

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ
з дисципліни
**"ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ
ПАРТНЕРСТВО"**

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладач Бовсунівська І. В.

Київ – 2019

Розділ 1. Теоретичні засади публічно-приватного партнерства

На підставі аналізу історичних аспектів співробітництва державного і приватного секторів економіки встановлено, що практично всі моделі такого співробітництва підпорядковувалися двом головним тенденціям. Перша – це інтереси сторін, друга – нерозвиненість держави та її інститутів.

Виникнення феномену відкупів, корсарства, концесій тощо, обумовлювалося тим, що державі для реалізації своїх функцій були потрібні певні ресурси, в першу чергу фінансові. Через нерозвиненість інститутів держави, вона не могла в повній мірі та в необхідні на поточний момент терміни самостійно реалізувати свої економічні, політичні та інші інтереси. Для розв'язання проблеми держава делегувала частину своїх функцій і надавала частину належних їй ресурсів приватному сектору, який, з одного боку, задовольняв фінансові потреби держави, а з іншого, частково перебирав на себе функції держави і отримувал економічний прибуток. Подібні відносини продовжували існувати, доки рівень розвитку держави та її інститутів не дав змогу останній максимально повно виконувати приналежні їй функції. На нашу думку, протоформи ППП були не актами партнерства (за винятком окремих елементів концесійних відносин), а делегуванням окремих функцій держави або їх елементів приватному сектору. Тому більшість розглянутих моделей взаємодії держави й бізнесу припинили існувати, а оскільки й досі держава (в основному з фінансових причин) не в змозі повною мірою задовольнити суспільні інтереси, на зміну протоформам у другій половині ХХ ст. виникли і отримали подальший розвиток сучасні форми державно-приватного партнерства.

Взаємовідносини держави й бізнесу, тобто державного і приватного секторів економіки привертали увагу вчених практично від самого початку появи науки економіки. На перших етапах її розвитку різні наукові школи і напрями розглядали ступінь втручання або невтручання держави в діяльність приватного сектора. До початку ХХ ст. співробітництво держави й бізнесу в економіці практично не розглядалось. У нові часи виникла концепція змішаної

економіки, яка розглядала не лише проблеми державного втручання в ринкові відносини, але й передбачала можливість безпосередньої співпраці держави та бізнесу. З початку 90-х років ХХ ст., після появи і реалізації перших проектів державно-приватного партнерства, виникла необхідність теоретичного осмислення інтересів, мотивів, факторів і можливостей співпраці держави й бізнесу у формі державно-приватного партнерства.

Дослідження ранніх форм взаємодії публічного і приватного секторів економіки дало підґрунтя для висновку, що в процесі відносин публічно-приватного партнерства, з одного боку, концентрується ресурсна база реалізації спільних проектів, а з іншого боку, виникають суперечності сторін-учасників ППП, що потребує певних механізмів їх розв'язання для ефективного досягнення цілей. Дослідження генезису ППП впевнює в тому, що головною методологічною основою аналізу сутності, економічного змісту, механізмів і протиріч розвитку ППП є теорія сумісно-розділених відносин.

У даному разі сумісними є відносини об'єднання фінансових, трудових, інтелектуальних та інших ресурсів задля спільної реалізації проектів, а розділеними є відносини власності, відносини щодо розподілу ризиків, а також щодо одержання і привласнення вигід від реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Публічно-приватне партнерство це будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований період часу між державними і приватними учасниками. Обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси для досягнення конкретних завдань у певній галузі науки, технології та інновацій. Багатоаспектність відносин, що відбиваються категорією ППП, обумовило безліч визначень і безліч використання словосполучень, що відбивають сутність цих відносин. Серед фахівців немає чіткого розуміння терміна «public-private partnership». Існують декілька варіантів що 100 використовуються як синоніми: приватно-державне партнерство, державно-приватне партнерство, муніципально-приватне партнерство, приватно-суспільне партнерство, приватно-державна кооперація,

публічно- приватне партнерство, суспільно-приватне партнерство, партнерство держави й приватного сектора.

У вузькому смислі пропонується визначити публічно-приватне партнерство як комплексний інституціональний інструмент забезпечення оптимального використання наявного потенціалу суспільства шляхом консолідації ресурсів держави, приватного капіталу та громадянського суспільства.

У широкому смислі публічно-приватне партнерство це комплексний механізм співробітництва (взаємодії) органів державної влади або місцевого самоврядування та приватного партнера на основі об'єднання ресурсів та розподілу ризиків, метою якого є забезпечення фінансування, створення і експлуатація суспільно (соціально) значущих об'єктів на довгостроковій основі.

Публічно-приватне партнерство – це система взаємовигідного економічного співробітництва державного (або комунального) і приватного секторів економіки (з можливістю залучення третіх осіб), що певним чином юридично оформлена, заснована на розподілі ризиків між державою (або органами місцевого самоврядування) і приватним сектором (на покладанні ризиків на того партнера, який зможе попередити, або пом'якшити їх негативні наслідки) і орієнтується на одержання максимального ефекту від реалізації проектів ППП та на задоволення інтересів суб'єктів ППП в умовах обмеженості ресурсів окремої сторони.

Публічно-приватне партнерство є довгостроковим взаємовигідним контрактом між державним органом влади (або органом місцевого самоврядування) і приватним сектором з метою створення суспільної інфраструктури і надання на її основі послуг, в якому: використовуються матеріальні і нематеріальні ресурси державного (комунального) і приватного секторів; розділяються ризики, обов'язки, права, а також вигоди між державою або органом місцевого самоврядування і приватним сектором; вимоги до результату визначаються державою (місцевими органами влади).

Запропоноване визначення категорії «публічно-приватне партнерство» враховує сучасну специфіку українських умов становлення ринкових відносин і

представляє ППП як систему інвестиційних по своїй суті проектів, засновану на справедливому розподілі необхідних організаційних, фінансових, виробничих та інших ризиків, що й забезпечує сторонам прийнятний результат.

