

УДК 336.008.8

## Теоретичні аспекти фінансово-кредитних інструментів державно-приватного партнерства

**Стефанків О.М.**

кандидат економічних наук, доцент,  
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту  
Тернопільського національного економічного університету

**Данилишин В.І.**

кандидат економічних наук, доцент,  
Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту  
Тернопільського національного економічного університету

У статті розглянуто сутність поняття «державно-приватне партнерство». Найбільш гострим питанням є пошук ефективних механізмів подолання наслідків глобальної фінансово-економічної кризи, що ґрунтуються, зокрема, на активізації внутрішнього інвестування економіки та нових моделях фінансового стимулювання приватного сектора до співпраці з державою у такому форматі відносин.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державна підтримка державно-приватного партнерства, пряма державна підтримка ДПП, непряма державна підтримка ДПП.

Стефанків О.М., Данилишин В.І. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье рассмотрена сущность понятия «государственно-частное партнерство». Наиболее острым вопросом является поиск эффективных механизмов преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса, основанных, в частности, на активизации внутреннего инвестирования экономики и новых моделях финансового стимулирования частного сектора к сотрудничеству с государством в таком формате отношений.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, государственная поддержка государственно-частного партнерства, прямая государственная поддержка ГЧП, косвенная государственная поддержка ГЧП.

Stefanliv O.M., Danylyshyn V.I. THEORETICAL ASPECTS OF FINANCIAL CREDIT INSTRUMENTS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

The essence of the concept «public-private partnership». The most urgent issue is the search for effective mechanisms to overcome the effects of the global financial and economic crisis based, in particular, on strengthening domestic investment of the economy and new financial models to stimulate the private sector to cooperate with government in such a format of relations.

**Keywords:** public-private partnership, state support of public-private partnerships, direct state support of PPP, indirect state support of PPP.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У XXI ст. у ситуації загострення глобальної економічної кризи підприємницький сектор набуває статусу рівноправного партнера держави у розв'язанні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку. У багатьох країнах світу запроваджені плани антикризових дій та посткризового відновлення економіки передбачають розширення співробітництва держави в особі органів державного управління, підприємницького сектора і громадянського суспільства, що можливо лише на основі формування партнерських відносин у вигляді державно-приватного (ДПП) та/або публічно-приватного (ППП) партнерства, що має стати дієвим механіз-

мом розвитку інфраструктури і надання суспільних послуг [1].

В Україні, як і у світі, за останні півтора десяти років також спостерігається фінансово-економічна криза, яка проявляється у відставанні від розвинених країн за всіма параметрами: зниження конкурентоспроможності економіки, гальмування розвитку високотехнологічних галузей промисловості, зниження якості робочої сили, неможливість використання сучасних здобутків інформаційних систем. Це пов'язано з недостатніми обсягами фінансування. Мобілізаційний етап економічного розвитку стає реальністю, держбюджетні дотації для цілих сфер економіки фактично призупинені. Брак коштів, які б

дали змогу реформувати економіку держави, у подальшому може призвести до остаточного вибуття України з числа економічно розвинутих країн світу.

Тому необхідністю є конкретні кроки структурної модернізації української економіки, які повинні спиратися на адекватне теоретичне підґрунтя. Необхідність пошуку ефективних механізмів подолання наслідків глобальної фінансово-економічної кризи, що ґрунтуються, зокрема, на активізації внутрішнього інвестування економіки та нових моделях фінансування, зумовлює актуальність дослідження фінансових аспектів упровадження ДПП. Сьогодні актуалізувались об'єктивні обставини для запровадження механізмів ДПП, яке було передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [2].

