

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.9.80](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.9.80)

УДК 351/354

*Н. В. Ющенко,
аспірант, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця
ORCHID: 0000-0002-3396-8013
В. В. Дячек,
к. е. н., доцент, Харківський національний університет імені В.М. Каразіна
ORCHID: 0000-0003-3542-5669
М. В. Ковтун,
студент, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця
ORCHID: 0000-0002-3414-9896*

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

*N. V. Yushchenko
PhD student, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics
V. V. Diachek
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor V.N. Karazin Kharkiv National
University
M. V. Kovtun
Student, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics*

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE AND EUROPEAN COUNTRY

Публічно-приватне партнерство є одним із сучасних інструментів залучення інвестицій до державного бюджету для стимулювання розвитку стратегічно важливих галузей країни. Публічно-приватне партнерство – складний механізм, в нормативно-правових, фінансових та організаційних аспектах який здатен акумулювати фінансові ресурси у стратегічно значущих галузях залишаючи контролюючу та регулюю роль за державою. На сьогодні, українська держава, йде курсом євроінтеграції та має на меті розвиток співпраці публічного та приватного секторів. В Україні публічно-приватне партнерство застосовується переважно в транспортній та комунальній сфері. Натомість закордонний досвід демонструє ефективну взаємодію у високотехнологічних, інформаційних та соціальних галузях. У статті викладен матеріал про впровадження публічно-приватного партнерства в європейських країнах на прикладі Великобританії та реалізації публічно-приватного партнерства (ППП) в Україні.

Public-private partnership is one of the modern tools for attracting investment into the state budget to stimulate the development of strategically important sectors of the country. Public-private partnership is a complex mechanism in the regulatory, financial, and organizational aspects that can accumulate financial resources in strategically important areas, leaving control and regulating the role of the state. Today, the Ukrainian state is a course of European integration and aims at developing cooperation between the public and private sectors. In 2010,

the Law "On public-private partnership" came into force in Ukraine. The law defines the organizational and legal basis for the interaction of public partners with private partners and the basic principles of public-private partnership on a contractual basis. The adopted Law is the first step towards building an acceptable model of cooperation between the state and the private sector. In Ukraine, public-private partnership is used mainly in the transport and communal sphere. Instead, foreign experience demonstrates an effective interaction in the high-tech, information and social sectors. The article presents the material on the implementation of public-private partnership in European countries on the example of Great Britain and the realization of public-private partnership (PPP) in Ukraine. The essence of public-private partnership as a social, economic and legal phenomenon is defined. These directions of development of the country to obtain the level of developed countries and outlined the existing obstacles. Studies have found that the PPP is one of the most effective tools for the development of the country in various industries. Because the tool covers the budget deficit at the expense of business. After analyzing the European experience on the example of the UK, it is possible to conclude that the next step for the development of Public-private partnership in Ukraine, there is a need to create a separate institution with Public-private partnership, which will take into account and correct the shortcomings of the old system.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство; євроінтеграція; держава; бізнес; європейський досвід; позитив та негатив публічно-приватного партнерства в Україні.*

Key-words: *public-private partnership; eurointegration; state; business; European experience; positive and negative public-private partnership in Ukraine.*

Постановка проблеми. У статті проаналізовано основні приклади взаємодії держави і бізнесу в європейських країнах, головні проблеми провадження ППП в Україні. Визначена сутність публічно-приватного партнерства, як соціального, економічного так і правового явища. Зазначені напрямки розвитку країни для здобуття рівня розвинутих країн та окреслені існуючі перешкоди.

Взаємодія держави та українського бізнесу є важливим напрямком для розвитку країни. Нерозвиненість систем інфраструктури, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства та інших систем в Україні є гальмом для розвитку економіки і добробуту громадян. Одним з найефективніших інструментів, здатних вирішити це завдання, може стати механізм публічно-приватного партнерства (ППП). В 2010 році в Україні набув чинності Закон «Про державно-приватне партнерство». У Законі визначані організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі. Прийнятий Закон є першим кроком на шляху побудови прийнятної моделі організації співробітництва між державою та приватним сектором. У європейських країнах активно використовуються програми публічно-приватного партнерства, для реалізації інфраструктурних та гуманітарних проектів, таким чином досліджувана проблема є актуальною та своєчасною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню проблем формуванню та розвитку публічно-приватного партнерства в Україні присвячено чимало робіт українських та зарубіжних учених. Наприклад: А. Ренда[4], Л. Шрефлер[4], Л. Шарінгер[3], В. Устименко[1], Р. Джабраїлов[1], С. Грищенко [2]. Разом з тим, розгляд питань, пов'язаних з публічно-приватним партнерством, невичерпаний, що створює підґрунтя формування науково-технічних засад публічно-приватного партнерства.