Особливості публічно-приватного партнерства:

– публічно-приватне партнерство задовольняє потреби суспільного сектора за рахунок реалізації проектів і програм, використовуючи або запозичуючи ресурси приватного сектора;

– публічно-приватне партнерство підтримує державні повноваження і функції, при цьому реалізує соціально-економічні програми сумісно з приватним сектором;

– проекти, що реалізуються у формі публічно-приватне партнерства, організовані за принципом взаємодії двох або більш сторін, що працюють за для досягнення сумісних цілей;

– учасниками публічно-приватне партнерства можуть бути: місцеві і державні органи влади, комерційні підприємства і некомерційні організації;

– учасники розділяють повноваження і відповідальність;

– учасники функціонують на рівних умовах;

– учасники спільно витрачають час і ресурси;

– учасники розділяють інвестиції, ризики і вигоди;

– учасники мають чітку угоду, контракт або інший правовстановлюючий документ.

Крім перерахованих особливостей публічно-приватне партнерство володіє *рядом специфічних рис*, пов'язаних з участю в проекті держави, яка виступає як провідний партнер, що визначає рамкові умови партнерства. Специфічними рисами публічно-приватного партнерства, в країнах ЄС, дослідники називають:

– специфічні вимоги бюджетного обліку;

– необхідність особливого «бюджетного» мислення ;

– різний правовий статус партнерів;

- детальне регулювання заборгованості державного сектора відповідно до критеріїв Маастрихтського договору;
- обмежена готовність держави ухвалювати рішення за проектом;
- формальні вимоги до процедури ухвалення рішень;
- різні правила і норми щодо державних замовлень і закупівель для проекту.

Три найбільш поширених форми партнерства: економічне партнерство; правове партнерство; організаційне партнерство.

Економічне партнерство передбачає здійснення спільної підприємницької діяльності органами публічної влади та підприємницькими структурами, спрямованої на отримання неподаткового бюджетного доходу шляхом використання ресурсів приватного партнера. Прикладами економічної взаємодії можуть бути: державні унітарні підприємства; державні корпорації; корпорації з державною участю; державно-приватне партнерство; комунальні унітарні підприємства; комунальні корпорації; корпорації з участю територіальної громади; ринкові взаємовідносини (закупівлі, тендери, інвестиційні контракти).

Правове партнерство передбачає спільну організацію процесу регулювання підприємницької діяльності з боку публічних органів влади та можливість участі приватного сектора в робочих групах з розробки законодавства, створювати саморегульовані організації із залученням фахівців з органів державної влади, а також використовувати інші форми і методи державного впливу на розвиток бізнесу. Правова взаємодія включає в себе публічне регулювання підприємницької діяльності; державне регулювання конкуренції; публічне регулювання взаємодії публічних і підприємницьких структур.

Організаційне партнерство являє собою різні форми участі представників однієї із сторін у структурних підрозділах іншого боку взаємодії. Наприклад, це може бути, з одного боку, участь представників держави або органів місцевого самоврядування в органах корпоративного управління підприємницької структури, а з іншого – участь представників приватного сектору в роботі публічних органів влади при прийнятті відповідних рішень. На етапі

впровадження проектів та програм соціально-економічного блоку доцільність партнерського співробітництва стає однією з головних умов реалізації взаємовигідного співробітництва публічних та приватних партнерів. Оцінка її основних аспектів, головним чином зводиться до реалізації системи принципів взаємодії такої організації. Так, співробітництво в рамках публічно-приватного партнерства є доцільним лише в тому випадку, коли забезпечується реалізація основних його принципів.

Основні принципи здійснення державно-приватного партнерства нашли своє відображення у Законі України «Про державно-приватне партнерство» :

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Слід зазначити, що в сучасній українській науці принципам державно-приватного партнерства приділялась велика увага. Аналіз праць вітчизняних дослідників дозволяє виділити наступні ключові принципи взаємодії державних і комерційних партнерів, які повинні стати основними орієнтирами для

досягнення соціально-економічної цілей за допомогою розвитку та використання механізмів публічно - приватного партнерства:

1) принцип соціальної відповідальності. Відповідно до нього партнерська взаємодія при реалізації соціально-економічних проектів і програм доцільна виключно у випадках, коли партнерство забезпечить більш високий рівень соціального ефекту Цей принцип на пряму корелюється з конституційним принципом: необхідність будівництва соціально-орієнтованої держави;

2) принцип партнерства. Принцип, обумовлений потребою використання управлінського і інтелектуального потенціалів приватного сектора, для реалізації соціально-економічних проектів і програм. Згідно з цим принципом, організація взаємодії у формі публічно-приватного партнерства є доцільною, коли ефект від реалізації проектів буде отримано за рахунок використання потенціалу приватного партнера;

3) принцип чіткого визначення цілей. Цей принцип забезпечує орієнтацію на посилення впливу позитивних чинників і мінімізацію дії негативних. В свою чергу, повинні бути визначені чіткі цілі розвитку в середньо- і довгостроковій перспективі, від досягнення яких залежить подальший соціально-економічний розвиток країни. Керуючись цим принципом публічно-приватне партнерство може вважатись доцільним тільки у випадках, коли така співпраця спроможна допомогти у скороченні термінів досягнення цілей соціально-економічного розвитку окремих територій;

4) принцип системності дій. Територіальну одиницю, в межах якої реалізується проект публічно-приватного партнерства, необхідно розглядати як складну економічну і політичну систему в складі загальнодержавної, яка наділена власною структурою, функціями і специфічними елементами.

