



удк 332.8:338.49

Запатріна І.В., д-р екон. наук
голова правління Українського центру сприяння розвитку
публічно-приватного партнерства

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО
В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЛЯ РЕ-
АЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ
ПРОЕКТІВ І НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ**

Проаналізовано світовий досвід реалізації проектів на засадах публічно-приватного партнерства, розглянуто можливості та здійснена оцінка потенціалу застосування цього інструментарію для реалізації інфраструктурних проектів та надання публічних послуг в Україні. Обґрунтовано необхідність державної підтримки у цій сфері. Визначено роль науки у розвитку публічно-приватного партнерства, запропоновано актуальні напрями для проведення наукових досліджень із цих питань.

30 жовтня 2010 р. набув чинності Закон України "Про державно-приватне партнерство", яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними та основні принципи державно-приватного партнерства. Цей закон визначив нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу у реалізації інфраструктурних проектів, які є важливими для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян.

У цілому схвалення Закону є позитивним для України, яка на відміну від більшості країн світу майже не задіяла можливості великого бізнесу для забезпечення стратегічного розвитку держави на засадах встановлення ПАРТНЕРСЬКИХ відносин. Цей Закон, нарешті, привернув увагу суспільства до нових інноваційних підходів щодо реалізації суспільно значимих проектів, відкрив можливості для приватних партнерів ініціювати такі проекти, створив умови для поліпшення регуляторного середовища у країні.

Розвиток механізмів державно-приватного партнерства є особливо актуальним в умовах обмежених бюджетних можливостей і наявності кризових явищ в економіці та може



стати ключовим фактором і двигуном економічного реформування в Україні.

Водночас й ухвалений Закон, й інші законодавчі акти, що регулюють діяльність у сфері реалізації інфраструктурних проектів шляхом співробітництва публічного та приватного секторів, не сформували єдиного системного бачення та не відбудували зрозумілу модель організації такого співробітництва. Це значною мірою пов'язано з тим, що такий механізм є новим та недостатньо зрозумілим в Україні як з точки зору ідеології, так і з точки зору його економічної та соціальної сутності, правової природи, термінології. Серед більшості потенційних учасників публічно-приватного партнерства (органів публічної влади, приватних підприємств, населення) відсутнє єдине бачення сутності цього явища та переваг, які може надати поєднання зусиль держави та влади у реалізації суспільно значимих проектів. Незрозуміло, яким чином публічно-приватне партнерство (ППП) співвідноситься з інвестиційним процесом, яку роль у цьому процесі має відігравати держава та органи місцевого самоврядування, на яких принципах повинно будуватися співробітництво між державою і бізнесом.

З огляду на це важливо визначити економічну сутність публічно-приватного партнерства, можливості та особливості застосування його в Україні, умови, котрі необхідно створити для розвитку механізмів PPP та окреслити роль науки у цих процесах, що і стало метою проведеного автором дослідження.

Оскільки публічно-приватне партнерство є новим соціальним, економічним та правовим явищем в Україні, доцільно розпочати з визначення цього поняття та термінології, що використовується у даній сфері.

У світі існують різні визначення терміну "публічно-приватне партнерство". Відповідно до бачення Міжнародної фінансової корпорації PPP – це відносини, за допомогою яких приватний сектор забезпечує суспільство інфраструктурними активами та інфраструктурними послугами, котрі традиційно надаються державою [1], Азіатський банк розвитку вважає, що це низка можливих відносин між державним та приватним суб'єктами в контексті інфраструктурних та інших послуг [1], в Пуерто-Ріко PPP вважається будь-яка угода між державним органом та однією чи більше особами щодо здійснення операцій, функцій, послуг або обов'язків



державного органу, а також з проектування, розроблення, фінансування, утримання чи експлуатації інфраструктурних об'єктів [1], в ЮАР – це контрактні відносини між інститутами державного сектора та приватними суб'єктами, відповідно до яких приватний сектор здійснює функції державного інституту та використовує державну власність згідно з визначеними специфікаціями протягом тривалого часу, отримуючи від цього вигоду [1], в Японії – ефективне поліпшення соціальної інфраструктури, гарантування надання доступних та якісних послуг населенню шляхом здійснення заходів зі сприяння регулюванню відносно об'єктів державної власності шляхом використання приватного фінансування, управлінських і технічних можливостей, що забезпечує позитивний вклад у розвиток економіки [1].

Найбільш вдалим, на нашу думку, є визначення Економічної комісії ООН у Європі (UNECE), відповідно до якого публічно-приватне партнерство є інноваційною контрактною угодою між публічним та приватним секторами у наданні публічних послуг і розбудові інфраструктури. Воно поєднує у собі найкраще, що мають ці сектори: ресурси приватного сектора, його кваліфікаційні здібності, технології та потенціал публічного сектора щодо економічного регулювання та захисту публічних інтересів [2].

Зауважимо, що на теренах СНД переважно використовується термін "державно-приватне партнерство" (наприклад Російська Федерація, Казахстан), що вплинуло й на визначення його в Україні. Саме цей термін було закріплено у Законі України "Про державно-приватне партнерство" [3]. Між тим, на нашу думку, використання терміну "державно-приватне партнерство" замість "публічно-приватне партнерство" значною мірою звужує сутність даного поняття.

Відповідно до міжнародної практики сутністю цього явища є встановлення довгострокових стратегічних відносин у реалізації суспільно значимих проектів між приватним сектором і публічною владою, яка уособлює собою як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. Досвід реалізації таких проектів свідчить про те, що у багатьох випадках у подібному партнерстві центральна та місцева влада мають різні інтереси, іноді навіть такі, що суперечать один одному. Наприклад, для реалізації певних загальнодержавних проектів (будівництво автомобільних доріг, атомних станцій,



стадіонів тощо) необхідне використання земельних ділянок, що знаходяться у власності місцевої громади. Водночас місцева громада може мати відмінне від центральних органів влади бачення щодо оптимального використання відповідних ділянок з огляду на інтереси мешканців території. У цьому випадку на етапі ініціювання проекту, що реалізується у формі ППП, органи місцевого самоврядування та центральні органи виконавчої влади мають залучатися до переговорного процесу з цих питань як окремі суб'єкти, кожен з яких відстоює свої інтереси і має під час реалізації майбутнього проекту різні ризики. Зазначене не є можливим у рамках визначення "державно-приватне партнерство", яке надано у відповідному Законі України.

Зауважимо, що у Російській Федерації термін "державно-приватне партнерство" до цього часу законодавчо не визначений. Щодо Казахстану, то тут використовується відмінний від України підхід до розвитку місцевого самоврядування, внаслідок чого місцеве самоврядування у цій країні має набагато нижчу ступінь незалежності від державної влади порівняно з Україною. З огляду на це у випадку Казахстану використання терміну "державно-приватне партнерство" може бути визнано прийнятним.

Зазначимо також, що у буквальному перекладі з англійської мови термін "public-private" перекладається як "публічно-приватний", а не "державно-приватний" і має на увазі саме публічну владу, як на центральному рівні, так і на місцях. Виходячи із зазначеного, вважаємо за доцільне і далі в цій роботі використовувати термін "публічно-приватне партнерство".

