» приватизація, неприйняття більшістю населення участі приватного оператора у подібних проектах, політична нестабільність). Всі інститути держави, суспільства та бізнесу мало підготовлені до ДПП. По-четверте, відсутність в Україні досвіду застосування таких механізмів для реалізації масштабних проектів, а отже — не врегульованість договірних питань, що посилює ризики для партнерів. По-п'яте, низький рівень життя населення обмежує можливості забезпечення фінансового інтересу приватних партнерів за рахунок збільшення тарифів або цін на відповідну продукцію, що реалізується в рамках проектів ДПП.

По-шосте, слід брати до уваги стан інфраструктурних об'єктів до залучення приватного партнера: зношення складає у середньому 80–100 % (масштаби необхідних інвестицій не дозволять утримувати низькі ціни/тарифи на відповідні послуги). Погодимося із джерелом [7, с. 71], що в Україні поширене хибне переконання, за яким ДПП спроможне забезпечити модернізацію та будівництво інфраструктурних об'єктів майже виключно за рахунок ресурсів приватного партнера, адже навіть у розвинених країнах такі проекти не реалізуються без державних інвестицій. Причини: неможливість перекласти всі витрати на населення, високі ризики реалізації масштабних проектів (технологічні, фінансові, політичні). Що ж до країн менш розвинених, то, наприклад, в Індії, яка активно запроваджує механізми ДПП, співвідношення між фінансуванням від державного сектору та приватного складає 71/29, а по таких проектах, як модернізація систем водопостачання та водовідведення, — 97/3, залізничне сполучення — 83/17. В Україні реалізація проектів ДПП також потребуватиме залучення бюджетних коштів. Особливо це стосується проектів будівництва автошляхів, модернізації систем тепло-, водопостачання та водовідведення [7, с. 79]. У роботі [6, с. 35] за результатами аналізу концесій у сфері водопостачання в Алжирі, Китаї, Марокко, Колумбії, Бразилії тощо виявлено, що більш успішними були ті, що поєднували приватне і державне фінансування. У рамках ДПП від держави можуть знадобитися гарантії щодо обсягу попиту, придбання продукції за певними цінами та ін. Тому у низці досліджень ([5; 7] та ін.) акцентується, що головна перевага ДПП полягає не так у залученні коштів приватного сектору, як у більш ефективному менеджменті.

Україна робить лише перші кроки у розвитку ДПП, і не завжди вони відповідають сутності та потенціалу останнього. Поки що сфера застосування проектів ДПП була доволі вузькою (телекомунікації, енергетика, тепло-, водопостачання та водовідведення [14], табл. 3).

Таблиця 3

**Проекти ДПП в Україні в 1992–2011 рр.
(оцінювання Світового банку [14])**

Сфера	Кількість проектів	Інвестиції, млн дол.
Енергетика	12	225
Телекомунікації	10	11416
Транспорт	1	130
Водопостачання та водовідведення	2	202
Усього	25	11973

Поширені такі форми ДПП, як змішані приватно-державні підприємства, оренда державного і комунального майна. Існує і певний негативний досвід ДПП, зумовлений неврахуванням специфіки останнього. Так, у 1999 і 2002 роках у сфері транспортної інфраструктури підписано дві концесійних угоди на будівництво й експлуатацію автошляхів Львів – Краковець та Львів – Броди. Фінансування будівництва мало здійснюватися спільно (частка держави і приватного партнера відповідно за проектами: 40 % / 60 % та 21 % / 79 %). Утім, приватні партнери не виконували інвестиційних зобов'язань, у 2012 р. другу угоду розірвано [14]. Концесійний договір з ТОВ «Чиста вода – Бердянськ» (2008 р.) мав за мету модернізацію систем водопостачання, підвищення якості послуг, стабілізацію тарифів. Реальністю стали високі тарифи, низька якість води, невиконання концесіонером протягом двох років умов договору, борги, розірвання договору за рішенням суду. Невиконання інвестиційних зобов'язань, борги перед водоканалами, перебої з водопостачанням характеризують відповідну концесію з ТОВ «Луганськвода» [18]. Виявилися недоліки щодо змісту і повноти договорів, відсутності дієвих механізмів забезпечення рентабельності приватних операторів (значний ступінь зношення мереж, неможливість компенсації витрат через підвищення тарифів на послуги). УРП вперше було застосовано у 2006 р., коли компанія Vanco International (США) перемогла у конкурсі щодо розроблення шельфу Чорного моря в межах Прикерченської нафтогазоносної ділянки. Однак компанія перепоступилася своїми правами компанії Vanco Prykerchenska (Британські Віргінські Острови), у 2008 р. виявлено низку порушень законодавства у процесі конкурсу на укладення УРП, ліцензію анульовано, угоду розірвано (у 2012 р. укладено мирову угоду). Сьогодні перспективи розвитку цієї форми ДПП пов'язують із залученням провідних нафтогазових компаній світу до розроблення Скіфської ділянки Чорноморського шельфу. Річ у тім, що ДК НАК «Нафтогаз України» має технології буріння лише на глибині до 70 м, тоді як провідні західні компанії — до 2 км (а всього третина запасів Чорноморського шельфу знаходиться на малій глибині)[19]. Серед позитивних прикладів, що демонструють принципову можливість застосування механізмів ДПП, наведемо реконструкцію ЦМК міжнародного аеропорту «Харків» у рамках підготовки до проведення чемпіонату «Євро-2012», що була здійснена у форматі ДПП. У 2008 р. конкурс на оренду ЦМК виграла компанія «Нью Системс АМ» (ДСН). Загальна сума інвестицій приватного партнера склала 107,2 млн дол., бюджетних — 191,3 млн дол.