Заслуговує на увагу наступна класифікація принципів саме доцільності застосування проектів публічно-приватного партнерства, ключовими елементами якої є наступні:

1) принцип платності. Партнерам у проектах публічно-приватного партнерства необхідно визначити вартість зроблених внесків, а також погодити

необхідну норму прибутку. Цей принцип встановлює норматив розподілу прибутку від реалізації проекту і програми, дозволяючи визначити взаємозацікавленість сторін;

2) принцип максимальної ефективності всіх партнерів публічно-приватного партнерства. Державному партнеру необхідно, перш за все, враховувати бюджетну та соціальну складову ефективності: створення нових робочих місць, ріст доходів населення, зниження соціальної напруги, підвищення привабливості соціально-економічної сфери). Звичайно, приватний партнер на перше місце ставить економічну ефективність;

3) принцип терміновості. Згідно з цим принципом, наголошується важливість визначення та дотримання термінів: розвитку проектів та будівництва нових виробничих потужностей; повернення залучених ресурсів; окупності вкладених інвестиційних ресурсів;

4) принцип цільового використання. Принцип цільового використання застосовується як до інвестиційного етапу контракту, так і до його експлуатаційного етапу, характеризуючи соціальну спрямованість проектів. Крім того, цей принцип підкреслює спільне значення для учасників партнерства і повинен бути закріплений в тексті контракту як одна з його істотних умов.

Важливим є чинник стану загального середовища розвитку партнерства та забезпечення уявлення про партнерство як про справедливе, відкрите підприємство, що створюється на користь суспільства. Для того, щоб ризик, що приймається приватним партнером, був для нього прийнятним (наприклад, ефективність правового захисту приватної власності, надійність фінансових ринків, стійке фінансове положення підрядчика, прозорість закупівель), необхідно звернути увагу на такий важливий чинник для успішної реалізації публічно-приватного партнерства як наявність передбаченої і стійкої кон'юнктури ринку.

Дещо схожу систему принципів взаємодії партнерів у проектах публічно-приватного партнерства розробив В.Г. Варнавський, який виділив серед основних такі:

1) економічна свобода. Згідно з цим принципом, припускається принципова можливість організації публічно-приватного партнерства. А приватний партнер має право розглядати державу або орган місцевого самоврядування не тільки як орган влади та контролю, але і як ділового партнера;

2) забезпечення взаємної вигоди в реалізації заходів підвищення ефективності галузі. Відповідно до нього, організацію публічно-приватного партнерства можна вважати доцільною, коли в результаті взаємодії обидва партнери одержують більший ефект, ніж у випадку відсутності партнерських відносин, що є аналогією визначеному вище принципу паритету інтересів, відповідно до якого жодна зі сторін не ставить перед собою мету схилити другу сторону до сприяння проти волі або в збиток інтересам;

3) узгодження приватних і публічних інтересів у цілях забезпечення економічного зростання, поліпшення якості життя населення. Даний принцип визначає доцільність партнерських відносин, якщо результати взаємодії є значущими для представників обох сторін. Це дозволяє говорити про нього, як про уточнення загальнішого принципу паритету інтересів.

Також вітчизняні фахівці пропонують визначати такі принципи публічно-приватного партнерства:

- 1) добровільний характер та вільна ініціатива партнерства;
- 2) рівноправне положення партнерів у зобов'язальних відносинах;
- 3) спільна мета партнерства;
- 4) наявність вкладів партнерів у вигляді конкретних дій з організації інноваційної діяльності, або у вигляді співінвестування фінансових, майнових та інтелектуальних цінностей у рамках її здійснення;
- 5) розподіл ризиків, витрат та прибутків (доходів) від спільної інноваційної діяльності в пропорціях згідно з домовленостями. Розвинені країни по-різному підходять до застосування публічно-приватного партнерства, але усі дотримуються тих самих принципів розвитку партнерських відносин держави і бізнесу при реалізації суспільно значимих проєктів, 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.

Проведений аналіз підходів та ключових моментів до визначення принципів доцільності реалізації та розвитку проектів публічно-приватного партнерства дав змогу виділити наступні елементи, необхідні для ефективної реалізації такої співпраці:

- наявність необхідної юридичної підтримки та інфраструктурних елементів для реалізації проекту, зокрема створення спеціалізованої компанії, яка буде здійснювати проект публічно-приватного партнерства;
- наявність фінансових ресурсів для забезпечення всіх стадій реалізації проекту;
- забезпечення участі в проектах досвідчених та кваліфікованих представників партнерів;
- забезпечення гарантій збуту, у тому числі гарантій тарифного регулювання з урахуванням інтересів приватного партнера та інвесторів;
- забезпечення умов капіталізації проекту з урахуванням інтересів інвесторів та фінансових організацій;
- наявність якісного техніко-економічного обґрунтування та бізнес-плану проекту з урахуванням визнаних міжнародних норм, методик та умов фінансування;
- наявність професійної керівної ланки проекту, яка володіє досвідом як в проектному фінансуванні, так і в будівництві і експлуатації подібних об'єктів;
- наявність контрактів на постачання сировини, комплектуючих, матеріалів і енергоносіїв на початкових етапах проекту;
- забезпечення справедливого розподілу проектних ризиків між всіма учасниками проекту публічно-приватного партнерства.

Найважливішою особливістю публічно-приватного партнерства, що відрізняє його від інших форм взаємодії органів публічної влади і бізнесу, є функціонування в умовах змішаної економіки, що базується на взаємодії державної, комунальної та приватної форми власності, формуючи специфіку відносин привласнення. Таке партнерство забезпечує вибір найбільш ефективних шляхів використання як державної, комунальної так і приватної власності, оскільки відбувається їх трансформація. У результаті створюється комбінована форма власності, що забезпечує синергетичний ефект та залучення бізнесу в усі стадії реалізації проекту.

Основними *перевагами* участі держави та органів місцевого самоврядування у проектах публічно-приватного партнерства є:

- скорочення витрат, пов'язаних з наданням державою суспільно-необхідних послуг;
- активізація інвестиційної діяльності та прискорення реалізації великих капіталомістких інвестиційних проектів, які держава самотійно навряд чи реалізувала б у найближчій перспективі;
- сприяння ефективному управлінню об'єктами державної або комунальної власності; економія фінансових ресурсів;
- отримання можливості успішно використовувати досвід та професіоналізм приватного партнера при збереженні державної або комунальної власності та контролю над активами;
- сприяння розвитку новаторських форм проектного фінансування; – оптимізація розподілу ризиків; підвищення ефективності державної та комунальної інфраструктури;
- стимулювання підприємницького мислення та сприяння упровадженню передових методів управління в органах влади;
- забезпечення діалогу між владою та бізнесом на засадах партнерства.