Мета статті. Метою статті є дослідження особливостей запровадження Публічно-приватного партнерства (ППП) в європейських країнах та оцінка можливості застосування досвіду європейських країн в українських реаліях.

Виклад основного матеріалу. Оскільки для України публічно-приватне партнерство є новим соціально-економічним явищем, то спочатку потрібно проаналізувати, який ряд визначень має поняття публічно-приватне партнерство. Визначення «Державно-приватне партнерство» використовується зазвичай в країнах СНД. Більшість українських науковців вважають більш правильним використання терміну «державно-приватне партнерство». Наприклад, це зауважив Г. Знаменський [1, с. 176], зважаючи на той факт, що Закон України «Про державно-приватне партнерство в Україні» передбачає виключно термін «державно-приватне партнерство», поняття «державно-приватне партнерство» не варто ототожнювати із поняттям «публічно-приватне партнерство», оскільки термін «публічно-приватне партнерство» більшою мірою відображає весь діапазон відносин у рамках цього суспільного явища з урахуванням участі органів місцевого самоврядування і громадськості. Визначення «публічно-приватне партнерство» на англійській

мові «Public –Private Partnership». Зарубіжним дослідникам найбільш близьким до відображення змісту концепції видається поняття “публічно-приватне партнерство”. До того ж воно найбільш точно відтворює її сутність відносин, оскільки, як публічний партнер у зарубіжній практиці часто виступають не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, потужні громадські організації та благодійні фонди [2, с. 7].

Публічно приватне партнерство є інструментом залучення бізнесу для подолання дефіциту коштів у державному бюджеті. Це вирішує суспільні, соціально-економічні проблеми. Щороку у світі реалізується сотні проектів ППП в системі охорони і здоров'я, інфраструктури та житлово-комунального господарства.

В світовій практиці, виділяють наступні механізми ППП[3]:

1. Контракти, як адміністративний договір, що укладається між державою і приватною фірмою на здійснення певних суспільно необхідних і корисних видів діяльності.

2. Оренда в її традиційній формі (договору оренди) та у формі лізингу. Особливість орендних відносин між владними структурами та приватним бізнесом полягає в тому, що на певних умовах договором відбувається передача приватному партнеру державного або муніципального майна у тимчасове користування і за певну плату. У разі договору лізингу лізингоодержувач завжди має право викупити державне або муніципальне майно.

3. Концесія (концесійна угода) — специфічна форма відносин між державою і приватним партнером, яка отримує все більше поширення. Її особливість полягає в тому, що держава в рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна, що є предметом концесійної угоди, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного терміну функції, які обумовлюються в угоді і наділяє його з цією метою відповідними правами, необхідними для забезпечення нормального функціонування об'єкта концесії. За користування державною або муніципальною власністю концесіонер вносить плату на умовах, обумовлених в концесійній угоді. Право ж власності на вироблену по концесії продукцію передається концесіонеру. У світовій практиці концесійні контракти реалізуються за допомогою різних механізмів — BOT, BTO, BOOT, ROT, BOMT, BOO, DBOOT і інших. Відрізняються вони від кількості наданих приватному партнеру прав щодо власності публічно-приватного партнерства.

4. Угоди про розподіл продукції. Ця форма партнерських відносин між державою і приватним бізнесом нагадує традиційну концесію, але все ж таки відрізняється від неї. Відмінності полягають перш за все в різній конфігурації відносин власності між державою і приватним партнером. Якщо в концесії, як вже згадувалося, концесіонеру на правах власності належить вся випущена продукція, то в угодах про розподіл продукції партнеру держави належить тільки її частину. Умови і порядок розподілу продукції між державою та інвестором визначаються в спеціальній угоді.

