

УДК 338.45:69:331.107.5(477)

Н.С. Струк, канд. екон. наук, доцент**Н.В. Мельник**, канд. екон. наук, асистент

Львівський національний університет ім. Івана Франка, м. Львів, Україна

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У БУДІВЕЛЬНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Обґрунтовано доцільність розвитку державно-приватного партнерства – однієї з ефективних форм концентрації ресурсів влади, бізнесу і населення для вирішення завдань розвитку будівельної сфери. Виділено форми, види та моделі державно-приватного партнерства у будівництві.

Ключові слова: будівництво, будівельна сфера, будівельний сектор, держава, державно-приватне партнерство, державне регулювання, державне управління, концесії, концесійна угода, приватний партнер, ризик.

Обоснованно целесообразность развития государственно частного партнерства – одной из эффективных форм концентрации ресурсов власти, бизнеса и населения, для решения заданных развития строительной сферы. Выделены формы, виды и модели, государственно-частного партнерства в строительстве.

Ключевые слова: строительство, строительная сфера, строительный сектор, государство, государственно-частное партнерство, государственная регуляция, государственное управление, концессии, концессионное соглашение, частный партнер, риск.

By authors grounded expedience of development state private partnerships – one of effective forms of concentration of resources of power, business and population, for the decision of tasks development of a build sphere. Forms, kinds and models, are selected state private partnerships in building.

Key words: building, build sphere, build sector, state, state private partnership, government control, state administration, concessions, concession agreement, private partner, risk.

Постановка проблеми. В останні роки відбуваються значні зміни у підходах, формах, методах державного управління та регулювання економікою. Відповідно до існуючих тенденцій та змін, регулюючий вплив органів державного управління на економічні процеси, включаючи будівельний сектор, повинен базуватися на основних принципах модернізації державного регулювання, характерних для більшості країн ОЕСР (Організації економічної співробітництва та розвитку OECD), таких як: забезпечення ефективності та результативності державно-регулюючого впливу, підвищення прозорості, орієнтація на кінцевого споживача/клієнта та більше зосереджуватися безпосередньо на виробничій діяльності та її результатах [1].

Очікування суспільства якісних результатів діяльності органів влади зростають. Динаміка економічних процесів, світова фінансово-економічна криза, падіння фінансових ринків спричинили проблеми ринкової моделі регулювання господарського життя та перегляд традиційних методів і форм регулювання економіки. Неспроможність лише ринкових регуляторів стабілізувати економічну ситуацію у будівельному секторі, зменшити падіння показників будівництва, подолати проблеми зайнятості спричинили збільшення державних програм підтримки будівельної сфери, прийняття регуляторних актів як на державному, так і регіональному рівнях.

Проте це не повинно провокувати надмірне втручання держави у розвиток цієї сфери, додаткову бюрократизацію економічних відносин та посилення влади чиновників. На нашу думку, треба знайти оптимальну модель відносин держави та підприємств, організацій будівельного сектору, що дозволить розробити та впровадити нові механізми регулювання і розвитку будівельної сфери.

Враховуючи те, що Україна інтегрується у Європейський простір, використання нових підходів та принципів регулювання економічної діяльності є дуже важливими. Зокрема, намагання знайти шляхи вирішення проблем, пов'язаних зі зниженням ефективності бізнесу, інституційними недоліками його функціонування, підвищенням соціальної відповідальності як держави, так і окремих суб'єктів господарювання, залученням нових фінансових ресурсів та забезпечення розподілу відповідальності між державою та приватними інституціями, призвели до виникнення та запровадження державно-приватного партнерства. Саме така форма відносин є одним із ефективних механізмів залучення до-

даткових фінансових ресурсів у розвиток економіки, підвищення рівня ефективності та результативності діяльності, особливо для розвитку будівельної сфери, у вітчизняних умовах фінансової кризи та падіння показників діяльності будівельного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дозволяє констатувати, що проблема державно-приватного партнерства за останні роки знайшла відображення у працях зарубіжних і вітчизняних учених, таких як: В.Г. Бодров, В.В. Бузирєв, В.Г. Варнавський, С.Д. Данасарова, М. Мельник, А.В. Клименко, В.А. Корольов, А.І. Попов, А.О. Сосновський та інших. Разом з тим проблема державно-приватного партнерства у сфері будівництва в Україні досліджена недостатньо.

Мета статті. Головною метою цього дослідження є висвітлення сутності «державно-приватного партнерства», а також його форм, видів та моделей у будівельному секторі економіки України.

