

УДК 332.142.2:334.752 (477)

О.В. ТОФАНЮК<sup>1</sup>, І.Г. ЧАЛИЙ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «ХАІ»,  
<sup>2</sup>Харківська національна академія міського господарства

## ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У БЮДЖЕТНОМУ РЕГУЛЮВАННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*У статті розглядаються питання бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства. Висвітлено особливості міжнародного досвіду використання проектів державно-приватного партнерства. Представлено існуючі механізми, класифікацію і форми державно-приватного партнерства, що використовуються при реалізації проектів у сфері інфраструктури та у сфері послуг. Проаналізовано активність державно-приватного партнерства у різних країнах і галузях. Запропоновано першочергові заходи, що необхідні для активізації державно-приватного партнерства в Україні.*

**Ключові слова:** держава, приватний сектор, регіон, соціально-економічний розвиток, інвестиційні ресурси, інвестиційний проект, державно-приватне партнерство.

### Вступ

Одним з інструментів забезпечення соціально-економічного розвитку на регіональному рівні є державно-приватне партнерство. Інвестиційне партнерство держави та бізнесу може стати тим механізмом, який дозволить залучити інвестиційні ресурси до цих сфер економіки, а також сприятиме підвищенню ефективності реалізації проектів у цих сферах.

Науковими дослідженнями з вирішення проблем застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні займалися відомі науковці. Ю.С. Вдовенко [1] досліджував теоретичні основи державно-приват-

ного партнерства та аналізував світовий та вітчизняний досвід концесійної діяльності. І.М. Сараєва [2] розглядала основні моделі і механізми взаємодії держави та бізнесу в Україні та запропонувала напрями вирішення проблем, що виникають у процесі таких взаємодій. М.Ю. Авксентьев [3] вивчав питання залучення приватних інвестицій до інфраструктурних галузей України за допомогою механізму державно-приватного партнерства. Н.О. Полянська [4] займалась формуванням системи управління державно-приватним партнерством суб'єктів авіатранспортної діяльності на ринку авіаперевезень. Г.Ф. Боднар [5] досліджував основи управління державно-приватними партнерствами у сфері газопостачання на засадах гармонізації інтересів сторін-учасниць.

## 1. Постановка завдання

Метою дослідження є розробка практичних рекомендацій щодо активізації сучасних механізмів державно-приватного партнерства на регіональному рівні.

## 2. Результати

Державно-приватне партнерство спрямоване на посилення інституційної основи для залучення фірм, громадян та їх об'єднань до місцевого чи регіонального економічного розвитку.

Важливість державно-приватного партнерства в регіональному розвитку та зростанні малого та середнього підприємництва як шляху запровадження потужностей та ефективності приватного сектору на розвиток ініціатив на всіх рівнях є загально визнаною.

Механізм інвестиційного державно-приватного партнерства передбачає, що держава являється замовником послуг. Саме держава визначає умови такого співробітництва, створює можливості прийняття управлінських рішень для приватного сектору. Держава здійснює постійний моніторинг, при цьому об'єкт інвестування залишається у державній власності. Спільно розпочатий проект реалізується у конкурентному середовищі, що створює стимул до впровадження інновацій у проект і приводить до ефективного та якісного надання кінцевих послуг.

У багатьох країнах світу інституту державно-приватного партнерства, що впроваджує суспільно значущих проектів у сфері розбудови соціальної та економічної інфраструктури, відводяться такі ролі в системі економічних взаємовідносин держави [6]:

- формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів;
- підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації;
- створення нових методів управління;
- створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому;
- об'єктивне визначення потреб ринку;
- оптимальне використання ресурсів.

На рис. 1 представлено основні напрями проектів, що реалізуються через механізми державно-приватного партнерства. Більшість з них спрямована на розвиток інфраструктури і якості наданих послуг.

Залежно від характеру завдань, які вирішуються за допомогою механізмів державно-приватного партнерства виділяють типи таких проектів. У світовій практиці існує така класифікація типів державно-приватного партнерства (рис. 2).

Отже, існують, по-перше – державно-приватні партнерства, в яких співробітництво між державним і приватним сектором базуються виключно на контрактних зв'язках, а по-друге – державно-приватні партнерства з інституційною природою, що передбачає співпрацю між державним і приватним секторами в рамках певного володіння.