За останні десятиріччя стосовно публічно-приватного партнерства та його ролі у соціально-економічному розвитку суспільства сформувалися певні постулати. Серед них насамперед слід назвати так звані консенсуси ППП [4]:

- ППП є залученням приватного бізнесу (компетенцій, капіталу) для ефективнішого розв'язання завдань, за які відповідає влада, на умовах розподілу ризиків та винагороди за досягнуті результати;

- ППП є інструментом довгострокової послідовної політики розвитку, де обов'язки держави закріплюються ко-



нтрактом, відповідно до якого інвесторам надається певне забезпечення;

- обмеження щодо здійснення публічно-приватного партнерства визначаються бюджетним законодавством;

- влада відповідає за організацію публічно-приватного партнерства (політика, законодавство, організація конкурсних процедур).

Не заперечуючи проти всіх цих постулатів, зазначимо, що наразі у сфері ППП народжується новий і ймовірно найголовніший із них постулат, під впливом якого таке явище має розвиватися далі: у сучасному глобалізованому світі ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО Є ОСНОВОЮ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ПЕРЕДУМОВОЮ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДОВКІЛЛЯ.

Завдання, що постають перед сучасним суспільством у принципі неможливо розв'язати без ПАРТНЕРСТВА між владою, бізнесом і наукою з огляду на таке.

Влада вже не може впоратися із складними проблемами, що виникають у сфері економіки, соціального забезпечення, довкілля, розвитку міст тощо ані фінансово, ані методологічно, ані організаційно.

Бізнес, реалізуючи стратегічні інфраструктурні проекти, не спроможний подолати надзвичайно високі ризики, що існують у відповідних сферах, без відповідних зобов'язань влади відносно сталості правового регулювання.

Важливою у розвитку ППП є роль науки. Саме вона може надати цьому явищу системності, забезпечити генерування нових знань та розвиток ефективних технологій, підготовку необхідних для реалізації високотехнологічних проектів кадрів. Водночас, науковці найгостріше відчують відповідальність за майбутнє суспільства, збереження довкілля і завдяки своєму авторитету та аполітичності можуть донести до влади і бізнесу інформацію, необхідну для схвалення управлінських рішень.

Важливим на початковому етапі розвитку публічно-приватного партнерства в Україні є визначення співвідношення категорій "інвестиційна діяльність" та "публічно-приватне партнерство".

Відповідно до законодавства України "інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів



діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. ...Інвестиції у відтворення основних фондів і на приріст матеріально-виробничих запасів здійснюються у формі капітальних вкладень" [5].

"Інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій [5].

Реалізація проектів публічно-приватного партнерства теж передбачає внесення інвестицій як у формі фінансової участі, так і у формі інтелектуального внеску приватного партнера. Тобто в цілому категорія "публічно-приватне партнерство" є набагато ширшою, ніж "інвестиційна діяльність", і фактично поглинає її, залишаючи "на узбіччі" ті інвестиційні проекти, які здійснюються виключно публічним чи приватним сектором.

Але це не найголовніше. Публічно-приватно-партнерство є сучасною економічною категорією, котра має глибшу економічну та соціальну сутність, ніж категорія "інвестиційна діяльність". Відповідно до О.Мартусевича, "сутністю та головною метою державно-приватного партнерства є швидше створення значно ефективнішої системи виробництва, ніж просто фінансування інвестиційних потреб інфраструктури" (перекл. авт.). Окрім створення умов для розвитку інфраструктури, публічно-приватне партнерство також позитивно впливає на ефективність системи державного управління, забезпечуючи оптимальнішу для суспільства модель реалізації функцій публічної влади.

Міжнародні дослідження доводять, що співвідношення між якістю отриманих послуг та витраченими коштами максимальне саме у разі публічно-приватного партнерства [6], що забезпечується застосуванням критерію "value for money" (надання приватним сектором послуг такої ж якості, але за меншу ціну, або підвищення якості послуг при збереженні їхньої вартості для держави) та прозорістю закупівель у рамках таких проектів.

Застосування концесійних механізмів має давню історію. Водночас зародження та активний розвиток публічно-приватного партнерства у його сучасному широкому розумінні почалося на перетині XX-XXI ст., а у 2000 р.



в Декларації тисячоліття ООН уперше було наголошено на необхідності розвитку довготривалого партнерства з приватним сектором задля досягнення цілей тисячоліття. На початку сторіччя механізми ППП активно використовувалися лише декількома країнами світу. Зараз же більшість країн світу реалізують суспільно значущі проекти на засадах публічно-приватного партнерства, досягаючи суттєвого підвищення ефективності публічних послуг, активізуючи реалізацію проектів модернізації інфраструктури (рис. 1, 2, табл. 1).

Серед найкращих у запровадженні ідеології партнерства у практичне життя – Індія, Бразилія, Російська Федерація, Мексика, Китай. Безумовним лідером у цих процесах стали Китай та Індія – країни, що швидко і потужно розвиваються. У 2007 р. у даних країнах було розпочато 45% усіх нових проектів у формі публічно-приватного партнерства. Зауважимо, що саме зазначені країни найменше у світі постраждали від кризи.

На жаль, України взагалі немає у списку країн, які будь-яким чином виявили себе у цій сфері. Незважаючи на низьку якість публічних послуг і незадоволення ними населення, а також негативні тенденції з погіршення технічного стану інфраструктурних об'єктів та, відповідно, умов для життя і ведення бізнесу в нашій країні, використання сучасних механізмів ППП є вкрай обмеженим; у нас майже відсутній позитивний досвід плідної співпраці між державою та приватним бізнесом.

На відміну від України інші країни світу, зокрема європейські, досить активно використовують механізми публічно-приватного партнерства як для розвитку інфраструктури, так і для підвищення ефективності системи державного управління в цілому (табл. 2).

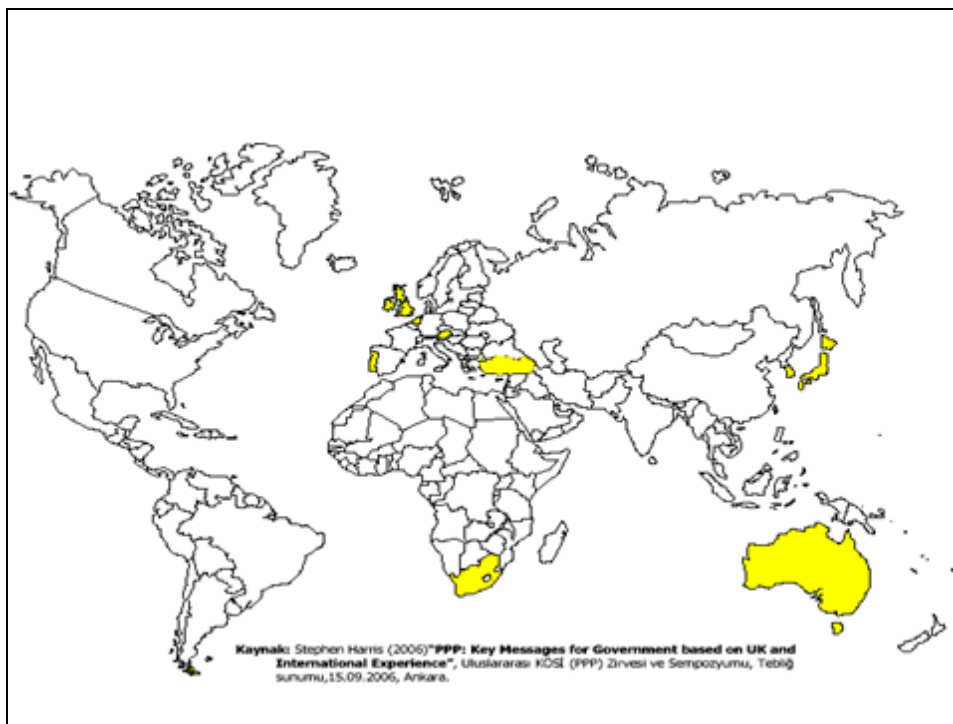


Рис. 1. Застосування публічно-приватного партнерства за країнами світу у 1997 р.