Обрання оптимальної структури ДПП має ґрунтуватися на національних пріоритетах. Перспективними для застосування в Україні вбачаються концесії у тепло-, водопостачанні, утилізації побутових відходів, УРП у добувній промисловості, спільна діяльність у науково-технологічній сфері. Планується за-

провадження концесійної форми ДПП для розвитку морських портів (рентабельні проекти, значна зацікавленість інвесторів), аеропортів (Бориспіль). Розробляється проект будівництва на концесійній основі ділянки окружної дороги навколо Києва в рамках нацпроекту «Повітряний експрес», і оскільки строк окупності становить 17–18 років, розроблено схему залучення коштів під державні гарантії [20, с.13]. Формується міжнародний консорціум для реалізації національного проекту з будівництва LNG — терміналу, втім зарубіжні банки готові профінансувати 70 % необхідної суми без державних гарантій, тож очікується, що частка бюджетних коштів у фінансуванні проекту буде на рівні 7,5 % [21]. Цікавими для інвесторів є проекти у сфері енергетики. Потребують комплексного підходу проекти ДПП у ЖКГ (поетапні зміни тарифної політики, встановлення приладів обліку і регулювання споживання тепла та води для мотивації скорочення втрат у мережах, розроблення механізмів компенсації інвестору витрат). Приватизація енерго-, газогенеруючих підприємств, енергопостачання і газифікації, що відбувається у країні протягом останніх двох років, зумовлює необхідність посилення уваги до проблем ДПП у цій сфері.

Україна має досить ґрунтовну законодавчу базу щодо ДПП, однак практики звертають на законодавчі колізії і відсутність механізмів реалізації державних гарантій [14]. Так, Порядок надання державної підтримки ДПП передбачає, що пропозиція про її ініціювання має містити у тому числі договір ДПП, висновок за результатами аналізу його ефективності, звіт про виконання. Тобто спочатку потрібно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію і лише потім розглядатиметься питання щодо підтримки. За нормами Бюджетного кодексу відсутня можливість гарантування компенсації збитків приватного партнера у зв'язку з невиконанням державою зобов'язань із відшкодування різниці у тарифах [8, с. 22; 14]. Відсутність гарантій щодо виконання державою фінансових зобов'язань за проектом (через коригування державних програм), послідовності державної політики є потужними інерційними чинниками для ДПП. Утім, тотальне поширення останнього за сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни містить ризики втрати державою контролю за наданням суспільних послуг, зниження їх доступності для населення, погіршення умов життя; ризики зловживань через завищені витрати приватного партнера, що компенсуватимуться державою або споживачами, незацікавленість у їх зниженні (монополізовані ринки). Адаптація механізмів ДПП до українських умов можлива на основі реалізації пілотних проектів у пріоритетних сферах. Серед напрямів підвищення ефективності відносин ДПП такі: визначення оптимальної секторальної структури, структури фінансових ресурсів проектів ДПП з урахуванням суспільної та бюджетної ефективності, інвестиційних можливостей бізнесу та платоспроможності населення; розробка організаційного механізму відносин, що

дозволив би знизити ризики рейдерства та тіньової приватизації, забезпечити контроль і моніторинг процесу з боку не тільки держави, а й громадянського суспільства; укладання договорів ДПП на повний життєвий цикл проекту для стимулювання приватного партнера до зниження витрат протягом всього строку проекту; запобігання внесенню учасниками тендеру пропозицій, що потім не виконуються, шляхом виключення можливості зміни суттєвих умов договору (крім особливих випадків); прив'язування платежів (концесійних, орендних та ін.) до фактичних показників якості продукції/послуг [7; 17]; розробка механізмів компенсації обґрунтованих збитків приватного партнера; узгодження законодавчих норм [14].