У світовій практиці класифікації моделей державно-приватного партнерства прийнято виділяти такі їх форми [7]:

- контракти як адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та приватним партнером на здійснення суспільно необхідних видів діяльності;
- оренда, яка в залежності від визначених договором умов може передбачати викуп державного чи муніципального майна;
- концесія, яка передбачає надання державою права приватному партнеру протягом певного часу виконувати обумовлені договором функції і наділяє його відповідними повноваженнями для забезпечення ефективно-

го функціонування об'єкта концесії; концесія завжди передбачає повернення предмета договору державному партнеру, а право власності на вироблену продукцію залишається за приватним партнером;



Рис. 1. Механізми державно-приватного партнерства, що використовуються у світовій практиці при реалізації проектів у сфері інфраструктури та у сфері послуг

- угоди про розподіл продукції є подібними до концесійних договорів, однак на відміну від них передбачають розподіл виробленої концесіонером продукції між державним та приватним партнером;
- договори про спільну діяльність, у рамках яких держава бере постійну участь в адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності створеного спільного підприємства залежно від частки в уставному або акціонерному капіталі.

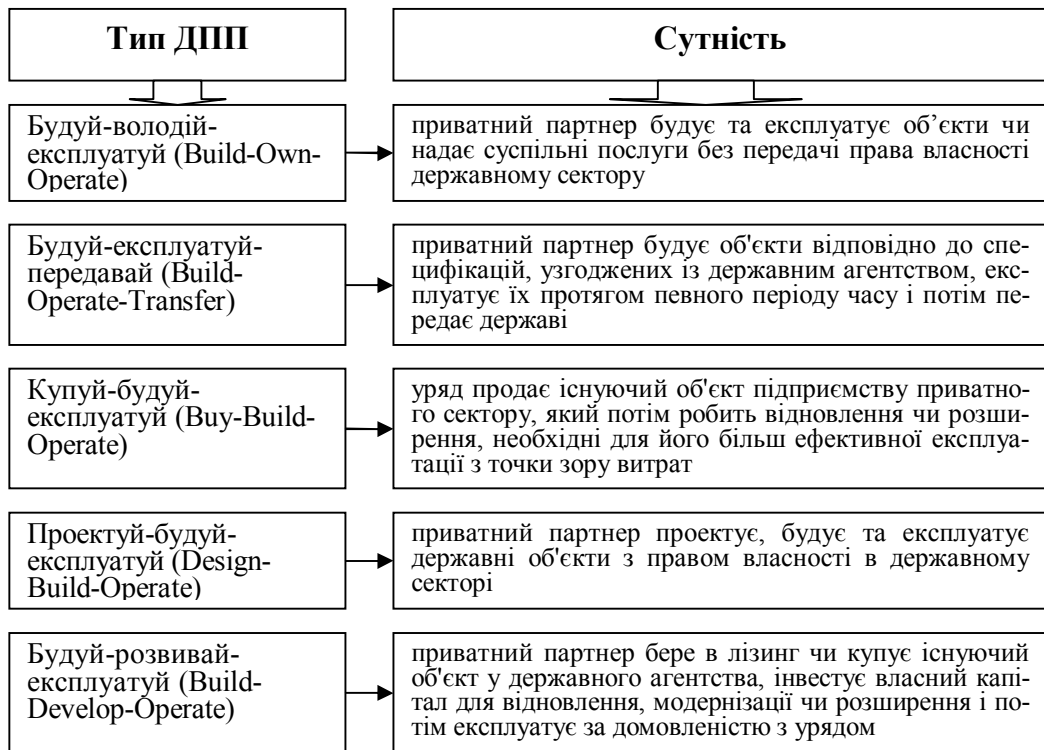


Рис. 2. Класифікація типів державно-приватного партнерства

Чисельність країн, в яких у різних формах розвивається інвестиційне партнерство держави і приватного сектора, постійно зростає. У багатьох країнах Європи, Азії, Латинської Америки та інших було здійснено низку заходів щодо підтримки механізмів такого партнерства. Це було викликано зростанням вимог до суспільних послуг та інфраструктури, з одного боку, і обмеженістю державних бюджетів – з іншого. Проекти із застосуванням моделі партнерства держави і приватного бізнесу були успішно реалізовані в таких країнах, як Велика Британія, Ірландія, Данія, Франція, Іспанія, Італія, Швеція, Португалія, Бельгія, Австрія, Німеччина, Греція, Люксембург, Нідерланди, Фінляндія (табл. 1).

З приведеного переліку країн Великобританія є «законодавцем мод» у державно-приватному партнерстві, де з 1992 р. була запроваджена Приватна фінансова ініціатива (ПФІ), що заснована на договорах концесії і яка значно вплинула на регіональний розвиток.