Виклад основного матеріалу. За критерієм власності, трактування категорії державно-приватного партнерства відбувається по-різному. В одних випадках партнерство держави та бізнесу розглядається як форма непрямой приватизації [2], інші вважають, що партнерство перебуває на межі державного та приватного секторів, не виступаючи ні приватизованою, ні державною формою власності [3]. За С.Д. Данасаровою, державно-приватне партнерство – це домовленість між державною і приватною структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і за більш низькою вартістю, ніж держава може здійснювати самостійно [4, с. 8]. Ми погоджуємося із думкою В.Г. Варнавського, який стверджує, що державно-приватне партнерство «дозволяє реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, з одного боку, і зберегти контрольні функції держави в соціально-значимих секторах економіки – з іншого» [5, с. 34-37]. У проектах державно-приватного партнерства право власності зберігається за державою, а міра участі бізнесу у спільних із державою проектах залежить від обраної форми партнерства та обсягів переданих йому повноважень.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» зазначається, що «державно-приватне партнерство (надалі ДПП) – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами. На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства» [6].

Враховуючи те, що досвід державно-приватного партнерства в Україні є невеликим, цей Закон містить спірні питання. Серед них:

- невизначеність мети участі приватного партнера у відносинах ДПП;
- відсутність положень про гарантії та порядок відшкодування вкладених засобів приватним партнером;
- ДПП не є видом інвестиційної діяльності;
- неможливість використання інших фінансових інструментів, інститутів, окрім договорів, що значно звужує коло можливостей для обох сторін;
- відсутні вимоги до статусу державного партнера, на відміну до дуже жорстких вимог до партнера приватного;
- надто складна процедура проведення конкурсу, що не є привабливим фактором для представників бізнесу.

Тому Закон України «Про державно-приватне партнерство» потребує вдосконалення та прийняття відповідних нормативно-правових актів для врахування світового досвіду, які сприятимуть поглибленню і розповсюдженню державно-приватного партнерства в Україні.

В Європі перші ознаки укладання угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювалися після покращення фінансового стану органів влади. Проте у 1992 р. консервативний уряд Дж. Мейджора із Великої Британії та Північної Ірландії запровадив ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства [7].

Уряд Великої Британії вперше вирішив застосовувати державно-приватне партнерство наприкінці 80-х рр. і центром його уваги були фінанси. Проте з розвитком політики за останні 20 років стимулом розвитку державно-приватного партнерства стала ефективність його складових, тобто механізм, за допомогою якого державні ресурси раціональніше застосовувалися для надання суспільних послуг. Саме ця країна сьогодні найбільше використовує таку форму співпраці держави та бізнесу у порівнянні з іншими розвинутими європейськими країнами. Окрім того, як показує досвід та аналіз літературних джерел, саме державно-приватне партнерство широко використовується для будівництва об'єктів соціального призначення – шкіл, лікарень, поліклінік, офісів, соціального житла та об'єктів інфраструктури.

Порівняльний аналіз ефективності будівельних проектів, проведений у 2005 році у Великобританії, показав набагато вищі показники реалізації саме проектів державно-приватного партнерства. Так, «90 % будівельних проектів державно-приватного партнерства було завершено своєчасно, в той час як приватне будівництво, для порівняння, досягло рівня показника у неповних 30 %. Крім того, 75 % проектів були виконані у межах запланованого бюджету, тоді як у приватному будівництві цей показник становив лише 25 %» [1, с. 141].

Особливістю розвитку державно-приватного партнерства, яка набуває особливого значення та доцільності розвитку в будівельному секторі України, є забезпечення розподілу ризиків між державою та приватним сектором, що виникають під час будівництва житла, об'єктів соціальної, інженерної інфраструктури. Для прикладу, в процесі будівництва існують певні ризики, пов'язані із затримкою будівництва, якістю будівельних послуг, своєчасною оплатою виконаних робіт. Тому, якщо держава бере зобов'язання забезпечити своєчасне перерахування коштів для виконання запланованих робіт, відповідно до визначеного кошторису, тоді приватний партнер, який безпосередньо здійснює будівництво, відповідає за два інших ризики, пов'язаних із своєчасністю виконання робіт та із якістю створеної продукції та послуг.

Аналіз різних форм і видів державно-приватного партнерства, запропонованих В.Г. Бодровим та іншими авторами, дозволив виділити ті, що доцільно використовувати у будівництві [8]. Їх перелік подається у таблиці 1.

Таблиця 1

Форми та види державно-приватного партнерства у будівництві

Форми державно-приватного партнерства	Види державно-приватного партнерства
1	2
Оренда	- оренда або лізинг державного чи муніципального майна на період виконання будівельних робіт
Державні контракти	- для виконання будівельних проектів; - для надання визначеного переліку будівельних послуг і для постачання будівельної продукції; - для надання технічної допомоги

Закінчення табл. 1

1	2
Концесії	- типу «будівництво-управління»; - типу «будівництво-володіння»
Спільні підприємства	- акціонування (корпоративні будівельні підприємства); - спільні будівельні підприємства

Джерело: складено та адаптовано авторами на основі [8, с. 197].