5. Спільні підприємства — поширена форма партнерства держави та приватного бізнесу. Залежно від структури і характеру спільного капіталу вони можуть бути або акціонерними товариствами (АТ), або спільними підприємствами з пайовою участю сторін. Як акціонери в АТ можуть виступати органи держави і приватні інвестори.[3]

6. Контракти життєвого циклу. Західні країни розглядають контракти життєвого циклу (Life Cycle Contracts/ LCC) як різновид концесій. Бізнес-партнер отримує щорічний прибуток тільки в тому випадку, якщо він підтримує інфраструктурний об'єкт на певному рівні. Контрактна модель КЖЦ дозволяє держзамовнику перекласти всі проектні, будівельні та експлуатаційні ризики на приватну сторону, сконцентруватися лише на основних параметрах об'єкта і контролі досягнення заданих параметрів. Тим самим після введення об'єкта в експлуатацію тягар утримання повністю лежить на приватній стороні. Обсяг поточних витрат залежить від того, наскільки якісно виконавці виконали роботи з проектування та будівництва, тобто стимулюється підвищення якості робіт на всіх стадіях проекту [3].

Виникнення ППП, сталося на думку дослідників [4], в період економічної кризи у 70-80-х років ХХ сторіччя, коли у багатьох країнах саме був дефіцит державного бюджету. Вперше залучили кошти приватних інвестицій уряд Великобританії на чолі з М. Тетчер. Спочатку сутність співробітництва полягала в базуванні на концесійних договорах, де користувач був покупцем послуг, а приватний сектор – постачальник. Спрямування інвестицій до соціальної інфраструктури, телекомунікації, захист оточуючого середовища. Тобто, держава виступала, покупцем послуг, через що набула актуальності нова проблема з фінансуванням проектів. Наступний етап розвитку ППП був пов'язаний з урядом Д.Мейджора. У 1992 році впровадили новий закон про створення «Ініціатив приватного фінансування» (Private Finance Initiative –PFI), сутність полягала в тому, що впроваджувалась нова, окрема інституція по питанням ППП та всі функції фінансування проектів будівництва, реконструкції, експлуатації переходили до приватного сектору. Таким чином, це сприяло економічному зростанню та накопиченню капіталу. Успішні проекти кінця 90-х років ХХ сторіччя у Великобританії наступні: створення системи утилізації відходів, будівництво громадської бібліотеки, школи, будинки престарілих, залізничні мережі, дорожні розв'язки. Результати розвитку програми у Великобританії, дали поштовх впровадження ППП в Європейських країнах, таких як: Франція, Нідерланди, Ірландія, Німеччина, Італія та інші країни с розвиненою економікою.

А. Ренда і Л. Шрефлер у своєму дослідженні «Публічно-приватне партнерство: національний досвід у Європейському Союзі» пропонують класифікацію, в межах якої усі країни, в залежності від інтенсивності впровадження механізмів ППП, розділяють на три групи[4]:

Перша група – «економічно розвинуті країни», тобто країни, які є лідерами за кількістю підписаних контрактів. До цієї групи досліджень належать: Великобританія, Німеччина, Франція, Ірландія та Італія. Окрім європейських країн, до цієї групи можна віднести і неєвропейські, такі, як: США, Японію, Сінгапур, Канаду. У вищезазначених країнах вже досить чітко сформувалася нормативно-правова база, яка дозволяє використовувати механізм ППП у багатьох галузях. Значний досвід використання ППП дозволив їм сформувати чітке бачення сфер, в яких його застосування буде найбільш ефективним.

Друга група – «проміжні країни», тобто країни, де спостерігається значне поширення ППП, але не в усіх сферах. Обмеженість поширення ДПП в інших сферах пов'язана з недосконалістю чинного законодавства та частою зміною поглядів уряду на дію цього механізму. До цієї групи належать Іспанія та Португалія.

Третя – «група країн, що запізнилися» – це країни, в яких застосування ППП перебуває на початковій стадії: Люксембург, Греція, Норвегія, Бельгія, Швеція.

Як окрему групу пропонують розглядати й «особливу групу», тобто країни, що мають різні політичні та економічні особливості: країни Центральної та Східної Європи. Ці країни належать до особливої групи, оскільки для впровадження ППП уряди стикаються зі значною кількістю проблем: відсутність кваліфікованих спеціалістів, нерозвиненість ринку капіталу, недостатня аналітична підготовка організації проектів та інші. Більшість прикладів впровадження ППП у цих країнах не дали позитивного результату, однак деяким країнам завдяки дотриманню всіх вимог все ж таки вдалось реалізувати успішні проекти.