## Активність державно-приватного партнерства у різних країнах і галузях

Країни	Комунальні послуги	Аеропорти	Оборона	Житлове будівництво	Охорона здоров'я	ІТ – інфраструктура	Порти	Залізниця	Автодороги	Школи	Спорт та відпочинок	Каналізація
Австрія	○	○			●	○		●	●	○		○
Бельгія		●		●				●	●	○		●
Данія	●								○	●	○	
Фінляндія			○		○			○	●	●		○
Франція	●	○	○		▨		○	▨	●		●	●
Німеччина	▨	○	▨		●	●		○	▨	▨	●	▨
Греція	●	●			○				▨	○	▨	
Ірландія	○			▨	●				▨	▨		▨
Італія	▨	●		●	▨		●		▨		●	▨
Люксембург		○				●						
Нідерланди	●		●	○	○		○	▨	▨	▨		▨
Португалія	○	○		○	●	●	▨	○	●	○	▨	●
Іспанія	●	●			▨		●	○	●	○	○	▨
Швеція			○		○			○	○			
Велика Британія	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●

Позначення: ○ – йдуть дискусії, ● – проекти на стадії постачання обладнання, ▨ – деякі проекти вже працюють, ▨ – значна частина проектів завершена, ● – більшість проектів вже працюють

За загальною схемою ПФІ приватний сектор проектує, будує, фінансує та експлуатує активи відповідно до специфікацій представників державного сектору.

Більшість проектів державно-приватного партнерства різних країн світу було реалізовано в основному в таких сферах, як транспортна інфраструктура, телекомунікації, водопостачання, енергетична сфера, нерухомість, освіта, охорона здоров'я та інші (табл. 2). Судячи з табл. 2, найбільша питома вага проектів державно-приватного партнерства у країнах з розвинутою, перехідною економікою і економікою що розвивається припадає на галузь охорони здоров'я, освіти, транспорту та оборони. Подібна картина спостерігається і за кількістю укладених контрактів.

На прикладі Росії найбільш показним та успішним є досвід Санкт-Петербургу. У 2005 році було прийнято Закон «Про державно-приватне партнерство у Санкт-Петербурзі», на основі якого місто має право надавати інвестору земельні ділянки, інше рухоме і нерухоме майно. Також місто може брати участь у межах програми державно-приватного партнерства у наступних сферах: транспортна інфраструктура; системи комунального господарства, включаючи інженерні комунікації й об'єкти переробки й утилізації побутових відходів; об'єкти електропостачання; об'єкти зв'язку і телекомунікацій; об'єкти охорони здоров'я; об'єкти освіти, культури і соціального обслуговування; об'єкти туризму, рекреації і спорту.

В табл. 3 представлені форми державно-приватного партнерства, за якими реалізується більшість проектів у Російській Федерації. До них відноситься створення економічних зон зі спеціальним статусом, формування інвестиційних фондів, застосування інструментів концесії, здійснення цільової і адресної підтримки пріоритетних напрямів розвитку та створення інтегрованих структур у вигляді холдингів.

Що стосується України, то тут, як і в Росії, відсутня культура і традиції щодо інвестиційного партнерства держави та бізнесу, а також досвід таких проектів. Україна виникла із соціалістичної системи, за якої практика щодо залучення приватного сектора в інфраструктуру не була задіяна. Відсутність практичного досвіду та розуміння концепції інвестиційного партнерства держави та бізнесу державним сектором у поєднанні з незнанням механізму організації та управління нею є ще однією перепорою для розвитку даної моделі в Україні.

## Міжнародний досвід використання проектів державно-приватного партнерства

Галузі реалізації проекту	Країни «Великої сімки»		Інші розвинуті країни		Країни із перехідною економікою		Країни, що розвиваються	
	кількість	%	кількість	%	кількість	%	кількість	%
Засоби розміщення	51	8,3	22	9,13	1	2,7	1	4,55
Аеропорти			4	1,66	2	5,4	2	9,1
Мости	13	2,51	6	2,49	2	5,4		
Оборона	20	3,25	1	0,4				
Освіта	138	22,4	23	9,5	1	2,7	1	4,55
Охорона здоров'я	184	29,9	29	12	2	5,4	1	4,55
Інноваційні технології	2	0,33	2	0,83				
Організація дозвілля	1	0,16	2	0,83	1	2,7		
Легке наземне метро	25	4	19	7,88	2	5,4	1	4,55
Порти	2	0,33	2	0,83	1	2,7		
В'язниці	9	1,44	4	1,66	2	5,4	2	9,1
Залізниці	5	0,8	11	4,56			1	4,55
Автодороги	92	15	93	38,6	23	62,1	10	45,5
Соціальне житло	22	3,6	4	1,66				
Вуличне освітлення	15	2,4						
Комунальне господарство	1	0,16	3	1,24				
Використання відходів	23	3,7	7	2,9			1	4,55
Водоочищувальні спорудження	12	1,9	7	2,9			2	9,1
Інше			2	0,83				
Усього	615	100	241	100	37	100	22	