Для прикладу, одним із найбільш поширених видів державно-приватного партнерства, що використовується у будівництві за кордоном, є концесії. Запровадження концесії передбачає укладання державою концесійної угоди для виконання приватним партнером певного виду робіт, залишаючись при цьому повноправним власником майна. Механізм концесії передбачає поряд із будівництвом, подальшу експлуатацію побудованого підприємством об'єкта. Погоджуючись з В.В. Бузиревим, зазначимо, що зміст такого партнерства полягає у такому:

1. Приватний інвестор бере на себе зобов'язання побудувати, облаштувати та ввести в експлуатацію об'єкт за ціною, вказаною у контракті, а також ефективно експлуатувати об'єкт, виробляти на ньому відповідний продукт, надавати послуги у обсягах та на умовах, визначених у тому ж контракті.

2. Держава бере на себе зобов'язання у визначені контрактом терміни закупляти продукти (послуги) на об'єкті, побудованому та введеному в експлуатацію приватним інвестором, або забезпечувати умови, які б дозволили здійснювати повернення інвестицій та одержання прибутку [9].

Здебільшого ініціатива встановлення партнерства із приватним бізнесом виходить від держави і визначається нездатністю держави забезпечити потрібні обсяги, концентрацію та ефективне використання фінансових ресурсів з метою розвитку, підтримки та інноваційного розвитку інфраструктури усіх типів. У той час, як приватний бізнес має більше вільних фінансових ресурсів та є більш ефективним і при належному контролі зі сторони держави може краще вирішувати ці завдання.

Залежно від конкретних завдань, що розв'язуються в межах державно-приватного партнерства, в будівництві можуть використовуватися різні її моделі (табл. 2).

Таблиця 2

Моделі державно-приватного партнерства у будівництві

Модель державно-приватного партнерства	Характеристика державно-приватного партнерства
Модель БУП (Будівництво-управління-передача)	Інфраструктурний об'єкт створюється за рахунок концесіонера, який після завершення будівництва отримує право експлуатації збудованого об'єкта протягом строку, достатнього для забезпечення окупності вкладених коштів. Після закінчення цього терміну об'єкт повертається державі. Концесіонер отримує право використовувати, але не володіти об'єктом, власником якого залишається держава
Модель БВУП (Будівництво-володіння-управління (експлуатація)- передавання)	Приватний партнер отримує право не лише на використання, а й володіння об'єктом протягом строку, визначеного угодою, після закінчення якого він передається назад у державну власність
Модель БВУ (Будівництво-володіння-управління (експлуатація))	Збудований об'єкт після закінчення строку угоди не передають у державну власність, а залишають у розпорядженні інвестора
Модель БУОП (Будівництво-управління-обслуговування-передавання)	Передбачається додатково відповідальність приватного партнера за утримання і поточний ремонт збудованих ним інфраструктурних об'єктів
Модель ПБВУП (Проектування-будівництво-володіння-управління-передавання)	Встановлюється відповідальність приватного партнера не лише за будівництво інфраструктурного об'єкта, а й за його проектування

Джерело: складено та узагальнено авторами на основі [8; 9; 10; 11].

З зазначених моделей державно-приватного партнерства у світі найбільш поширеною є перша модель «Будівництво – управління – передавання», відповідно до якої угодою про концесію визначено, що об'єкт експлуатується підрядником до визначеного документом терміну, а потім повертається державі. Як видно із таблиці 2, різні моделі взаємодії учасників інвестиційно-будівельного проекту передбачають різний розподіл відповідальності між замовником та підрядником, а це означає різний розподіл ризиків за проектом.

В Україні концесії регулюються Законом України «Про концесії» від 16 липня 1999 року та гл. 40 Господарського кодексу України [12; 13]. Проте вітчизняним законодавством передавання об'єктів у концесію не передбачається передавання права власності на цей об'єкт концесіонеру та не означає призупинення права державної чи комунальної власності на ці об'єкти, лише дає підстави для продовження строку дії концесійного договору. А.О. Сосновський зазначає, що нині укладання концесійних угод не набуло широкого розвитку, це пов'язано з двома основними чинниками: високий рівень ризиків та брак довіри до держави як партнера [11].