Джерело: Ahmet T. KEŞLİ Three Centuries of PPP Experiences of Turkey [Електронний ресурс] / 3rd Astana Economic Forum Kazakhstan. - 1-2 July, 2010 Astana. - Доступний з: <WWW.PPP.ORG.TR>.

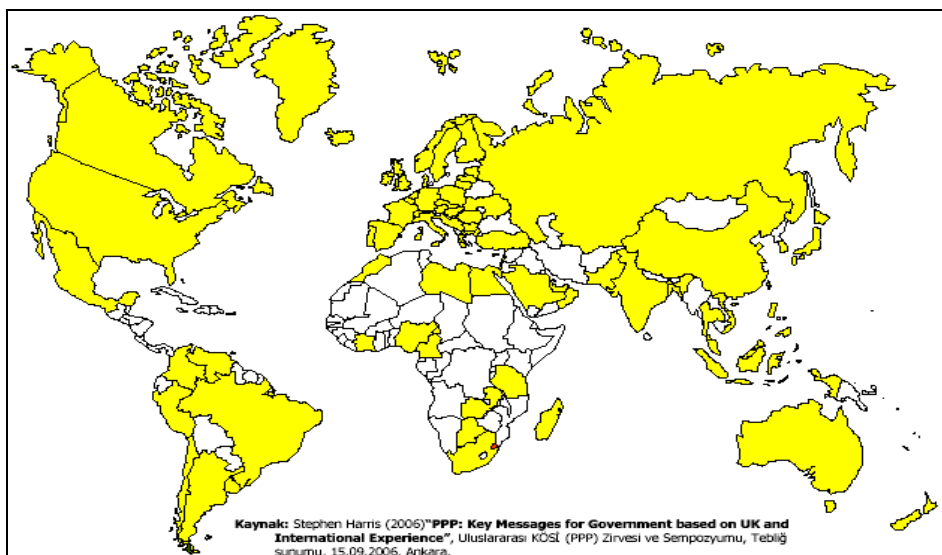


Рис. 2. Застосування державно-приватного партнерства за країнами світу у 2007 р.

Джерело: Ahmet T. KEŞLİ Three Centuries of PPP Experiences of Turkey [Електронний ресурс] / 3rd Astana Economic Forum Kazakhstan.. - 12 - July, 2010 Astana. - Доступний з: <WWW.PPP.ORG.TR>.



Таблиця 1

П'ять найкращих країн, які отримали 47% усіх інвестицій у рамках реалізації проектів публічно-приватного партнерства у світі, 2007 р.

Країна	Частка в загальних інвестиціях, %	Обсяги інвестицій, млрд дол.	Частка в загальній кількості проектів, %
Індія	14,2	22,5	17,4
Російська Федерація	12,0	19,0	4,9
Бразилія	10,1	15,9	3,1
Мексика	6,3	9,9	4,9
Китай	4,7	7,5	28,1
Усього		157,4	

Примітка: включаючи інвестиції в проекти, що досягли стану фінансового закриття у 1990-2007 рр.

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.

За інформацією, наведеною у табл. 2, найрозвиненіше публічно-приватне партнерство у таких європейських країнах, як Велика Британія, Італія, Франція, Іспанія, Німеччина, Шотландія, Австрія. Водночас і в інших європейських країнах, зокрема у країнах - молодих членах ЄС, активно відбуваються процеси ініціювання проектів публічно-приватного партнерства (Болгарія, Хорватія, Чехія, Румунія, Угорщина, Польща). Так, наприклад, в Польщі [8] у 2009 р. було анонсовано 41 проект публічно-приватного партнерства загальним обсягом 1,7 млрд євро. Серед них 16 припинені на фазі переговорів, 21 знаходиться у переговорній фазі із зацікавленими партнерами (з них 7 - концесії, 8 - контракти на сервісні послуги, 6 - інші механізми PPP), 2 контракти підписані. Зацікавленість у реалізації цих проектів висловило 46 інвесторів.

Із табл. 2 також видно, що публічно-приватне партнерство активно застосовується у широкому спектрі секторів економіки, у тому числі для надання адміністративних послуг, у сферах освіти, охорони здоров'я, спорту, оборони, обслуговування в'язниць, тобто в тих, які в Україні взагалі не розглядаються як сфери, де можливе застосування PPP. Традиційно значне розповсюдження механізми PPP отримали при реалізації проектів з будівництва та обслуговування інфраструктурних об'єктів (аеро-



Публічно-приватне партнерство в Україні...

портів, портів, залізниць, автомобільних доріг, систем водопостачання та водовідведення тощо).

Зауважимо, що секторальна структура застосування проектів публічно-приватного партнерства серед країн світу різниться дуже суттєво. Аналіз досвіду ініціювання та реалізації проектів на засадах ППП у Польщі, котра робить перші кроки у цій сфері, свідчить, що приватний сектор активно залучається до всіх сфер економіки і, насамперед, до тих, які впливають на якість життя населення. Так, у 2009 р. у Польщі проекти розподіляються за різними сферами таким чином: спорт – 36%, муніципальна інфраструктура – 17%, охорона здоров'я – 14%, водопостачання та водовідведення – 10%, освіта – 7%. Значний інтерес держави та інвесторів до реалізації проектів стосовно спорту пояснюється наближенням чемпіонату з футболу Євро-2012.

Таблиця 2

**Публічно-приватне партнерство в Європі
за секторами**

Країна/сектор	Адмінпослуги	Аеропорти	Оборона	Житлове господарство	Здоров'я	Інформаційні технології	Порти	В'язниці	Залізниця	Дороги	Освіта	Спорт	Водопостачання та водовідведення
Австрія	X				X	X		*	X	X	*	X	X
Бельгія	*	*		X	*			*	X	X	*		
Болгарія		*					*		*	X			*
Хорватія		*		X	*					X			*
Чехія	*		*	X	*			*	*	X		*	
Данія			*	*	*		*	*	*	*	X		*
Естонія				X	*	*				*	X		
Франція	X	*	X	*	X	X	*	X	X	X	X	X	X
Греція	*	X			*			*	*	X	*	*	*
Іспанія	X	X			X		X	X	X	X	*	*	X
Нідерланди	X		*		*			*	X	*	X		X
Ірландія	X			*	*			*	X	X	X	X	X
Північна Ірландія	X		X	*	*	X				X	X		X
Казахстан									X	*			
Литва					*				*		*	*	
Латвія	*			X						*	X		
Мальта				*	*								
Німеччина	X		X	X	X	*		X	X	X	X	X	X
Польща	*	*	*	*	*				*	X	*	*	X
Португалія		*			X	*		*	X	X			
Росія		*								*			*
Румунія		*		*	*	*				X		*	X



Словацчина	*		*		X	X			X	X			X
Словенія									*		*	*	*
Шотландія	X			X	X			X		X	X		X
Швейцарія	X					X					X		
Угорщина			*	*	*	*		X	*	X	X	X	*
Велика Британія	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Італія	X	*		X	X		X		X	X	X	X	X

Примітки: X - проекти на стадії реалізації;
* - проекти на стадії ініціювання.