Українське законодавство містить широкий перелік сфер застосування ДПП, зокрема пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, виробництво, транспортування і постачання тепла та електроенергії, розподіл і постачання природного газу, будівництво та експлуатація об'єктів транспортної інфраструктури, машинобудування, збір, очищення та розподілення води, охорона здоров'я, туризм, оброблення відходів, управління нерухомістю тощо. Проте для реалізації масштабних модернізаційних проєктів у різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до державної підтримки, яка дасть змогу знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проєктів для кредитних організацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Велику увагу проблемам і перспективам становлення державно-приватного партнерства приділяли такі вітчизняні вчені, як В.М. Вакулєнко, О.В. Берданова, Н.А. Сич, А.Ф. Ткачук, І.О. Федів, Є.О. Фишко. Дослідженням державно-приватного партнерства займалися зарубіжні науковці: В.Г. Варнавський, В.Н. Мочальников, Л.І. Єфимова, В.А. Михєєв, В.Є. Манжикова, Є.А. Коровін, Л. Отул, В. Ребок, Є.Ю. Бондаренко, В.І. Якунін. У працях цих науковців досліджувалися форми державно-приватного партнерства, які розглядаються багатьма з них як нова технологія розвитку економіки. Проте сутність та забезпечення механізмів державно-приват-

ного партнерства досліджені поки що недостатньо.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даного дослідження є розгляд сутності ДПП та впливу фінансового чинника на його становлення і розвиток, виявлення існуючих в Україні проблем фінансового забезпечення партнерства публічної влади і бізнесу та розробка рекомендацій щодо їх розв'язання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз теоретичних та методологічних напрацювань зарубіжних та вітчизняних учених, а також практики реалізації проєктів ДПП свідчать про відсутність єдиного цілісного розуміння сутності ДПП, як і будь-якого складного і недостатньо вивченого соціально-економічного та політико-правового явища. Вже тривалий час у вітчизняних наукових колах триває дискусія щодо доцільності застосування терміну ДПП як кращого з варіантів перекладу поширеного у світі поняття Public Private Partnerships (PPP). Цей переклад є найбільш змістовно правильним і він закріплений й в законодавстві України.

Слід вказати, що Україна за останні декілька років продемонструвала зацікавленість у впровадженні законодавчих змін, що сприятимуть ДПП. Нині законодавчу базу розвитку ДПП становлять: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, законодавчі акти України, зокрема Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI, який визначає правові, економічні та організаційні засади взаємодії держави та приватних партнерів, регулює відносини, пов'язані з підготовкою, виконанням і розірванням договорів, які підписуються в рамках ДПП, а також установлює гарантії дотримання прав і законних інтересів сторін цих договорів.

Загалом, в українському законодавстві закладено широкий підхід до розуміння ДПП, відсутній виключний перелік форм його реалізації: у рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори. Слід зазначити, що ДПП має спільні риси з іншими формами розподілу функцій та передачі державою окремих функцій на виконання до сторонніх організацій, серед яких державні закупівлі, аутсорсинг тощо. Відмінною особливістю проєктів ДПП є те, що їхня взаємовигідність базується на спільній зацікавленості партнерів в ефективному використанні суспільного ресурсу на всіх стадіях життєвого

циклу проекту: проектування, будівництва та експлуатації.

Підсумовуючи різні тлумачення терміна ДПП, можна виділити два підходи. Відповідно до першого, під ДПП розуміють систему відносин між суб'єктами владних повноважень, підприємницької діяльності та суспільними інститутами, що використовується як інструмент реалізації суспільно значимих проектів у широкому спектрі діяльності. Другий підхід передбачає зосередження уваги на правовій формі такої взаємодії.

Враховуючи світовий досвід і фінансові можливості держави, в Україні для забезпечення ефективного запровадження механізму ДПП, принаймні на початковому етапі, доцільно зосередитись на реалізації проектів ДПП у кількох ключових сферах винятково на договірних засадах. Під час вирішення питання про формування соціально-значущого проекту ППП необхідно оцінити, чи є варіант партнерства з приватним сектором найкращим методом використання ресурсів. Як правило, використовують чотири основні критерії: 1. Доцільність і економічна обґрунтованість (Feasibility study). 2. Комерційна життєздатність проекту (Commercial viability). 3. Критерій «ціна – якість» (Value for money). 4. Фіскальна відповідальність (Fiscal responsibility).