Висновки. В основу ДПП покладено ідею підвищення ефективності проєктів у суспільно важливих сферах (енергетика, транспортна інфраструктура, ЖКГ, наука, охорона здоров'я, освіта та ін.) за рахунок залучення досвіду, ресурсів, технологій приватного сектору і перерозподілу ризиків. Принциповою умовою є забезпечення реалізації інтересів партнерів. Держава має особливий статус у такому партнерстві, що повинно враховуватись при укладанні відповідних договорів. Коректним є розгляд ДПП з позицій передусім суспільної, а не тільки економічної ефективності. Механізм ДПП має забезпечити вирішення завдань дотримання суспільних інтересів, уможливлення прибутку приватного партнера, гарантування прав партнерів. Концептуальним орієнтиром для розробки ефективної системи управління розвитком процесів ДПП в Україні є забезпечення умов для реалізації переваг останнього, адже здебільшого такі умови в країні відсутні. Як свідчить досвід інших країн [5; 7, с. 80], починати доцільно з реалізації трьох-п'яти пілотних проєктів у кожній з пріоритетних сфер. Це дозволить відпрацювати систему управління, структуру договору, механізм державного регулювання, вдосконалити методичне забезпечення. Актуальними є дослідження з узагальнення світового досвіду на предмет виявлення причин перегляду умов проєктів ДПП, шляхів адаптації світового досвіду до вітчизняних умов.

ЛІТЕРАТУРА

1. Проданова, Л. В. Економічне зростання й економічний розвиток: забезпечення сталості економічної системи : монографія / Л. В. Проданова. — Донецьк : ТОВ «Східний видавничий дім», 2011. — 400 с.
2. Длугопольський, О. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. Длугопольський, А. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. — 2012. — № 3. — С. 43–49.
3. Варнавский, В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В. Варнавский // Мировая экономика и международ. отношения. — 2011. — № 9. — С. 41–50.

4. Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев — М. : ГУ-ВШЭ, 2010 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/2010/04/22/1216643253/978-5-7598-0707-0/pdf>
5. Варнавский, В. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень сложны [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.concession.ru>
6. Грищенко, С. Підготовка і реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практич. посіб. для органів місцевої влади і бізнесу / С. Грищенко. — К. : ФОП Москаленко, 2011. — 140 с.
7. Запатріна, І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. — 2010. — № 4. — С. 62–86.
8. Запатріна, І. В. Розвиток державної підтримки публічно-приватного партнерства в Україні / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. — 2011. — № 3. — С. 9–23.
9. Клинова, М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М. Клинова // Вопр. экономики. — 2008. — № 8. — С. 78–90.
10. Крутилко, О. І. Державно-приватне партнерство як форма прямого іноземного інвестування в інфраструктурний розвиток країн Центрально-Східної Європи / О. І. Крутилко // Інвестиції: практика та досвід. — 2012. — № 1. — С. 7–9.
11. Федулова, Л. І. Особливості державно-приватного партнерства в науково-технологічній та інноваційній сферах України / Л. І. Федулова, С. В. Тринчук // Стратегічні пріоритети. — 2011. — № 1(18). — С. 85–92.
12. Судариков, А. Л. Государственно-частное партнерство в науке, технологиях и инновациях: анализ международного опыта / А. Л. Судариков, А. В. Глебовский // Инновации. — 2012. — № 7. — С. 47–59.
13. Сивоконь, П. Конец прогресса / П. Сивоконь // Инвестгазета. — 2012. — № 35. — С. 32–37.
14. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.niss.gov.ua/articles/816/
15. Павлюк, К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. — №17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>
16. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.10 №2404-VI (із змінами від 21.06.12) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
17. Богдан, И. Концессии в Украине: формы и пути внедрения / И. Богдан // Экон. Украины. — 2011. — № 3. — С. 35–45.
18. www.jkg-portal.com.ua
19. Гусак, Л. Как делить будем? / Л. Гусак // Еженед. «2000». — 2012. — 31 авг. — С. 5.
20. Инвестгазета. — 2012. — № 39. — С. 12–14.
21. Зеркало недели. — 2012. — № 27 (75). — С. 1, 4.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Левковец Е. Н.

Обобщены и систематизированы теоретические основы государственно-частного партнерства (ГЧП). Раскрыта сущность ГЧП. Определены признаки, принципы, формы, преимущества, условия применения. Выявлены специфические характеристики отношений. Акцентировано на факторах, влияющих на развитие ГЧП в Украине. Подчеркнута необходимость учитывать их при управлении соответствующим процессом.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, признаки, принципы, специфика.*

THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT FOR THE ECONOMICAL REFORMS (THEORETICAL ASPECT)

Levkovets O. M.

The theoretical bases for public-private partnership (PPP) were summarized and systematized. It was shown the essence of PPP. The signs, principles, forms, advantages, conditions for PPP using were determined. It was revealed the peculiarities of such relations. On the factors that influence to PPP development in Ukraine was accented. It was emphasized necessity to take into account such factors for management this process.

Key words: *public-private partnership, signs, principles, specificity.*

УДК 331.104

КАЧЕСТВО ТРУДОВОЙ ЖИЗНИ КАК СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ЦЕННОСТЬ

О. В. Бервено, кандидат экономических наук, доцент
Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина

Охарактеризовано изменение содержания, роли и места труда в процессе современных цивилизационных трансформаций социально-экономического развития. Исследованы факторы формирования качества трудовой жизни.