Джерело: I.Herbst: speech on the III Astana's Economic Forum, Kazakhstan, 1-2 July, 2010.

Кожна країна має свою, притаманну їй, секторальну структуру застосування публічно-приватного партнерства. Яка секторальна структура для проектів ППП буде оптимальною для України - предмет окремих наукових досліджень. Вибір такої структури повинен базуватися на національних пріоритетах. Але, безумовно, одним із важливіших напрямів у цій сфері має стати муніципальна та транспортна інфраструктура, а також залучення приватного сектора до надання адміністративних послуг, особливо тих, з якими не справляється публічна влада. Важливою сферою в умовах підготовки до Євро-2012 є співробітництво держави з приватним сектором у сфері розвитку спорту. Останніми роками у світі спостерігається стрімке зростання частки ППП проектів, котрі можна кваліфікувати як "зелені" інвестиції. У майбутньому ця тенденція не омине й нашу країну.

Наразі Україна робить лише перші кроки у розвитку публічно-приватного партнерства, і вони не завжди відповідають сутності цього поняття та можливостям застосування відповідних механізмів для реалізації суспільно значимих проектів. У багатьох випадках держава сприймає ППП виключно як фінансове джерело для реалізації інфраструктурних проектів та занадто сподівається на приватних партнерів. Так, остання ініціатива Президента України про визначення пріоритетних національних проектів та сприяння держави у їхній реалізації, безумовно, викликає підтримку. Це цілком вірний стратегічний напрямок розвитку, що передбачає визначення загальнодержавних пріоритетів. Разом із тим навряд чи очікування, що всі такі проекти, особливо стосовно підвищення якості життя наших громадян (доступне житло, якісна вода тощо), будуть переважно (на 80% і більше) профінансовані за рахунок приватних інвесторів, виправдаються. Надмірні ризики та висока вартість реалізації подібних проектів будуть серйоз-



ною перешкодою для участі у них приватного капіталу. Тим більше, що масштабні інфраструктурні проекти фінансуються за участі держави навіть у розвинених країнах світу із сталим правовим регулюванням та відносно низькими ризиками.

Проаналізуємо, як подібні суспільно значимі проекти фінансуються в Індії, де найбільш широко в світі використовуються механізми ППП для реалізації суспільно значимих проектів (табл. 3). Загалом під час реалізації подібних проектів співвідношення між фінансуванням від публічного сектора (державним та місцевим бюджетами) та приватного сектора становить 71:29, а в таких проектах, як модернізація систем водопостачання та водовідведення – 97:3, залізничне сполучення – 83:17. Зазначене пояснюється тим, що подібні проекти є занадто витратними і якщо перекладати їхнє фінансування виключно на приватний сектор, це вимагатиме збільшення відповідних тарифів для населення. За умов низького рівня життя населення такі країни, як Індія, до подібних кроків не готові. З іншого боку, фінансування цих проектів переважно за рахунок державного та місцевого бюджетів є виправданим, оскільки, по-перше, дає змогу забезпечити належну якість життя для населення та умови для розвитку бізнесу на певних територіях, а по-друге, є вигідним з макроекономічної точки зору, оскільки внаслідок реалізації подібних проектів буде забезпечена стійкість державних фінансів, оптимізована структура державних видатків тощо.

Таблиця 3

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

Сектор	Публічні інвестиції	Приватні інвестиції	Загалом 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
Тригація	52,98	0,00	52,98	100:0
Склади	2,73	2,73	5,46	50:50
Газ	4,1	0,9	5,00	82:18
Загалом	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.

З цього приводу може виникнути запитання: навіщо за таких умов залучати до реалізації інфраструктурних проєктів приватного власника?

Насамперед приватний сектор майже завжди здійснює фінансовий вклад у реалізацію цих проєктів. Іноді цей вклад не визначальний, але він дає змогу збільшити кількість інфраструктурних проєктів, які можуть реалізуватися із залученням коштів держави. І головне – приватний сектор визнається набагато ефективнішим менеджером проєктів, вносить у їхню реалізацію знання, нові технології, забезпечує гнучкість та оптимізацію рішень, що схвалюються в рамках реалізації. Крім того, як доводить світовий досвід, реалізація проєктів на засадах публічно-приватного партнерства прискорює процеси удосконалення регуляторної бази в країні, робить процес підвищення прозорості бізнесу та зниження рівня корупції незворотним. Розширення участі приватного бізнесу в економіці також створює конкурентні умови у сфері управління державної та комунальної власності. Майже у всьому світі визнається, що державний сектор менш ефективний, ніж приватний, що обумовлено низкою відмінностей між ними (табл. 4). Таким чином, розвиток публічно-приватного партнерства є визначальним у забезпеченні соціально-економічного зростання будь-якої країни.

Таблиця 4

Відмінності приватного та публічного секторів

Приватний бізнес	Держава/органи місцевого самоврядування
Можливість залучення висококваліфікованих фахівців за рахунок гнучких підходів до встановлення заробітної плати, системи бонусів	Неконкурентоспроможна оплата праці і, відповідно, недостатньо високий рівень кваліфікації
Збереження і розвиток кадрового потенціалу, низька плинність кадрів, інституційна пам'ять	Висока залежність від політичної ситуації, як наслідок – втрата інституційної пам'яті
Гнучкість та оперативність у схваленні рішень	Занадто висока формалізованість та зарегульованість, складні громіздкі процедури ухвалення рішень
Оптимальні за ціною та якістю закупівлі	Корупційність у проведенні закупівель
Ініціативність, індивідуальна відповідальність	Побожвання брати на себе відповідальність. Колективна безвідповідальність
Стимулюючі фактори для отримання результату (прибуток, капіталіза-	Відсутність стимулів у отриманні результатів



Публічно-приватне партнерство в Україні...

ція - для власників, бонуси - для менеджменту)	
Зацікавленість у довгострокових результатах	Переважно тактичні та короткотермінові завдання

Джерело: складено автором.

В Україні відмінності між приватним та публічним секторами дуже суттєві, що пов'язане з низкою факторів, основними серед яких є:

- політична нестабільність протягом останніх років, яка призвела до зниження рівня кваліфікації державних службовців, втрати інституційної пам'яті, надзвичайної обережності при ухваленні тих чи інших рішень, відсутності стимулюючих факторів у досягненні стратегічних довготермінових результатів;

- неефективна система державного управління (відсутність чіткої ієрархії між органами виконавчої влади, дублювання повноважень, занадто складні та непрозорі процедури ухвалення рішень, громіздка та витратна контролююча система тощо);

- неконкурентоспроможна оплата праці державних службовців, економія на капітальних видатках і, як наслідок, неефективна організація праці, перезавантаженість персоналу.

Як видно, розрив у можливостях державного та приватного секторів в Україні як з реалізації інфраструктурних проектів, так і з надання публічних послуг є суттєвим, що дає підстави сподіватися на значний ефект від запровадження публічно-приватного партнерства.

Ще одним аргументом на користь доцільності розвитку ППП в Україні є те, що наша країна має досить високу частку державного сектора у ВВП (37%), у той час як в Канаді, Англії, Італії вона становить 15%, США - 20%, Польщі - 25% [9]. При цьому ми маємо слабо розвинену енерговитратну інфраструктуру, низьку якість публічних послуг.