Реалізація концесійної угоди для концедента супроводжується певними специфічними ризиками, серед яких:

- ризик втрати контролю за зростанням тарифів;
- ризик втрати контролю над державними активами (об'єктами державної та муніципальної власності);
- ризик у виборі компанії-концесіонера і в оцінці ступеня її ефективності в процесі реалізації угоди (рівень послуг, реальність інвестиційної програми та ін.);
- ризик здійснення компанією-концесіонером надмірного обороту (одержання надприбутків);
- ризик невиконання частини контрактних зобов'язань [14].

Поділ ризиків між державою й приватним інвестором – це найважливіша частина будь-якої концесійної угоди. Він повинен включатися в загальні умови концесійного контракту й становити його економічну основу. Саме на поділі ризиків будується збалансоване державно-приватне партнерство в промислово розвинених країнах. На практиці не завжди легко визначити, до якого ступеня приватна компанія здатна керувати тими чи іншими ризиками. Як показує досвід, приватний сектор краще може подолати комерційні ризики і не повинен нести витрати щодо зовнішніх ризиків (таких, над якими він немає справжнього контролю) [7].

Реалізація концесійних проектів вимагає різних видів участі держави-концедента залежно від характеру об'єкта, складності проекту, сформованої правової бази інвестиційної, загальногосподарської діяльності та економічної ситуації в країні.

Висновки і пропозиції. Будь-яка із перерахованих моделей державно-приватного партнерства, могла б використовуватися в Україні, а їх актуальність особливо важлива для виходу будівництва із кризи, створення умов для залучення додаткових інвестиційних коштів та активного залучення держави до розвитку цієї сфери. Тому вважаємо, що в Україні є високий потенціал та потреба для розвитку державно-приватного партнерства, реалізація якого потребує розроблення відповідної стратегії розвитку.

Державно-приватне партнерство у сфері будівництва, на наш погляд, може стати ефективною формою співробітництва, оскільки ця співпраця обумовлена на визнанні факту, що обидві сторони можуть отримувати вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, інноваційних технологій і управління матеріальними ресурсами з метою забезпечення сталого розвитку будівництва.

Одним із поштовхів для активного розвитку державно-приватного партнерства як механізму фінансування заходів щодо модернізації існуючої та будівництва нової інфраструктури була підготовка України до проведення Чемпіонату Європи з футболу

ЄВРО-2012. Окрім того, як показують результати проведених нами досліджень, особливої актуальності набуває питання ремонту старого та будівництва нового (в тому числі соціального) житла. Відповідно, механізмом реалізації цього процесу є розвиток державно-приватного партнерства, яке сприятиме розвитку будівництва, вирішенню соціальних та економічних проблем України.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі – розроблення механізму вдосконалення правового регулювання державно-приватного партнерства у будівництві України.

Список використаних джерел

1. *Modernising Government. The way forward.* OECD publishing, 2005. – 233 p.
2. *Public-Private Partnership: Financing a Common Wealth.* – Wash., 1985. – P. 67.
3. *Gerrand, M. B. What are Public-Private Partnership, and how do they differ from Privatization?* / M. B. Gerrand // *Finance and Development.* – 2001. – Vol.38. – № 3. – 35 p.
4. *Данасарова С. Д.* Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России : автореф. дис. на соискание науч. степени д-ра экон. наук : 08.00.01 / С. Д. Данасарова. – Улан-Удэ, 2007. – 24 с.
5. *Варнавський В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – С. 5-40.
6. *Про державно-приватне партнерство* : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
7. *Варнавський В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика : учеб. пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев. – М. : Издат. дом Гос. ун-та высш. шк. экономики, 2010.
8. *Бодров В. Г.* Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Софронова, Н. І. Балди. – К. : Академвидав, 2010. – 520 с.
9. *Бузырев В. В.* Экономика строительства / В. В. Бузырев. – [3-е изд.]. – СПб. : Питер, 2009. – 416 с.
10. *Мельник М.* Партнерство держави і бізнесу як фактор ділової активності в Україні / М. Мельник // *Вісник КНТЕУ.* – 2010. – № 3. – С. 24-40.
11. *Сосновський А. О.* Партнерство державного та приватного секторів як ефективний метод реалізації проектів з розвитку інфраструктури / А. О. Сосновський // *Вісник МНТУ. Серія Економіка.* – 2010. – № 1. – С. 38-48.
12. *Про концесії* [Електронний ресурс] : Закон України від 16 липня 1999 р. №997-XIV із змінами і доповненнями. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14>.
13. *Господарський кодекс України* : за станом на 16 січня 2003 р. №436-IV із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=436-15>.
14. *Попов А. И.* Концессионные риски в государственном-частном партнерстве / А. И. Попов // *Финансы и кредит.* – 2007. – № 19. – С. 34-43.