Системи партнерських відносин, що ефективно використовуються в багатьох країнах світу, дають змогу не тільки заощаджувати витрати суспільного сектора, але й забезпечувати достатній обсяг державних послуг гарантованої якості для населення. Характерною особливістю є застосування такого інструменту не для центрального, а для найнижчих (базових) рівнів управління, де виникають найбільш тісні та продуктивні відносини між приватними суб'єктами і місцевими органами влади. Таку позицію підкріплюють історичні факти: вперше включення публічно-приватного партнерства у програми місцевого розвитку мало місце у Великій Британії та Німеччині ще на початку 80-х років минулого століття [3, с. 2]. Сьогодні в країнах-лідерах, наприклад у США, приватний сектор забезпечує до 75% витрат на дослідження і розробки, а на частку ста її найбільших міжнародних корпорацій припадає 90% цієї суми. У рекурсивній системі контролю держава не може впливати на суб'єкти діяльності директивним чином і тому переходить до типу відносин, який може характеризуватися як партнерство або соціальний договір. У ході прийняття рішень з'являється можливість хоча і формального,

але тісного й інтенсивного спілкування між партнерами, гнучкої корекції і моніторингу реалізації проектів, що дасть змогу опрацювати інноваційні проекти в альтернативних варіантах без істотного збільшення коштів і дасть можливість припинити реалізацію неоптимальних контрактів.

Проте суттєвою перешкодою у нас для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах ДПП, особливо на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення з відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки.

Хоча в аспекті досліджуваної проблеми деталізація фінансового інструментарію ППП свідчить про досить широкі та різноманітні можливості для використання потенціалу як держави, так і приватного сектора, частину з яких в Україні досі не інституалізовано.

Фінансова участь держави або органів місцевого самоврядування в реалізації проектів ППП впливає на співвідношення публічних і приватних фінансових ресурсів в інфраструктурних проектах, визначає галузеві, регіональні та соціальні пріоритети щодо залучення державних коштів для реалізації завдань розвитку. З іншого боку, інструментарій державної фінансової політики створює стимули щодо залучення приватного сектору для реалізації суспільно-значущих інфраструктурних проектів, зокрема, компенсуючи ризики зміни економічної кон'юнктури, недосконалого регуляторного та інституціонального середовища. Так, пряма державна підтримка здійснюється шляхом: надання інвестиційних трансфертів; погашення відсотків за позиками; відшкодування витрат (на будівництво, участь у тендері, капітальний ремонт тощо); інвестування у статутний капітал; кредитування за рахунок коштів бюджету; надання податкових, митних пільг, податкового кредиту, відмова від стягнення податків тощо; надання державних (місцевих) гарантій за позиками приватного партнера; надання державних гарантій (місцевих) відшкодування втрат внаслідок коливань обмінного курсу. А непряма державна підтримка може містити: непряме фінансування через систему «тіньових» тарифів – відшкодування

оплати за надані споживачам послуги із державного бюджету через систему державних субсидій на комунальні послуги; залучення позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ і міжнародних організацій; надання гарантій відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту на продукцію (послуги) запланованим показникам, зміни цін (тарифів), невиконання державним партнером зобов'язань тощо; гарантування мінімального обсягу попиту (державного замовлення) на продукцію або компенсації втрат від його скорочення; страхування ризиків ППП та інші форми, що регламентуються національним законодавством.

Бюджетний кодекс України визначає форми державної підтримки для відносин ППП [4]:

– *Субвенції на виконання інвестиційних програм.* Характерною особливістю цього інструменту державної підтримки є те, що субвенції надаються із державного бюджету і використовуються винятково на місцевому рівні для будівництва (придбання), розширення або оновлення (капітального ремонту) основних фондів об'єктів, що знаходяться в комунальній власності. Субвенції інвестиційного призначення надаються шляхом включення до відповідних бюджетних програм і використовуються згідно з порядком використання бюджетних коштів протягом строку дії цих програм. Своєю чергою, бюджетні програми, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вимагають ухвалення в установленому законодавством порядку, отже, з позицій застосування механізму субвенцій для підтримки ППП є недостатньо гнучким інструментом. Надання інвестиційних субвенцій передбачає розробку та затвердження підстав та критеріїв залучення одержувачів бюджетних коштів, розробку конкурсних вимог до інвестиційних програм, критерії та умови відбору економічних суб'єктів, яким надається державна підтримка, а також дотримання принципу цільового використання коштів, оскільки в іншому разі такі кошти підлягають поверненню до державного бюджету.