Широке залучення приватного сектора в економіку України приносить додаткові фінансові ресурси, досвід, знання, технології, тому воно важливе. Додатковою перевагою запровадження ППП в Україні є те, що потужний приватний сектор стане лобістом проведення в державі давно назрілих реформ у бюджетній, податковій, освітній та ін-



ших сферах, що забезпечить спрощення й прозорість регуляторних процедур тощо, які так необхідні сьогодні.

Серед пріоритетних напрямів, які потребують залучення механізмів публічно-приватного партнерства, на нашу думку, варто визначити такі.

1. Розвиток інфраструктури (це насамперед стосується системи автомобільних доріг, залізничного транспорту, систем електро-, газо-, тепло-, водозабезпечення та водовідведення, утилізації побутових і промислових відходів).

2. Передача приватному сектору виконання публічних послуг, отриманням яких населення найбільш незадоволене (видача різного роду довідок, оформлення субсидій, управління закладами медицини, освіти, культури та спорту тощо).

Розвиток інфраструктури. Участь приватного сектора у реалізації інфраструктурних проектів є надзвичайно актуальним для України. Ступінь зношеності основних засобів промисловості станом на 2007 р. сягнув понад 50%. Знизилася частка промисловості у створенні ВДВ (1990 р. – 36%, 2007 р. – 46,1%) [10]. Рівень зносу основних фондів систем тепло-, водопостачання та водовідведення перевищує 60%, міського електротранспорту – до 90%. Стан автомобільних доріг, залізничних колій, портів є незадовільним для європейської держави, якою є Україна.

Водночас приватний бізнес у нашій країні працює в умовах надзвичайно несприятливого правового середовища та політичної нестабільності. За простотою ведення бізнесу Україна посідає 142-ге місце зі 183 країн світу, за ефективністю податкової системи – 181-ше [10]. Занадто високим є фіскальне навантаження на бізнес (рівень перерозподілу ВВП через бюджет в Україні у 2009 р. становив 42,4%).

Ситуація ускладнюється тим, що держава та суспільство в цілому з недовірою та великою обережністю ставляться до приватного сектора. Партнерські відносини у даній сфері відсутні. Переважно це пов'язане з негативним досвідом управління державною та комунальною власністю приватними операторами. Але тут є провина й держави, що створила надзвичайно несприятливі для серйозного приватного бізнесу умови господарювання, котрі поряд із політичною нестабільністю та корупцією фактич-



Публічно-приватне партнерство в Україні...

но відштовхнули стратегічно налаштованих приватних партнерів від України.

За таких умов розраховувати на розвиток в Україні публічно-приватного партнерства без стимулювання цих процесів державою не можна. Одними з широко застосовуваних у світі можливостей такого стимулювання є бюджетна підтримка та надання державних гарантій. Обидва ці засоби державного заохочення передбачені Законом України "Про державно-приватне партнерство".

Питання удосконалення бюджетної підтримки є одним із пріоритетних у формуванні фінансової політики України та надзвичайно актуальним на сучасному етапі розвитку держави.

Якщо порівнювати бюджетну підтримку економіки в Україні та ЄС, то, на перший погляд, ми маємо у цій сфері потужний потенціал, оскільки наша країна значно ширше використовує можливості бюджету для підтримки економіки (у 2008 р. відсоток ВВП, що спрямовувався на ці цілі в Україні був у 2,5 раза вище, ніж у країнах EU-15, в 1,5 раза вище, ніж у країнах EU-12). У грошовому виразі у докризовому 2007 р. ця підтримка була порівняною з Польщею, Данією, а у кризовому 2008 р. – з Бельгією, Австрією, Чеською Республікою (табл. 5).

Таблиця 5

Державна підтримка економіки (без сільського господарства, рибальства та транспорту) в країнах ЄС та Україні у 2002–2008 рр., млрд євро

Країна	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ЄС-27	60,29	55,39	50,75	49,67	51,74	49,21	52,90
ЄС-15	52,45	43,28	44,93	45,95	47,69	45,41	45,80
Бельгія	1,07	0,71	0,75	0,76	0,96	0,88	1,20
Данія	1,46	1,02	1,20	1,11	1,03	1,17	1,70
Австрія	0,58	0,97	0,88	1,02	1,73	0,82	1,10
ЄС-12	7,84	12,11	5,82	3,72	4,05	3,81	7,10
Чеська Республіка	3,45	2,51	0,33	0,47	0,60	0,77	1,20
Угорщина	0,92	1,00	0,71	1,04	0,87	0,88	1,90
Польща	1,05	6,39	2,26	0,95	1,27	1,26	2,90
Україна	н/д	н/д	1,31	0,99	0,89	1,05	1,23

Примітка: без антикризових заходів.

Джерело: розрахунки І.Луніної (Інститут економіки та прогнозування НАН України) за даними Eurostat [Електронний ресурс]. – Доступний з: <<http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>>.

Але проблема полягає в іншому. Якщо в країнах ЄС майже вся бюджетна підтримка здійснюється у формі горизонтальної допомоги, то в Україні ситуація протилежна – лівова частка бюджетної підтримки селективна (98%) та переважно



спрямовується у вугільну промисловість (75,1%) і з часом ситуація погіршується.

Аналіз структури державної підтримки в Україні за видами впродовж останніх років і особливо у докризові роки, проведений д-ром екон. наук І.Луїною, засвідчив, що Україна майже не витрачає коштів на захист довкілля, регіональний розвиток, навчання персоналу, допомогу на забезпечення зайнятості, культуру. Одночасно надається потужна підтримка вугільній промисловості, підприємствам енергетики та машинобудування. Тобто все відбувається *навпаки* – держава здійснює потужну фінансову допомогу при реалізації само-окупних проектів (окрім вугільної галузі – але про це окремо), і взагалі не витрачає коштів на збереження довкілля, освіту, розвиток підприємництва, регіональний розвиток, реалізацію суспільно значимих інфраструктурних проектів, які значною мірою визначають умови життєдіяльності теперішнього та майбутніх поколінь і не завжди є окупними у середньостроковій перспективі.

Стосовно вугільної галузі, то кидати її напризволяще, безумовно, не можна. Разом із тим необхідно уважно визначати напрями бюджетної підтримки у цій сфері та проаналізувати, які наслідки вона спричинить. Зараз ситуація у галузі постійно погіршується, потреба у фінансуванні збільшується, стимулювання розвитку підприємств і галузі відсутнє.

Отже, такі принципи та обсяги бюджетної підтримки не можуть задовольнити потреби країни у розвитку інфраструктури, тому поширення ідеології публічно-приватного партнерства та залучення до такого партнерства іноземних інвесторів потребує суттєвого перегляду принципів бюджетної підтримки в Україні, що, зокрема, і передбачено Програмою економічних реформ (залучення позабюджетних коштів для розвитку інфраструктури; розроблення та схвалення закону про державну допомогу реальному сектору економіки) [9] та Законом України "Про державно-приватне партнерство".

Незважаючи на те, що Закон України "Про державно-приватне партнерство" одним із засобів державної підтримки реалізації проектів ППП визначив надання державних гарантій, використання цього інструменту для реалізації таких проектів у нашій країні вкрай обмежене, а у



деяких випадках (для об'єктів комунальної власності) і взагалі неможливе.

Зокрема, новий Бюджетний кодекс, схвалений Верховною Радою України, містить такі проблемні положення, котрі потребують розв'язання.