Основними *перевагами* участі у проектах публічно-приватного партнерства для приватного капіталу можна виокремити наступні:

- залучення до реалізації проекту бюджетних коштів; можливість доступу до раніше закритих сфер економіки (транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарства та інші);

- розширення можливостей для отримання кредитів під проект від вітчизняних та зарубіжних фінансово-кредитних установ під державні гарантії;

- через участь у проектах відбувається значне полегшення роботи з органами влади стосовно отримання ліцензій та іншої дозвільної документації;

- підвищення статусу проекту через участь у ньому держави або органів місцевого самоврядування;

- створення позитивного суспільного іміджу приватного партнера.

Проте варто мати на увазі, що обидві сторони публічно-приватного партнерства зможуть скористатися вищеназваними перевагами лише у тому разі, якщо відносини між органами публічної влади та бізнесом будуть формуватися на основі взаємної відповідальності для забезпечення гармонізації їх інтересів у напрямку підвищення соціальних стандартів, рівня та якості життя людей.

Сфери застосування державно-приватного партнерства визначені Законом України «Про державно-приватне партнерство», згідно з яким до таких сфер відносяться:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції;

- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;

- 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;

- машинобудування;

- збір, очищення та розподілення води;

- охорона здоров'я;

- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;

- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;

- оброблення відходів;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю.

В свою чергу Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 року № 739-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства на 2013-2018 роки» уточнюються та визначаються пріоритетні сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні:

- виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування);
 - агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура);
 - будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах тепlopостачання, централізованого водopостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергoефективності, поводження з побутовими відходами, упорядження територій тощо);
 - соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт);
 - наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна;
 - розвиток природно-заповідного фонду.

Проекти з використанням механізму публічно-приватного партнерства, в більшості випадків, пов'язані з розбудовою транспортних інфраструктурних об'єктів – таких як автомобільних доріг. Основною відмінністю проектів публічно-приватного партнерства енергетичної сфери і сфери платної автомобільної дороги є характер витрат на експлуатацію. Автомобільні дороги не потребують великих вкладень для експлуатації та обслуговувань, паливних витрат тощо. З цієї причини можливе використання потоку прибутків проектів, головним чином, для погашення боргів. Як правило, на погашення боргів (на протязі термінів погашень) і на виплати прибутків інвестору витрачається приблизно 80% отриманих доходів в проектах по обслуговуванню автомобільної дороги.

Експерти Світового банку виділяють 4 основні форми публічно-приватного партнерства:

1. Контракти на управління та оренду (Management and Lease Contracts) – форма публічно-приватного партнерства, згідно якої приватний партнер бере на себе на фіксований період часу управління державним інфраструктурним об'єктом, який залишається у державній власності. Держава зобов'язана здійснювати фінансування проекту. До цієї групи відносяться наступні моделі:

1.1. Контракт на управління (MC – Management Contract) – держава або орган місцевого самоврядування оплачує приватній компанії її витрати з управління своїми активами; експлуатаційні ризики держава бере на себе;

1.2. Договір оренди (LC – Lease Contract) – державні або комунальні інфраструктурні об'єкти передаються в оренду приватному партнеру на зворотній основі; за експлуатаційні ризики несе відповідальність приватна компанія;

2. Концесійний договір (Concessions Contract) – модель публічно-приватного партнерства, коли приватний сектор бере на себе управління державним або комунальним інфраструктурним об'єктом та інвестиційні ризики. Відмінною рисою концесії є те, що держава або орган місцевого самоврядування як одна зі сторін концесії володіє монопольним правом на певні ресурси або зайняття певною діяльністю. Існує безліч типів концесійних угод, найпоширенішими з яких є:

2.1. Реконструкція-експлуатація-передача (ROT – Rehabilitate, Operate and Transfer) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім здійснює його експлуатацію протягом установленого договірному терміну, приймаючи на себе пов'язані з цим ризики, а потім повертає об'єкт державі або органу місцевого самоврядування;

2.2. Реконструкція -оренда-передача (RLT – Rehabilitate, Lease or Rent and Transfer) – приватний партнер реконструює існуючий об'єкт, потім орендує або бере його у державного власника або органу місцевого самоврядування в лізинг на зазначений у контракті період часу, приймаючи на себе всі пов'язані з цим ризики, а потім повертає його державі або органу місцевого самоврядування;

2.3. Будівництво-реконструкція-управління- передача (BROT – Build, Rehabilitate, Operate and Transfer) – приватна компанія здійснює нове будівництво (реконструкцію) інфраструктурного об'єкта, потім експлуатує його протягом періоду дії контракту, приймаючи на себе всі пов'язані з цим ризики, а потім повертає його державі або органу місцевого самоврядування;

3. Проекти «з чистого аркуша» (Greenfield Projects) – приватна компанія або спільне публічно-приватне підприємство здійснює будівництво і експлуатацію нового інфраструктурного об'єкта протягом періоду контракту, після закінчення якого об'єкт може бути повернутий державі або органу місцевого самоврядування. До даної групи належать наступні різновиди моделі:

3.1. Будівництво-оренда-передача (BLT – Build, Lease and Transfer) – приватний партнер здійснює будівництво нового інфраструктурного об'єкта, приймаючи на себе власні ризики, передає готовий об'єкт у власність державі або територіальній громаді, потім орендує і експлуатує його, приймаючи на себе всі ризики до закінчення терміну оренди;

3.2. Будівництво-експлуатація-передача (BOT – Build, Operate and Transfer) – приватний партнер здійснює будівництво і експлуатацію нового інфраструктурного об'єкта, приймаючи на себе ризики, потім передає його державі або органу місцевого самоврядування після закінчення терміну дії контракту. Приватний партнер може мати право власності на створені об'єкти протягом контрактного періоду. Зазвичай такі концесійні схеми використовуються при будівництві автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Гонконг, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів та інших об'єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні залишатись у власності держави або територіальної громади;