– *Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань надаються винятково на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших економічних суб'єктів.* Такими гарантіями можуть виступати безвідзивні та безумовні гарантії фінансово-кредитних установ або інших підприємств чи наяв-

ність належного заставного забезпечення. Крім того, за отримання державних (місцевих) гарантій передбачено стягнення платні, однак порядок розрахунку суми не інституціалізовано. Обсяг гарантій, що надаються органами державного управління приватному партнеру, визначається законом про державний бюджет на відповідний рік. У випадку довгострокового ППП обсяг гарантій не може бути чітко прогнозовано, що робить державні гарантії короткостроковим фінансовим інструментом. Ще одне обмеження стосується джерел повернення коштів: ними не можуть виступати кошти державного (місцевого) бюджету – у такому разі державні гарантії не надаються.

– *Місцеві гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань призначені для реалізації інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.* Аналогічно до державних місцеві гарантії надаються винятково на умовах платності, строковості, забезпеченості та представлення зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів, і не надаються, якщо джерелом їхнього повернення виступають кошти державного або місцевого бюджету. Таким чином, сфера застосування державних та місцевих гарантій для сприяння розвитку ППП досить вузькою. Їх призначення: скорочення ризиків під час здійснення запозичень у фінансово-кредитних установах, причому за рахунок платності такі інструменти збільшують вартість залучених кредитних ресурсів.

– *Залучення державою позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій.* Державні запозичення належать до зовнішнього боргу, не підлягають ратифікації, а кошти на обслуговування та погашення кредиту передбачаються в держбюджеті на весь строк їхньої дії. Отримання коштів, залучених у межах таких запозичень, можливе лише для суб'єктів ППП, під управління яких передано майнові об'єкти комунальної або державної форм власності, причому таке майно не може виступати як заставне, а обсяг та вид майнового забезпечення запозичень підлягають затвердженню в органі державного управління, який ухвалює рішення щодо запозичення, тобто в Кабінеті Міністрів України. Місцеві запозичення від іноземних держав і фінансово-кредитних установ мають право здійснювати винятково міські ради міст із населенням понад 500 тис. жителів – таких

міст в Україні лише 16. Однак, з іншого боку, кредити від міжнародних фінансових організацій мають право залучати всі міські ради.

Аналізуючи результати діяльності Програми розвитку державно-приватного партнерства, що працювала в Україні до вересня 2015 р., перспективними були невеликі інфраструктурні проекти, наприклад ті, що пов'язані з енергоефективністю бюджетних будівель, енергоефективним освітленням вулиць, поводженням із твердими побутовими відходами, а також добуванням і спалюванням біогазу з виробництвом електроенергії. Очевидно, що ці напрями діяльності і надалі будуть актуальними у великих і малих містах. Оскільки енергетична галузь держави і регіонів сьогодні потребує докорінного реформування, то завдяки інвестиціям її можна модернізували, що стане основою економічного успіху. Для цього потрібно якнайшвидше врегулювати енергетичний закон і привести його у відповідність із законодавством Європейського Союзу. Додатковою умовою успіху розвитку енергетики за новітніми параметрами є створення сприятливих умов для залучення закордонних інвестицій, оскільки українська енергетика потребує значних коштів. Необхідно перейти також від так званого ринку одного покупця до ринку: успіх співпраці з іноземним інвестором – це відкритість, точність, правдивість і надання гарантій на безпеку інвестицій. Однак, на нашу думку, сьогодні ринок енергосервісних послуг у нас знаходиться на стадії формування, існує мала кількість його учасників. Окрім того, є проблеми щодо забезпечення фінансової самостійності енергосервісних компаній, оскільки вони зазвичай не володіють достатньою кількістю матеріальних активів, щоб мати можливість самостійно покривати свої зобов'язання в разі реалізації енергоефективного проекту на об'єктах замовника за власні кошти. Тому прийняті закони, які дадуть змогу усунути основні перешкоди залучення приватного капіталу до впровадження енергоефективних заходів у бюджетних установах і укладати енергосервісні договори на проведення утеплення будівель із ESCo-компаніями та гарантуватимуть інвестору повернення капіталовкладень в енергоефективність будівель і стимулюватимуть місцеві громади для отримання гарантованої економії витрат на оплату енергоресурсів та комунальних послуг. При цьому всі роботи будуть здійснюватися за рахунок приватної ESCo-компанії, а отримувати виплати вона буде тільки із суми економії коштів уже