Новою редакцією Бюджетного кодексу введено заборону надавати гарантії підприємствам, які фінансують борг за рахунок бюджетних надходжень. Це положення суттєво обмежує можливості реалізації проектів у формі ППП. За умов, що існують в Україні, особливо у житлово-комунальному господарстві та на транспорті, не можна розраховувати на участь у розбудові комунальної інфраструктури приватних партнерів без залучення державних і муніципальних гарантій, з одного боку, та залучення коштів державного та місцевих бюджетів – з іншого. Крім того, це створює ситуацію, коли підприємства втрачають сенс залучати дешеві кредитні ресурси від міжнародних фінансових організацій, оскільки тоді вони позбавляються можливості залучати для реалізації цих проектів кошти державного та місцевого бюджетів, передбачені загальнодержавними та державними цільовими програмами.

Обсяг муніципального боргу та гарантій для міст обмежено 100-відсотковою середньорічною прогнозованою сумою надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів, що є недостатнім для залучення коштів на реалізацію проектів модернізації комунальної інфраструктури. Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів є непередбачуваними та нестабільними, а після схвалення нового Податкового кодексу та обмеження застосування єдиного податку взагалі суттєво зменшаться.

Відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнових гарантій, отриманих від інших суб'єктів. Обов'язковість платності при отриманні гарантій в умовах, що склалися на певних ринках (наприклад на ринку житлово-комунальних послуг), є неприйнятною для підприємств, що реалізують проекти модернізації комунальної інфраструктури, оскільки призводить до підвищення фінансового навантаження на населення внаслідок збільшення тарифів. Критичним для реалізації таких проектів є положення Кодексу про те, що кредити муніципальних компаній під гарантію міст або під державні гарантії повинні бути підкріплені зворотними гарантіями та заста-



вою активів. Це значно ускладнить процес отримання гарантій, збільшить його термін, суттєво підвищить вартість залучення коштів, а у багатьох випадках взагалі зробить неможливою реалізацію проектів розвитку комунальної інфраструктури.

Законодавством не передбачена можливість отримання державних та місцевих гарантій для інфраструктурних проектів, які реалізуються комунальними підприємствами обласного підпорядкування, тобто саме для найбільш фінансово потужних підприємств.

Зважаючи на це, використання механізмів державної підтримки потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України та нормативно-правових актів нижчого рівня. В останніх необхідно внести зміни щодо спрощення процедур отримання гарантій, зменшення кількості та встановлення вичерпного переліку документів, які необхідні для розгляду питання про отримання державних гарантій реалізації проектів модернізації комунальної інфраструктури; а також визначення механізмів отримання державних гарантій для реалізації проектів модернізації комунальної інфраструктури комунальними підприємствами, що знаходяться у підпорядкуванні обласних рад тощо.

Важливим при формуванні системи державної підтримки розвитку публічно-приватного партнерства є визначення обсягу коштів, котрі держава може витратити на таку підтримку, зокрема, на державні капітальні інвестиції, рівень яких на сьогодні не відповідає потребам економіки та соціальної сфери.

Якщо проаналізувати стан з інвестиціями у основний капітал в Україні за останні п'ять років (табл. 6), то побачимо, що видатки державного бюджету на інвестування у основний капітал становили від 5,12 до 4,4% від загального обсягу інвестицій в економіку України, та відповідно від 2,3 до 0,7% ВВП. Останніми роками бюджетні видатки на інвестиції у основний капітал були втричі нижчими, ніж видатки бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення. Така структура бюджетних видатків не сприяє економічному зростанню і не ефективна з точки зору перспективи.

Таблиця 6

**Бюджетні видатки на інвестиції у загальному обсязі інвестицій
в основний капітал в Україні**



Публічно-приватне партнерство в Україні...

Інвестиції у основний капітал	2005	2006	2007	2008	2009
Усього, млн грн	93096	125254	188486	233081	151777
Усього, % ВВП	21,09	23,02	26,44	24,59	16,59
У тому числі видатки держбюджету, млн грн	5077	6846	10458	11576	6687
Видатки держбюджету, % до загального обсягу інвестицій	5,45	5,47	5,55	4,97	4,4
Видатки держбюджету, % ВВП	1,15	1,26	1,47	1,22	0,73
У тому числі видатки місцевих бюджетів, млн грн	3915	5446	7324	9918	4161
Видатки місцевих бюджетів, % до загального обсягу інвестицій	4,21	4,35	3,89	4,26	2,7
Видатки місцевих бюджетів, % ВВП	0,89	1,0	1,03	1,05	0,46
Прямі інвестиції зарубіжних країн в економіку України, млн дол. США	7843	4717	7935	9180	

Джерело: розраховано автором на підставі звітів про виконання державних бюджетів за 2005–2009 рр.

У цілій низці інфраструктурних галузей тарифи не відповідають економічно обґрунтованому рівню, а рівень життя населення занадто низький, тому ініціювання та реалізація проектів ППП у таких галузях навряд чи стане можливою без залучення бюджетних коштів. І особливо це стосується проектів будівництва автомобільних доріг, модернізації систем тепло-, водопостачання та водовідведення, технічний стан яких нині викликає занепокоєння та є загрозою для нормального життєзабезпечення суспільства.

Порівняння бюджетних інвестицій в основний капітал в Україні з подібними показниками у деяких країнах Європи доводить, що роль держави у інвестуванні в нашої країні є вкрай низькою; станом на 2008 р. за показником частки бюджетних інвестицій у ВВП Україна перебуває на рівні Словаччини та Угорщини, значно поступаючись таким країнам, як Болгарія, Румунія, Естонія, Чеська Республіка, Литва, Латвія, Польща. Якщо ситуація не зміниться, не можна розраховувати на те, що приватний інвестор візьме на себе розв'язання всіх існуючих в Україні проблем в інфраструктурній сфері, особливо, якщо проаналізувати нормативно-правове середовище у сфері ППП.

В Україні у 2009 р. обсяг бюджетних інвестицій становив орієнтовно 0,85 млрд дол. США, що в разі додержання співвідношення між державними та приватними інвестиціями при реалізації проектів у формі ППП на рівні 50:50, має досить скромний потенціал для реалізації інфраструктурних проектів. З огляду на це важливим елементом розвитку системи бюджетної підтримки є оптимізація



видатків державного та місцевих бюджетів, збільшення видатків інвестиційного характеру, пріоритезація проектів на загальнодержавному рівні та запровадження довгострокового бюджетного планування.

Беручи до уваги зазначене, розвиток публічно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів в Україні потребує від влади серйозних зусиль, що мають бути спрямовані на розвиток правового регулювання у напрямі спрощення регуляторних процедур, забезпечення його недискримінаційності та прозорості, а також на удосконалення системи державної підтримки проектів, що здійснюються у формі ППП, та відпрацювання механізмів застосування ППП з урахуванням умов нашої країни.

Значну роль у цих процесах має відігравати наука, яка повинна дати державі відповідь на низку запитань:

- Які інфраструктурні проекти є пріоритетними на сучасному етапі розвитку України?
- На якій технологічній базі мають розвиватися окремі галузі економіки?
- Яка секторальна структура для застосування ППП є оптимальною для нашої країни?
- Яка структура залучення фінансових ресурсів для реалізації суспільно значимих проектів буде найбільш ефективною з макроекономічної та бюджетної точок зору, а також з урахуванням можливостей населення та суб'єктів підприємництва оплатити товари і послуги, виробництво/надання яких планується за результатами реалізації відповідних проектів?
- Яким чином побудувати рівноправні відносини між державною владою, органами місцевого самоврядування та приватним бізнесом?
- Як забезпечити контроль і моніторинг за реалізацією проектів на засадах ППП як державою, так і громадянським суспільством?