В Україні запровадили нормативно-правові акти про публічно-приватне партнерство від 1 липня 2010 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство»[5]. Зрозуміло, що Україна знаходиться в окремій групі, так звана «особлива група». На сьогодні представником публічно-приватного партнерства є Міністерство економічного розвитку і торгівлі в Україні. Нижче довідка ,щодо результатів здійснення ППП (1 півріччя 2018 рік)[6] :

Таблиця 1.
Довідка, щодо результатів здійснення публічно-приватного партнерства в Україні.

№	Область	станом на 1 липня 2018 діють				Закінчився термін договору	Розірвано	Не виконується
		концесія	Спільна діяльність	Договір ДПП	Разом			
1	Вінницька	0	0	0	0	0	0	0
2	Волинська	0	0	0	0	0	0	0
3	Дніпропетровська	0	0	0	0	0	0	0
4	Донецька	2	2	0	4	1	0	0
5	Житомирська	0	1	0	1	0	0	0
6	Закарпатська	4	5	0	9	0	0	0
7	Запорізька	4	0	0	4	0	0	3
8	Івано-Франківська	1	0	0	1	0	1	0
9	Київська	10	0	0	10	0	4	0
10	Кіровоградська	0	1	0	1	0	0	0
11	Луганська	1	0	0	1	0	0	0
12	Львівська	3	1	0	4	0	0	0
13	Миколаївська	14	1	0	15	0	0	0
14	Одеська	0	6	0	6	1	2	0
15	Полтавська	0	5	0	5	0	0	109
16	Рівненська	0	0	0	0	0	0	0
17	Сумська	0	0	0	0	0	0	0
18	Тернопільська	0	0	0	0	2	0	0
19	Харківська	1	0	0	1	0	0	0
20	Херсонська	1	1	0	2	0	0	0
21	Хмельницька	0	0	1	1	0	2	0
22	Черкаська	0	0	0	0	0	0	0
23	Чернівецька	0	0	0	0	0	0	0
24	Чернігівська	0	1	0	1	0	0	0
25	КМДА	0	0	0	0	0	0	0
	Разом	41	24	1	66	4	9	113

На 1 липня 2018 року укладено 192 договорів, з яких реалізується 66 (41 договір концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір публічно-приватного партнерства), 126 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 9 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується). Проекти реалізуються в наступних сферах господарської діяльності: збір, очищення та розподілення води (31 договір, що становить 47,0 % від загальної кількості); виробництво, транспортування і постачання тепла (8 договорів, що становить 12,1 % від загальної кількості); оброблення відходів (7 договорів, що становить 10,6 % від загальної кількості); будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-

посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (7 договорів, що становить 10,6 % від загальної кількості); управління нерухомістю (4 договори, що становить 6,1 % від загальної кількості); виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (3 договори, що становить 4,5 % від загальної кількості); пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, що становить 1,5 % від загальної кількості); охорона здоров'я (1 договір, що становить 1,5 % від загальної кількості); інші (4 договори, що становить 6,1 % від загальної кількості).

Як бачимо довідці, Полтавська область з 109 концесіями, проект, що не виконується. Будівництво комплексу з переробки твердих побутових відходів, так не реалізувався. Причини не виконання українських проектів, тому різні:

- швидка зміна державної політики та законодавчої бази [7];
- військові дії на території країни;
- нестабільна економічна ситуація, низька купівельна спроможність населення [7];
- складність введення бізнесу (згідно з звітом Світового банку у 2019 р., Україна посідає 76 місце, між Киргизстаном та Грецією.);

- неефективна взаємодія між державними та місцевими органами влади [7];

Крім того, існують проблеми системного характеру:

- ризики прояву корупції, ускладнений процес з отриманням дозвільних документів;
- низький рівень підготовки посадових осіб;
- складність практичної реалізації гарантій, що надаються партнером [7];
- складна процедура переоформлення права користування земельною ділянкою приватним проектом ППП [7];

Переможець конкурсу часто заздалегідь визначений. Наприклад у 2011 р. переможець конкурсу, енергохолдінг ДТЕК, який підконтрольний Р.Л. Ахметову, був прийнятий в один день з прийняттям новим законом «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які перебувають у державній власності»[8]. Закон прийняли під конкретне підприємство, отже, це пояснює, що переможець заздалегідь був визначений.

Але, все ж таки, є позитивні зрушення у розвитку ППП. Наприклад, наступні проекти[9]: біопаливне опалення у місті Малин, виробництво теплової енергії у місті Остер, розвиток рекреаційної зони гідропарку у місті Києві.