після проведення енергомодернізації. За законопроектами № 1313 та № 1409 інвестор отримає гарантії, що його інвестиції повернуться протягом 10 років після енергозберігаючих заходів за рахунок економії ресурсів, які принесли ці заходи. Держава в цьому разі не ризикує, а навпаки – до 20% зекономлених коштів піде в бюджет, а 80% – інвестору.

На даний момент інвесторів цікавить альтернативна енергія, оскільки, на думку фахівців, за нею майбутнє. Проте для ефективної діяльності на цьому ринку потрібні зміни до Закону про «зелений тариф», який діє вже більше п'яти років, і за цей час були виявлені певні недоліки. Інвестори готові вкладати кошти в поновлювану енергетику, оскільки за підрахунками для малих гідроелектростанцій мінімальний тариф – на рівні 84 коп. за кВт, а для сонячних батарей – на рівні 5 грн. [5].

Однак, як зазначається в Концепції розвитку державно-приватного партнерства, у нас спостерігається непривабливість інвестиційного клімату і складність умов ведення підприємницької діяльності в рамках проектів ДПП, оскільки відносини між державою і бізнесом характеризуються численними проблемами в таких сферах державного управління, як ліцензування та отримання дозволів, землевідведення, захист прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів. А низький рівень прозорості в бюджетних відносинах ускладнює залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток інфраструктури національної економіки і надання суспільних послуг на засадах ДПП. Поліпшення умов підприємницької діяльності і залучення приватних інвестицій у сфері реалізації проектів ДПП потребує: збільшення прозорості дозвільної системи та зниження бюрократичних бар'єрів; упорядкування процедур здійснення перевірок та технічного регулювання (стандартизація та сертифікація); спрощення процедур реєстрації власності; створення сприятливих умов для користування земельними ділянками в рамках проектів ДПП; забезпечення прозорості у відносинах приватного і державного партнерів у рамках підготовки і реалізації проекту ДПП; зосередження зусиль держави на реалізації проектів ДПП і формуванні дієвого зворотного зв'язку у відносинах держави з приватним сектором [1, с. 6, 11].

**Висновки з цього дослідження.** Отже, впродовж останніх років в Україні державно-приватне партнерство набуває актуальності, адже забезпечення високих і стійких темпів

розвитку країни та регіонів неможливе без ефективного партнерства державних і місцевих органів влади з представниками приватного бізнесу. Стратегії та програми, що орієнтуються тільки на використання бюджетних коштів, не дають змоги органам влади здійснювати масштабні стратегічні проекти, що формують конкурентоспроможність кра-

їни. Визнаною у світі альтернативою такому способу фінансування є державно-приватне партнерство, яке виникло як механізм забезпечення доступу до капіталу і досвіду управління в приватному секторі з метою їх застосування у сферах, які традиційно є державними монополіями: громадські послуги та розвиток інфраструктури.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2012–2017 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPP-Development-Concept-2012-2017.pdf>.
2. Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.
3. Дутко Н.Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н.Г. Дутко // Вісник Академії державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpv.pdf>.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-17 із змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
5. Інвесторів цікавить альтернативна енергія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/-/195667/investoriv-tsikavyt-alternatyvna-energiya>.