3.3. Будівництво-володіння-експлуатація (BOO – Build, Own and Operate) – приватний партнер здійснює будівництво, володіння і експлуатацію нового інфраструктурного об'єкта, приймаючи на себе всі ризики. Держава або орган місцевого самоврядування, як правило, надає приватній компанії гарантію

мінімального доходу через викуп послуг інфраструктурних об'єктів на тривалий період («take-or-pay contracts») або компенсацію мінімального трафіка;

3.4. Комерсант (Merchant) – приватний інвестор здійснює будівництво нового інфраструктурного об'єкта, вигравши конкурс на вільному конкурентному аукціоні, за умовами якого держава або орган місцевого самоврядування не надає гарантію доходу приватному інвесторові. Приватна компанія приймає на себе всі будівельні, експлуатаційні та інші ризики по проекту;

3.5. Оренда (Rental) — приватний партнер здійснює будівництво, володіння й експлуатацію нового інфраструктурного об'єкта, приймаючи на себе всі ризики, а потім передає його в оренду державі або органу місцевого самоврядування, як правило, на період від 1 до 15 років. Держава або орган місцевого самоврядування при цьому забезпечує приватному партнерові гарантію мінімального доходу через викуп послуг інфраструктурних об'єктів на короткий період («short-term purchase agreements»);

4. Передача активів (Divestitures) – приватна компанія купує пакет акцій державного або комунального підприємства, що володіє інфраструктурним об'єктом, через публічний продаж активів, програми приватизації та інші механізми. У дану групу входять наступні моделі:

4.1. Повна (Full) – держава або орган місцевого самоврядування передає 100% пакету акцій державного або комунального підприємства приватній компанії;

4.2. Часткова (Partial) – держава або орган місцевого самоврядування передає деякий пакет акцій державного або комунального підприємства приватній компанії. Це може передбачати передавання управління інфраструктурним об'єктом приватній компанії.

Рішення щодо початку реалізації проектів (або про відмову від їх реалізації) і з їх управління, доводиться приймати в умовах ризикової невизначеності, коли необхідно обирати напрямок дій з багатьох можливих варіантів, здійснення яких досить складно передбачити повністю. Дослідження ризиків ППП має ґрунтуватися на методології сумісно-розділених відносин, де

розділеними є відносини щодо розподілу ризиків і, як слідство, щодо одержання і привласнення вигід від реалізації проектів публічно-приватного партнерства. Ризик проекту ППП є непередбачуваною зміною загального результату проекту; це імовірність подій, які можуть привести до того, що фактичні обставини проекту відрізняються від передбачуваних. Ризик зацікавлених сторін в проекті є непередбачуваною зміною у значенні інтересів зацікавлених сторін у проекті.

Виділяють два основних принципів розподілу ризиків: кількість ризиків, прийнятих на себе партнером, повинна бути пропорційна вигоді, яку він може отримати з проекту; ризики повинні бути передані тій стороні, яка може покрити їх з найменшими витратами. При цьому держава або орган місцевого самоврядування також повинні брати на себе певну частку відповідальності за можливі ризики й сприяти їх пом'якшенню для приватного сектора на основі взаємної підтримки.

Існує декілька підходів до визначення ризиків, що по суті намагаються угрупувати ризики, класифікувати їх, але «класифікації» виглядають безсистемними – в них відсутні чітко визначені критерії угруповання ризиків; ризики перемежаються як за ознаками джерел інвестування, організаційних принципів, ступеня завершеності проекту, так і рівнями економіки, на яких вони можуть виникнути.

З точки зору уряду, розподіл ризиків є найбільш ефективним там, де весь контракт укладений з одним приватним партнером. Це гарантує, що приватний партнер матиме сильні стимули до того, щоб фаза проектування і будівництва перетворилася на високоефективну діяльність.

Управління ризиками має бути спрямоване на виявлення, запобігання, стримування та зниження ризиків в інтересах проекту. Воно має тривати протягом усього життя проекту та проходити у п'ять етапів: ідентифікація ризиків, оцінка ризиків, розподіл ризиків, зниження ризиків, моніторинг і аналіз ризиків. Імовірність ризику часто впливає на рівень їх розподілу.

Пропонується алгоритм розподілу ризику: визначення всіх ризиків проекту; визначення основних послуг, які будуть надаватися державою або органом місцевого самоврядування і для яких ризики не можуть бути віднесені до

приватного партнера; перевірка кожного з ризиків, які залишилися і виявлення таких, в яких і уряд, і приватний партнер знаходиться в найкращому положенні для управління ними, а також за яким обидві сторони мають можливість контролювати ризики; визначення, чи існують будь-які ризики з тих, що залишилися, і як вони повинні бути розподілені відповідно до умов даного ринку або специфічних факторів, пов'язаних з проектом; остаточний розподіл ризиків.

Виявлення та розподіл ризиків в проектах публічно-приватного партнерства мають важливе значення для успіху партнерства та проектів, які реалізуються в його рамках. Існує декілька моделей класифікації ризиків ППП: так званий трирівневий підхід (ризики на макро- мезо і мікро- рівнях); факторний підхід (політичні, правові, економічні, ринкові, інвестиційні, ризики будівництва, ризики робочої сили, тендерні ризики, ризики природних факторів), а також так звана модель PEST- класифікації ризиків (P – політичних, E – економічних, S – соціокультурних, T – технологічних). Самою розповсюдженою моделлю класифікації ризиків є модель PEST-класифікації ризиків ППП. Незважаючи, на її розповсюдження й прийняття більшістю вчених і практиків, на наш погляд, модель PEST-класифікації ризиків публічно-приватного партнерства потребує доповнення й уточнення:

1) кожному з груп ризиків пропонуємо доповнити такими видами ризиків: політичні ризики (P) – прямі політичні ризики, протекціонізм, законодавчі зміни; економічні ризики (E) – передінвестиційні, ризик зборів з доходів, фінансові ризики, ризики перевитрати; соціокультурні ризики (S) – ризики громадської думки, екологічні, моральні, ризики партнерства і ризики групової справедливості; технологічні ризики (T) – ризик управління проектами, ризик будівництва; ризик проектування і прихованих дефектів, оточення, форс-мажор, фізичні ризики);

2) у кожній з груп ризиків встановлено і розкрито залежності між ризиками (розроблено схему взаємозалежності ризику в рамках PEST – класифікації);

3) ризики пропонується класифікувати за рівнями «держава – приватний партнер – суспільство»;

4) в кожній групі ризиків виділено ризики на різних стадіях виконання партнерських проектів, що дозволяє передбачати ризики і приймати запобіжні заходи.