Незважаючи на те, що нині ми маємо дуже нестабільне підґрунтя для реалізації в Україні потужних проектів у формі ППП, світовий досвід доводить, що навіть за таких умов можливо та доцільно реалізовувати пілотні проекти у сфері інфраструктури для відпрацювання на них механізмів ППП, що дасть змогу створити сприятливе регуляторне середовище для подальшого розвитку публічно-



Публічно-приватне партнерство в Україні...

приватного партнерства та створить підґрунтя для формування науково-методологічного забезпечення у цій сфері. Водночас до реалізації даних проектів слід ставитися надзвичайно обережно, оскільки від отриманих на початковому етапі результатів залежатиме і подальша доля публічно-приватного партнерства в Україні, і відношення суспільства до приватного власника.

Публічні послуги. Важливою сферою застосування публічно-приватного партнерства у багатьох країнах світу є надання публічних послуг. Досвід реалізації подібних проектів на засадах ППП свідчить про значний потенціал приватного сектора у поліпшенні якості публічних послуг та оптимізації бюджетних коштів, передбачених на їх надання. Важливим цей напрямок є і для України. На користь цього твердження можна привести такі дані (табл. 7). Україна витрачає на забезпечення діяльності держави більше (у відсотках до ВВП), ніж країни ЄС-15. Разом із тим, якщо порівняти якість державного управління у нашій країні та у Європі, то результат буде не на користь України.

На освіту європейські країни витрачають значно менше, ніж ми (у розрахунку відсотків від ВВП) (табл. 8), при цьому якість освіти в Україні погіршується загрозливими темпами і це вже не є секретом ані для керівництва держави, ані для суспільства загалом та обговорювалося на одному з засідань Гуманітарної ради при Президенті України як один із важливих та небезпечних факторів, що перешкоджає розвитку країни.

Таблиця 7

Видатки розширеного уряду в Україні та країнах ЄС, %

ВВП

Стаття видатків:	Україна	ЄС-15
Забезпечення діяльності держави	6,9	6,6
Освіта	6,4	5,1
Охорона здоров'я	3,5	6,7
Соціальне забезпечення та допомога	21,4	18,8
Економічна діяльність	6,4	4,5
Відсоткові платежі	0,4	2,8
Інші видатки	1,1	1,6

Джерело: складено І.Луніною (Інститут економіки та прогнозування НАН України) за даними Статистичного бюро Євросоюзу та Міністерства фінансів України, Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.



Видатки на освіту, % від ВВП

Країна	Видатки на освіту
Україна, 2000 р.	4,2
Україна, 2007 р.	7
Країни ЄС	5

Джерело: Програма економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. - Доступний з: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0030.html>.

Серйозні проблеми існують в Україні й у сфері медичного забезпечення. Результатом ігнорування їхнього розв'язання державою є низький рівень здоров'я нації: очікувана тривалість життя в Україні становить 68,2 року, що на 10 років нижче, ніж у країнах ЄС; коефіцієнт дитячої смертності у 2,5 рази перевищує аналогічний показник по країнах ЄС, рівень передчасних смертей - у 3 рази [9]. Між тим, якщо порівняти потенціал для медичної допомоги в Україні та країнах ЄС, то в нашій країні за формальними показниками він вищий (табл. 9).

Таблиця 9

Потенціал медичного забезпечення, од. на 100 тис. мешканців

Показник	Україна	Країни ЄС
Кількість лікарень	5,6	2,6
Кількість ліжок-місць	868	644
Кількість лікарів	302	261

Джерело: Програма економічних реформ "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. - Доступний з: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0030.html>.

На відміну від європейських країн Україна багато витрачає на соціальне забезпечення та допомогу населенню і поточного та в наступних роках ці цифри збільшаться внаслідок зниження порогу надання субсидій на оплату житла та житлово-комунальних послуг (з 20 до 15% - для всіх громадян країни, з 15 до 10% - для пенсіонерів). Набагато більше, ніж у європейських країнах витрачає держава і на економічну діяльність.

Наведені дані свідчать про надзвичайно неефективну організацію публічних послуг в Україні, тому застосування публічно-приватного партнерства у цій сфері актуальне для українського суспільства.



На думку автора, ця сфера має значний потенціал для ППП за таких причин:

– стан надання публічних послуг в Україні негативно сприймається населенням та бізнесом і потребує поліпшення;

– залучення приватного сектора для надання публічних послуг не вимагатиме суттєвого вдосконалення правового регулювання у сфері бюджетної підтримки та збільшення її обсягів;

– передача низки публічних послуг приватному бізнесу дасть змогу розвантажити державних службовців від рутинної праці та дасть їм змогу зосередитися на вирішенні стратегічних питань розвитку, удосконаленні правового регулювання тощо.

Незважаючи на це, подібна сфера застосування ППП в Україні залишилася поза увагою рамкового закону про державно-приватне партнерство. Водночас Програмою економічних реформ передбачена низка заходів, які можна кваліфікувати як публічно-приватне партнерство. Зокрема, серед завдань реформи визначено: перехід до закупівлі державних послуг у закладів охорони здоров'я на контрактній основі; підтримка розвитку приватного сектора медичних послуг, забезпечення доступу до державного фінансування на конкурсній основі; схвалення закону про адміністративні послуги із закріпленням у ньому принципів делегування владних повноважень [9].

Зауважимо, що до реалізації цих проектів, як і до інфраструктурних, теж слід ставитися вкрай обережно. Важливо при залученні приватного сектора не погіршити ситуацію та не втратити важелі контролю за процесами забезпечення населення необхідними йому послугами. Зазначене потребує відпрацювання критеріїв залучення приватного партнера, визначення чітких та прозорих тендерних процедур, відпрацювання договірної бази, встановлення стандартів якості послуг та запровадження процедур моніторингу за діяльністю приватного оператора у цій сфері.

З огляду на актуальність здійснення державно-приватного партнерства в Україні, Програмою економічних реформ передбачено запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реаліза-



цію ДПП державою, скорочення кількості державних контролюючих функцій.

Поряд із цим важливим є питання поліпшення державного регулювання в Україні, недосконалість якого значно підвищує ризики реалізації проектів ППП в Україні, а, відповідно, й їхню вартість.

Відзначимо також, що держава та суспільство в цілому з недовірою та великою обережністю ставляться до приватного сектора. Партнерські відносини у даній сфері відсутні. Переважно це пов'язано з негативним досвідом управління державною та комунальною власністю приватними операторами. Але є у цьому провина й держави, котра створила надзвичайно несприятливі для серйозного приватного бізнесу умови господарювання, які разом із політичною нестабільністю та корупцією фактично відштовхнули стратегічно налаштованих приватних партнерів від України.

Проведене дослідження дає змогу зробити певні висновки та визначитися з напрямками розвитку публічно-приватного партнерства в Україні та роллю науки у цих процесах.