Таблиця 3

Форми державно-приватно партнерства: досвід Росії

Інструменти	Сутність
1. Особливі економічні зони: промислово-виробничі, техніко-впроваджувальні, туристсько-рекреаційні, портові	формування крапок росту на спеціально виділених територіях за рахунок залучення інвестицій на пільгових умовах
2. Інвестиційний фонд Російської Федерації	створений для реалізації інвестиційних проєктів, що мають загальнодержавне значення і які здійснюються на умовах державно-приватного партнерства на конкурсній основі
3. Концесія	передача об'єкту державної або муніципальної власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, керування, обслуговування і т.д. комерційній організації на закріплених у договорі умовах
4. Національні проєкти	цільова й адресна підтримка розвитку ключових напрямків. Було обрано такі напрямки: забезпечення житлом, охорона здоров'я, освіта, агропромисловий комплекс
5. Формування інтегрованих структур	створення або розширення холдингів і інших інтегрованих структур, що включають декілька підприємств з однієї або суміжних галузей

В Україні зроблено перші практичні кроки вбік реалізації такої форми співпраці шляхом ухвалення в липні 1999 р. Закону України «Про концесії» та Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», що відкриває значні можливості для підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів шляхом вивільнення значної їх частини за рахунок передачі суб'єктам підприємництва у концесію різноманітних об'єктів державної та комунальної власності.

Об'єктом концесійної діяльності, згідно до Закону України «Про концесії», є інфраструктурна сфера, а нормативні строки здачі об'єктів у концесію встановлені на рівні до 50 років, що відповідає загальноприйнятим нормам міжнародної практики.

Закон «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» передбачає, що проєкти будівництва та експлуатації автомобільних доріг є самоокупними, хоча це неможливо реалізувати в Україні сьогодні.

Крім того, цей закон сконцентрований тільки на будівництві нових і не охоплює сферу відновлення існуючих доріг.

Негативними рисами цих законів є, по-перше, відсутність механізму проведення тендерів, гарантій повернення капіталовкладень інвесторам, а також конкретного механізму розподілу ризиків між сторонами; по-друге, законами не передбачено створення стимулів для участі приватних інвесторів у концесійній діяльності та мотивацій для ефективної реалізації проектів.

Крім того, у 2010 році було прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство». Цим Законом передбачено, що державно-приватне партнерство може застосовуватися при реалізації проектів у сферах пошуку, розвідки надр корисних копалин і їхнього видобутку; виробництві, транспортуванні, постачанні тепла, розподілі і постачанні природного газу; будівництві, експлуатації автострад, доріг, залізниць, мостів, дорожніх естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів і їхньої інфраструктури; керуванні нерухомістю та інше. Державно-приватне партнерство також може реалізовуватися в сферах машинобудування, зборі, очищенні і розподілі води, охороні здоров'я, туризмі, відпочинку, рекреації, а також культурі і спорті, забезпеченні функціонування зрошувальних і осушувальних систем, обробці відходів, виробництві, розподілі і постачанні електричної енергії, керуванні нерухомістю.

Спираючись на сучасні умови розвитку національної і регіональної економіки в Україні, можна виділити такі проблеми, вирішення яких за допомогою державно-приватного партнерства є привабливим для держави:

- рішення системних проблем розвитку інфраструктури;
- підвищення ефективності використання державних коштів;
- зниження бюджетних витрат;
- підвищення інвестиційно-інноваційної складової економіки;
- збільшення дохідної частини бюджету.

У свою чергу, привабливість державно-приватного партнерства для бізнесу виявляється через:

- надання прямої державної підтримки й участь;
- можливість довгострокового розміщення інвестицій під надійні гарантії;
- широкий спектр потенційних проектів.

Державно-приватне партнерство є системою відносин між державним і часткою партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів поєднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності і винагород між ними, для взаємовигідного співробітництва на довгостроковій основі у створенні нових і модернізації діючих об'єктів, що мають потребу в залученні інвестицій, і користування такими об'єктами.