Запропонована концепція управління ризиками ППП передбачає: визначення сутності і класифікацію ризиків ППП за означеними критеріями; визначення ключових факторів ризиків – імовірність їх виникнення і ступінь їх наслідків; виявлення методів, прийомів і принципів розподілу ризиків, які необхідно використовувати при прийнятті та реалізації рішень в умовах ризику; визначення алгоритму розподілу ризику; розробку матриці ризиків ППП і механізму їх пом'якшення. Управління ризиками має бути спрямоване на виявлення, запобігання, стримування та зниження ризиків в інтересах проекту і має тривати протягом усього життя проекту.

Виділено п'ять етапів циклу управління ризиками: ідентифікація ризиків; оцінка ризиків; розподіл ризиків; виявлення шляхів і механізмів зниження ризиків; моніторинг і аналіз виявлених ризиків. Реалізація концепції забезпечує можливість вибору ефективної моделі уникнення ризиків.

Розділ 2. Моделі, підходи та механізми публічно-приватного партнерства в зарубіжних країнах

Публічно-приватне партнерство набуває подальшого розвитку й поширення у світі. Провідними країнами у цій сфері є США і Канада, які в 2013 р. забезпечили

31% проектів ППП. Серед найбільш активних регіонів слід відзначити регіон ЕМЕА та Латинської Америки. За галузевим розподілом у світі лідирують проекти у галузі транспортної інфраструктури (38%) та охорони здоров'я (30%). Більшість проектів державно-приватного партнерства у світі у 2013 році мали інвестиційний рівень «BBB » і вище.

В Європі угоди публічно-приватного партнерства набули поширення в якості засобу фінансування суспільної інфраструктури. Всебічна макроекономічна оцінка публічно-приватного партнерства в Європейському Союзі була дана в дослідженні Європейського інвестиційного банку «Publicprivate partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis». Зазначений документ представляє опис діяльності в галузі ППП в ЄС з аналізом як по секторах, так і по країнах. В документі наголошується суттєвий вплив світової фінансової кризи на масштаби публічно-приватного співробітництва. В останні роки в ЄС публічно-приватне партнерство розвивалося від традиційного спрямування в транспортному секторі до галузей будівництва громадських споруд та їх обладнання (школи, лікарні тощо) і упорядкування навколишнього середовища (водопостачання і каналізація, боротьба зі спустошенням тощо). Досвід публічно-приватного партнерства став більш різноманітним по країнах. Після Великобританії деякі інші країни створили розвинені ринки ППП (Франція, Німеччина, Іспанія); інші проявили інтерес і розпочали розвивати програми публічно-приватного партнерства. При цьому слід зауважити, що деякі держави-члени ЄС мають або обмежений досвід, або зовсім не мають досвіду публічно-приватного партнерства.

Одною з особливостей розвитку ППП в ЄС є в цілому переважіння Великобританії. Так, протягом 1990-2018 років Великобританія реалізувала близько двох третин проектів публічно-приватного партнерства в ЄС. Проте у 2016 році на перше місце вийшла Франція за угодами ППП у вартісному виразі – 62% загальноєвропейських обсягів інвестування. У 2018 році Великобританія відновила свої позиції.

У вартісному виразі, Італія в 2016 році стала другим за величиною ринком ППП (4,4 млрд. євро). Іспанія, яка традиційно посідала це місце (близько 10 % від

загальної кількості проектів), у 2016 році опустилася на 6 місце. Франція, Німеччина, Італія і Португалія мають кожна по 2-5% від загальної кількості європейських проектів ППП. Великобританія, Португалія, Франція, Німеччина, Іспанія та Італія разом охоплюють приблизно 92% всього європейського ринку публічно-приватного 109 партнерства. Отже можна відзначити і таку особливість розвитку ринку ППП як нестабільність за країнами у вартісному виразі. Поширення відносин ППП у країнах ЄС при повільному залученні нових країн – також особливість ППП в ЄС. У 2016 році в 14 європейських країнах реалізовано хоча б по одній угоді ППП – це значне збільшення порівняно з 2015 роком (10 країн). Щодо присутності європейських країн на ринку ППП, то ситуація тут наступна. Португалія вже декілька років не присутня на європейському ринку ППП, тоді як Австрія, Литва і Польща повернулися на нього у 2013 році після кількох років відсутності. У вартісному виразі лише французький, німецький та італійський ринки зросли в 2016 році. Усе це свідчить, що до публічно-приватного партнерства в Європейському Союзі нові країни залучаються більш повільно. Особливістю є і те, що за останні роки значно збільшився середній розмір інвестицій у проекти ППП. Так, у 2016 році він досягнув 203,8 млн. євро (порівняно зі 163 млн. євро в 2015 році).

П'ять з шести найбільших проектів, реалізованих у 2016 році, були в транспортному секторі. Сектор навколишнього середовища також відзначився значною активністю у 2016 році. Було реалізовано 13 угод (порівняно з 4 у 2015 році) на загальну суму 2,3 млрд. євро (651 млн. євро в 2015 році). За останні два роки більшу частину проектів ППП в цьому секторі було реалізовано у Великобританії (10 угод в 2016 році). Сектор охорони здоров'я слід охарактеризувати як найбільш швидкозростаючий з 2013 році у вартісному виразі.

Кількість угод, реалізованих у секторі освіти, досягла 21, що робить його найбільш активним сектором у 2016 році за кількістю проектів. Сектори громадського порядку й безпеки та відпочинку і культури значно скоротилися у вартісному виразі (на 59 % і 41 % відповідно). Уперше з 2010 року один проект був реалізований в 2013 році в секторі телекомунікації (ультра-швидкісний

Интернет в Оверні, Франція). Жоден з проектів не був реалізований з 2013 році в оборонному та науково-дослідному секторах.