Висновки. Проведеними дослідженнями встановлено, що ППП є одним з найбільш ефективних інструментів для розвитку країни у різних галузях. Оскільки інструмент перекриває дефіцит бюджету за рахунок бізнесу. Проаналізувавши європейський досвід на прикладі Великобританії, можливо зробити висновок, що наступним кроком для розвитку ППП в Україні, є необхідність створення окремої інституції з ППП, яка врахує та виправить недоліки старої системи.

Отже, розвиток ППП в Україні знаходиться на достатньо низькому рівні, для того щоб, наблизитися до рівня європейських країн, необхідно налагодити внутрішні, системні процеси та дати поштовх, в першу чергу розвитку бізнесу, знизити рівень корупції. Відношення держави до підприємств повинен бути більш ліберальним, оскільки дефіцит бюджету не тільки на державному та місцевому рівні, але і у приватних українських партнерів. Перш за все необхідна свобода та підтримка підприємств, тоді приватних партнерів з'явиться більше, отже, керуючись цим, більше успішних партнерів та більше успішних проектів.

Список літератури.

1. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства у відносини у сфері господарювання / В, Устименко, Р. Джабраїлов // Схід. – 2011. – № 1 (108). – С. 175-178.
2. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практ. посіб. для органів місцев. влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.
3. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Мир перемен. 2004. — №2. — С. 13.
4. Renda A. Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union / A. Renda, L. Schrefler // Briefing note vIP/A/IMCO/SC/2005-160 governed by the provisions of Framework Service Contract IP/A/IMCO/FWC/2005-33. - [Електронний ресурс] – Режим доступу: euro2005.inform/news/11/p7273
4. Зайдель М. І. Публічно-приватне партнерство: європейський досвід та українські реалії // Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія: Питання політології. – 2012. – №. 20. – С. 152-158.
5. Верховна Рада України/Законодавство України/ Закон України «Про державно-приватне партнерство в Україні» / - електронний ресурс - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
6. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України / Стан здійснення ДПП в Україні/ Довідка щодо результатів здійснення ДПП (2018) – Електронний ресурс - <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeaf26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>
7. Практичний посібник/ Реалізація проектів Державно-приватного партнерства в Україні//Київ, жовтень.2017.// С. 36

8. Верховна Рада України/ Законодавство України/ Закон України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які перебувають у державній власності» / - Електронний ресурс - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-17?lang=ru>

9. Державне-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів / Електронний ресурс -С. 78-81

References.

1. Ustyenko, V.A and Dzhabrailov, R.A. (2011), “Problems and prospects of implementation of public-private partnership in economic relations”, *Skhid*, vol. 1 (108), pp. 175-178.

2. Hryshenko, S.M. (2011), *Pidhotovka ta realizatsiia proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva: prakt. posib. dlia orhaniv mistsev. vlady ta biznesu* [Preparation and implementation of public-private partnership projects: practical guide for local authorities and business], FOP Moskalenko O. M., Kyiv, Ukraine.

3. Sharynher, L. (2004), “A new model of investment partnership between the state and the private sector”, *Myr peremen*, vol.2, p. 13.

4. Zajdel, M. I. (2012), “Public-private partnership: European experience and Ukrainian realities”, *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni VN Karazina. Serii: Pytannia politolohii*, vol. 20, pp. 152-158.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine “On public-private partnership in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 20 August 2019).

6. Ministry of economic development and trade of Ukraine (2018), “State of implementation of PPP in Ukraine/ statement of results of PPP implementation”, available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (Accessed 20 August 2019).

7. Ministry of Infrastructure of Ukraine (2017), *Praktychnyj posibnyk / Realizatsiia proektiv Derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini* [Practical guide / Implementation of Public-private partnership projects in Ukraine], Zhovten, Kyiv, Ukraine.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “About features of lease or concession of the objects of fuel and energy complex which are in state ownership”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-17?lang=ru> (Accessed 20 August 2019).

9. Regional Development in Policy and Action in Ukraine Team, U-LEAD with Europe Programme (2017), “Public-private partnership as a mechanism for the implementation of the new regional policy: the possibility of application and practical aspects of the preparation and implementation of investment projects” available at: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf (Accessed 10 August 2019).

Стаття надійшла до редакції 28.08.2019 р.