Уже друге десятиріччя публічно-приватне партнерство у світі активно використовується як для розвитку інфраструктури, так і для підвищення ефективності системи державного управління в цілому. Останнім часом це явище набуло нового глобального значення та стає одним із визначальних факторів забезпечення сталого економічного розвитку країн, підвищення їхньої конкурентоспроможності. І це не випадково, оскільки складність проблем, які постають перед суспільством у сучасних умовах, не залишає можливості сподіватися, що з ними можна впоратися, не залучаючи до їхнього розв'язання всіх суб'єктів суспільного процесу. Влада, бізнес і суспільство наразі приречені співпрацювати та разом вирішувати складні завдання, що ставить перед ними життя, на засадах ПАРТНЕРСТВА.

Кожна країна має свою, притаманну їй, секторальну структуру застосування публічно-приватного партнерства, вибудовану з урахуванням місцевих умов та національних пріоритетів. По-різному підходять країни й до визначення ролі держави у підтримці та стимулюванні цих процесів, розвитку нормативно-правового регулювання у цій сфері.



Водночас усі дотримуються тих самих принципів розвитку партнерських відносин держави і бізнесу при реалізації суспільно значимих проектів, серед яких основними є залучення приватного бізнесу (компетенцій, капіталу) для ефективнішого розв'язання завдань, за які відповідає влада, на умовах розподілу ризиків та винагороди за досягнуті результати; довгостроковість відносин та закріплення їх контрактом, відповідальність держави і приватного партнера за взяті на себе обов'язки.

Україна здійснює лише перші кроки у розвитку публічно-приватного партнерства: схвалено рамковий закон про державно-приватне партнерство, концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, розробляються процедури ініціювання та реалізації таких проектів, здійснюються спроби їхньої реалізації.

Серйозними перешкодами на шляху просування вперед у цій сфері є недостатність досвіду та кваліфікації, неадекватні економічній ситуації та системі державного регулювання очікування влади від публічно-приватного партнерства. Необхідно зрозуміти, що важливо залучити не лише фінансові кошти, а й інтелектуальний потенціал, нові технології, навички та досвід приватного партнера. Крім того, на користь ППП свідчить те, що реалізація проектів на засадах публічно-приватного партнерства прискорює удосконалення регуляторної бази в країні, робить процес підвищення прозорості бізнесу та зниження рівня корупції незворотним. Розширення участі приватного бізнесу в економіці також створює конкурентні умови в сфері управління державною та комунальною власністю. З огляду на це розвиток публічно-приватного партнерства є визначальним у забезпеченні соціально-економічного зростання будь-якої країни. Крім того, потужний приватний сектор завжди стає лобістом проведення реформ у бюджетній, податковій, освітній та інших сферах, забезпеченні спрощення та прозорості регуляторних процедур тощо, що так необхідно нашій країні сьогодні.

Для розвитку публічно-приватного партнерства мають бути створені відповідні умови, відпрацьована методологія ініціації, підготовки та реалізації проектів ППП, адаптовані широко застосовувані в світі механізми.



Важливою у цих процесах вбачається роль науки, яка має надати системності та передбачуваності співробітництву між державою та приватним бізнесом, забезпечити генерування нових знань та розвиток ефективних технологій, а також належну якість людського капіталу, звернути увагу суспільства на небезпеку легковажного ставлення до довкілля та свого здоров'я.

Роль науки в розвитку публічно-приватного партнерства багатогранна. По-перше, вона має стати ідеологом та методологом реформ. По-друге, кваліфікованим та уважним експертом при схваленні тих чи інших рішень у цій сфері. По-третє, учасником проектів, що реалізуються на базі публічно-приватного партнерства, і насамперед у сфері інноваційної діяльності. Реалізація проектів у формі ППП майже завжди є співробітництвом держави і бізнесу щодо впровадження високих технологій, що, у свою чергу, формує відповідний ринок для наукових досліджень та інновацій. З іншого боку, комерціалізації технологій та їхнього включення до економічного обігу найкраще можна досягнути саме в рамках спільного фінансування наукових досліджень державою та приватним сектором, зацікавленим у отриманні певних результатів.

Необхідно відпрацювати нормативно-правову та договірну базу здійснення ППП, зокрема визначити чіткі та прозорі тендерні процедури, нормативно закріпити стандарти якості послуг, процедури моніторингу за діяльністю приватного оператора у цій сфері. Актуальним є визначення моделі ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію ППП державою, адаптація широко використовуваних у світі механізмів ППП до умов України, розвиток інституційного середовища у цій сфері. Варто дослідити потенціал реалізації проектів на засадах публічно-приватного партнерства в нашій країні та їхній вплив на макроекономічні показники і поліпшення довкілля, проаналізувати економічну та соціальну доцільність запровадження бюджетної підтримки та податкового стимулювання проектів ППП, визначитися з оптимальною секторальною структурою застосування ППП, оцінити можливості державного бюджету брати участь у фінансуванні відповідних проектів та визначити оптимальну структуру фінансування проектів залежно від сфери їхнього застосування.



Наукові установи та провідні вчені країни мають долучитися до підготовки експертних висновків із проблемних питань в сфері розроблення, оцінювання та реалізації проектів на засадах публічно-приватного партнерства, у тому числі стосовно оцінки ризиків та створення системи управління ризиками.

Важливо відпрацювати ці механізми на пілотних проєктах, розробити та розповсюдити методологію їхнього застосування у різних сферах діяльності (модернізація інфраструктури; створення технологічних парків і науково-виробничих центрів; використання національної культурної та природної спадщини для соціально-економічного розвитку територій тощо), підготувати кваліфіковані кадри з питань ППП.

Певні завдання у цій сфері визначені Програмою економічних реформ, якою задля підвищення ефективності використання наукового потенціалу, спрямування його на забезпечення потреб інноваційного розвитку економіки України та організації виробництва високотехнологічних товарів і послуг пропонується розробити інструменти і принципи державної підтримки інноваційної діяльності, запровадити у науково-технічну діяльність державно-приватне партнерство.

ПІДТРИМКА ЦИХ ПРОЦЕСІВ З БОКУ НАУКИ СЬОГОДНІ ВЖЕ ЗАВТРА СТВОРИТЬ РИНОК ДЛЯ ВІТЧИЗНЯНИХ НАУКОВИХ РОЗРОБОК І ТЕХНОЛОГІЙ, ЗАБЕЗПЕЧИТЬ ПІДҐРУНТЯ ДЛЯ ВХОДЖЕННЯ ЇХ ДО СВІТОВОГО РИНКУ ТЕХНОЛОГІЙ.

Література

1. Смагулов Б.С. Единая площадка государственно-частного партнерства - качественное и форсированное развитие ГЧП // Ежеквартальный экономический журнал. - 2010. - №2 (18). - С.100-103.
2. G.Hamilton The challenges of capacity building in PPP in Central Asia: speech on the III Astans Economic Forum, Kazakhstan, 1-2 July, 2010.
3. 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>>.
4. Баженов А. Вопросы создания международного центра ГЧП: выступление на Международном экономическом форуме в г.Астана, 01.07.2010 г.
5. Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII "Про інвестиційну діяльність", ст. 1 [Електронний ресурс]. -- Доступний з: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1560-12>>.
6. Мартусевич А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. - М. : Фонд "Институт экономики города", 2006. - 244 с.
7. 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.



8. *I.Herbst*: speech on the III Astana's Economic Forum, Kazakhstan, 1-2 July, 2010.

9. Програма економічних реформ "Заможне суспільство, конкуренто-спроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. - Доступний з: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0030.html>.

10. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015 : національна доповідь / за заг. ред. В.М.Гейця [та ін.]. - К. : НВЦ НБУВ, 2010. - 232 с.

*Надійшла в редакцію
09.11.2010 р.*