Отже найбільш активно в країнах ЄС розвиваються відносини ППП в транспортній сфері, в сфері охорони зовнішнього середовища, здоров'я, освіти.

Наведемо найбільші європейські проекти державно-приватного партнерства:

- проект залізничного GSM-R-сполучення у Франції. Контракт передбачає будівництво, експлуатацію та технічне обслуговування нової технології залізничного сполучення, система розгорнута на більш ніж 14000 111 км звичайних і високошвидкісних залізничних ліній у країні. Обсяг інвестицій проекту – 660 млн. євро, реалізований у 2010 році;

- проект будівництва фламандських шкіл у Бельгії завершився в червні 2010 року. Цей проект з обсягом фінансування 1,5 млрд. євро стосується реставрації, реконструкції і перебудови 211 шкіл першого та другого рівнів у Фландрії;

- в лютому 2010 році завершено будівництво зоопарку Vincennes (Франція). Обсяг інвестицій – 160 млн. євро. Це перший у світі проект ППП з будівництва зоопарку;

- у 2010 році Португалія реалізувала проект залізничного сполучення великої швидкості (180-кілометрова лінія між Росеігао і Саіа). З обсягом інвестицій у 1,6 млрд. євро ця угода – найбільший проект ППП в історії країни;

- у 2011 році у Франції були реалізовані проекти: будівництво швидкісних залізниць Тур-Бордо (обсяг інвестицій – 5,4 млрд. євро); Бретань-Луара (1,2 млрд. євро); будівництво штаб-квартири Міністерства оборони (1,5 млрд. євро); автостради А63 (1 млрд. євро); проект автозаправок Есо Тахе (840 млн. євро);

- будівництво автостради А24/А25 в Італії (620 млн. євро);

- проект Nottingham Транзит (фаза II) у Великобританії (620 млн. євро);

- програма Міжміського експресу (ІЕР) Департаменту транспорту Великобританії у 2012 році є найбільшим проектом, який фінансувався з приватних джерел будь-коли, і одним з найбільших проектів ППП на

сьогоднішній день. Загальна сума – 4,5 млрд. GBP, включає в себе надання поїздів, обслуговування рухомого складу і оновлення маршрутів;

– проект будівництва високошвидкісної залізниці Нім-Монпельє у Франції, вартістю близько 1,8 млрд. євро, є другою за величиною угодою, завершеною в 2012 році;

– ірландські школи. Проект складається з восьми шкіл – семи середніх шкіл і однієї початкової. Це третя мережа шкіл, побудованих з використанням ППП за участю Департаменту освіти та кваліфікації Ірландії. ЄІБ надав 50% банківського кредиту з 23-річним терміном.

– у 2013 році реалізовано проект розширення аеропорту Загреб, який став першим проектом ППП, реалізованим у Хорватії з моменту її вступу в ЄС. 30-річна концесія включає проектування, будівництво та фінансування нового терміналу, разом з експлуатацією та обслуговуванням існуючих активів аеропорту. Вартість проекту складає близько 330 млн. євро. Пакет боргу включає кредит від ЄІБ для 80 мільйонів євро.

Підсумовуючи, можна відзначити наступне. У період між 1990 і 2015 роками в країнах ЄС було реалізовано майже 1700 проектів ППП загальною вартістю інвестицій понад 318 млрд. євро. З 2006 року ринок ППП в ЄС продовжує диверсифікуватися як за країнами, так і за секторами. Великобританія залишається найбільшим ринком ППП в Європі, хоча його частка в цілому по ЄС продовжує скорочуватися. Водночас, проекти ППП стали більш важливими в інших європейських країнах. Дотепер ППП у Великобританії продовжують диверсифікувати за секторами, набирають силу проекти в секторах охорони здоров'я та освіти. За межами Великобританії подібні тенденції також спостерігаються, хоча транспорт залишається домінуючим сектором. Під час фінансової кризи ринок ППП в Європі скоротився в більшості країн і секторів.

Практику публічно-приватного партнерства в Сполучених Штатах Америки. Вона має тривалу історію. Найперші формати виникли більше двохсот років тому в період становлення американської державності. За даними Національного інституту

державноприватного партнерства, з 65 середньостатистичних муніципальних сервісних служб 23 функціонують у форматі ППП (понад 30 %). Зараз на території країни успішно реалізовані тисячі угод ППП між федеральними, муніципальними органами влади і діловою спільнотою. Особливістю сучасних відносин ППП у США є те, що найбільш поширеними сферами співпраці є модернізація інфраструктури, розвиток транспортної системи, економічне використання водних ресурсів, утилізація побутових відходів. Правове визначення ППП міститься в Статті № 6305 «Зводу законів США про порядок застосування угод про співпрацю між органами федеральної державної влади і місцевими органами влади, а також іншими зацікавленими контрагентами (Using cooperative agreement)». Взаємодія між зацікавленими сторонами регламентується федеральними та місцевими законодавчими актами, які затверджуються Конгресом (якщо йдеться про загальнонаціональні програми), або місцевими законодавчими зборами.

Класичним прикладом ППП є пакет антикризових стимулів (Recovery and Reinvestment Act), прийнятий у 2009 році з подачі президента США Барака Обами, обсягом 787 млрд. дол., для реалізації якого залучено майже три десятки федеральних відомств. Схема розподілу фінансових коштів виглядає таким чином. Після санкції Конгресу Мінфін США направляє грошові транші на рахунок кожного федерального відомства, що бере участь у програмі. Потім ці кошти (за підсумками розгляду відповідних заявок) виділяються безпосередньо у вигляді грантів і кредитів науково-дослідним центрам, бізнесу, НУО, а також місцевій владі. При цьому місцева влада розподіляє отримані з федерального бюджету асигнування за аналогічною схемою. Окремо для фізичних осіб передбачаються податкові вирахування й вилучення (податки на нерухомість, відшкодування за рахунок витрат на навчання в коледжі тощо). Контроль над витрачанням коштів здійснює Головний інспектор (входить до складу апарату Білого Дому). З метою підвищення прозорості заходи, що реалізуються, і звіти про виконану роботу публікуються в мережі Інтернет на спеціалізованому порталі (www.recovery.gov). За даними Світового банку, у США, трійку одержувачів найбільшого обсягу коштів склали Міністерство

охорони здоров'я (94 млрд. дол.), Міністерство освіти (65 млрд. дол.) та Міністерство праці (62 млрд. дол.). Такий розподіл місць не випадковий.