З метою активізації сучасних механізмів державно-приватного партнерства на регіональному рівні необхідним є здійснення таких першочергових заходів:

— удосконалення правових та організаційно-економічних засад забезпечення діяльності учасників проектів державно-приватного партнерства з урахуванням світового досвіду;

— децентралізація повноважень та бюджетних ресурсів для надання регіонам більших можливостей у вирішенні власних проблем;

— пошук та залучення приватних партнерів для здійснення проектів державно-приватного партнерства на конкурсній основі;

— підвищення рівня захисту прав учасників державно-приватного партнерства (гарантування незмінності законодавства, гарантії повернення капіталу);

— можливості подовження строку концесії в разі впливу непередбачуваних обставин на дохідний потік проекту;

— участь органів виконавчої влади у частковому фінансуванні об'єктів із використанням форм державно-приватного партнерства.

## **Висновки**

Таким чином, можна зробити висновки, що застосування механізмів державно-приватного партнерства у організаційно-економічному та бюджетному регулюванні регіонального розвитку розглядається у світовій практиці одним з ключових шляхів забезпечення сталого регіонального розвитку, що дозволяє підвищити ефективність використання бюджетних ресурсів та активів регіону. Завдяки залученню в державні програми приватного сектору, з одного боку, можливо вивільнити частину бюджетних коштів для спрямування їх на пріоритетні напрями регіонального роз-

витку, та з іншого, привнести до державного сектору досвід та ділові підходи приватних фірм.

## Література

1. Вдовенко, Ю.С. *Приватно-державне партнерство в автотранспортній сфері: [монографія]* / Ю.С. Вдовенко. – Чернігів: ЧДТУ, 2009. – 198 с.
2. Сараева, И.Н. *Государство и предпринимательство: проблемы взаимодействия (системно-институционные аспекты) [Текст]* / И.Н. Сараева. – Одесса: «Феникс», 2011. – 98 с.
3. Авксентьев, М.Ю. *Державно-приватне партнерство як сучасний механізм залучення інвестицій в інфраструктурні галузі України [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством»* / М. Ю. Авксентьев. – К., 2010. – 20 с.
4. Полянська, Н.О. *Управління державно-приватним партнерством на ринку авіаційних перевезень [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)»* / Н.О. Полянська. – К., 2009. – 20 с.
5. Боднар, Г.Ф. *Управління державно-приватними партнерствами на засадах гармонізації інтересів сторін [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)»* / Г.Ф. Боднар. – Івано-Франківськ, 2010. – 20 с.
6. *Guidelines for Successful Public – Private Partnership [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf). – 20.06.2008 р.
7. Шарингер, Л. *Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора [Текст]* / Л. Шарингер // *Мир перемен*. – 2004. – № 2. – С. 13.

Надійшла до редакції 17.11.2011

**Рецензент:** д-р екон. наук, проф., зав. кафедри обліку і аудиту Т.В. Момот, Харківська національна академія міського господарства.

## ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В БЮДЖЕТНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

*О.В. Тофанюк, И.Г. Чалый*

В статье рассматриваются вопросы бюджетного регулирования социально-экономического развития регионов Украины с применением механизмов государственно-частного партнерства. Освещены особенности международного опыта использования проектов государственно-частного партнерства. Представлены существующие механизмы, классификация и формы государственно-частного партнерства, которые используются при реализации проектов в сфере инфраструктуры и в сфере услуг. Проанализирована активность государственно-частного партнерства в разных странах и отраслях. Предложены первоочередные меры, необходимые для активизации государственно-частного партнерства в Украине.

**Ключевые слова:** государство, частный сектор, регион, социально-экономическое развитие, инвестиционные ресурсы, инвестиционный проект, государственно-частное партнерство.

## APPLICATION OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISM IN THE BUDGET REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT

*O.V. Tofaniuk, I.G. Chalyi*

In article the issues of budget regulation of socio-economic development of Ukrainian regions with application of public private partnership were considered. It were highlighted the features of international experience in the application of public private partnership. The existing mechanisms, classification and forms of public private partnerships, which are used in projects in infrastructure and in services, were presented. The activity of public private partnerships in various countries and areas was analyzed. The priority measures, which are needed for activization of public private partnership in Ukraine, were offered.

**Keywords:** government, private sector, region, socio-economic development, investment funds, investment project, public private partnership.

**Тофанюк Ольга Володимирівна** – канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», Харків.

**Чалий Іван Григорович** – канд. екон. наук, доцент кафедри економіки будівництва Харківської Національної академії міського господарства, Харків.