Розвиток «людського капіталу» – один з пріоритетів нинішньої адміністрації. Інвестування у сферу охорони здоров'я і забезпечення робочих місць є особливістю американської системи відносин ППП. Крім того, по лінії цих відомств здійснюється ряд програм міжнародної допомоги в контексті зобов'язань США з досягнення «Цілей розвитку тисячоліття». Координацію сприяння міжнародному розвитку в США здійснює Агентства з міжнародного розвитку. Воно (відповідно до Закону про міжнародну допомогу (Foreign Assistance Act), прийнятого в 1961 році, офіційно уповноважене сприяти країнам, що розвиваються, і країнам з перехідною економікою. До пріоритетів США входять питання боротьби з голодом, бідністю, інфекційними захворюваннями й наслідками стихійних лих, розповсюдження ефективних методів охорони навколишнього середовища, освіти, проведення економічних і демократичних реформ, створення й зміцнення інститутів громадянського суспільства.

В основі діяльності Агентства лежать відпрацьовані механізми формування державно-приватних партнерств. З 2001 року у рамках розробленої програми Глобального альянсу на користь розвитку (Global Development Alliances) було створено 1700 партнерств, що дозволило додатково мобілізувати на цілі розвитку по лінії приватного сектора понад 9 млрд. дол., тоді як обсяг державних інвестицій становив близько 1 млрд. дол.. З метою сприяння великим інфраструктурним проектам федеральний уряд спитається на «Закон про Транспорт, Фінанси та Інновації (TIFIA)».

Особливостями реалізації проектів ППП у США є те, що у рамках TIFIA, проект може претендувати на федеральну позику, державні гарантії або кредити. Кредити TIFIA погашаються за рахунок грошових потоків проекту після його реалізації та характеризуються низькими відсотковими ставками і гнучкими умовами погашення. На рівні федерального законодавства США в липні 2012 року був прийнятий документ під назвою «Moving Ahead – в інтересах прогресу в XXI столітті» або MAP-21, який збільшив кредитний потенціал TIFIA від приблизно 1

млрд. дол. США на рік до 7,5 млрд. дол. США в 2013 році і до 10 млрд. дол. США в 2014 році. У рамках TIFIA протягом 2013 року було реалізовано 29 проектів з обсягами фінансування у розмірі 41 млрд. доларів. Внаслідок цього 2013 рік дав один з найвищих показників інтенсифікації відносин ППП. Серед найбільших проектів відзначаються проекти реконструкції мосту між НьюЙорком і Нью-Джерсі і розширення швидкісної магістралі у Техасі.

Особливістю американських відносин ППП є реалізація міжнародних проектів, в рамках яких значну увагу в США приділяють здійсненню системи медичного розвитку в Африці. Так, у рамках «Глобальної ініціативи здоров'я» планується запобігти близько 12 млн. нових інфекційних заражень вірусом імунодефіциту, охопити до 85% всіх вагітних обстеженням на предмет позитивної ВІЛ-реакції, а також надати антиретровірусне лікування 4 млн. заражених. За рахунок допомоги ліками передбачається скоротити смертність від туберкульозу на 50% (1,3 млн. осіб). Щодо боротьби з малярією та іншими тропічними хворобами основні зусилля зі зниження смертності передбачається сконцентрувати в Нігерії та Конго. На реалізацію оголошених цілей в 2010-2014 роках планується виділити 63 млрд. дол. Не меншого значення набуває проблема продовольчої безпеки в рамках «Глобального партнерства в галузі сільського господарства і продовольчої безпеки», а також програми «Всеосяжного розвитку сільського господарства в Африці». Цільові асигнування об'ємом 3,5 млрд. дол. будуть витрачені на різні програми, включаючи забезпечення африканських землеробів більш урожайним посівним матеріалом. На порядку денному адресна робота з жінками-фермерами, які складають близько 60 % робочої сили на селі, допомога їм дешевими кредитними ресурсами, сучасною технікою, освітніми програмами.

Разом з тим, необхідно відзначити і наступну особливість ППП в США: приватно-публічне партнерство (як у міжнародній гуманітарній діяльності, так і на внутрішньо-економічному напрямі) реалізується, як правило, тільки американськими підрядниками. Ця умова (також відома як «buy American») істотно обмежує можливості іноземних контрагентів.

Канада успішно використовує механізми ППП більше десяти років, і продовжує показувати певний розвиток, але кількість нових угод у порівнянні з 2000-2008 роками дещо зменшилася. Особливість канадських проектів ППП в тому, що в основному вони застосовувалися провінційними урядами, зокрема урядами Британської Колумбії, Онтаріо, Квебека й Альберти, які після рецесії 2009 року зіткнулися зі значними фінансовими обмеженнями. Проте, як і у США простежується інфраструктурна спрямованість канадських проектів ППП. Нещодавно канадський федеральний уряд розпочав програму допомоги муніципальним урядам у розвитку місцевої інфраструктури. У результаті в 2013 році з'явилася значна кількість пропозицій нових проектів і цей рік став більш активним за останнє десятиріччя у галузі ППП. Реалізовано декілька великих дорожніх проектів, більшість з яких – у Британській Колумбії. Крім того, у 2013 році було завершено фінансування ряду великих транспортних проектів, в тому числі: проектів залізничних транзитних систем в Оттаві, Торонто і Ватерлоо; проектів будівництва транзитних/складських приміщень в Торонто; проекту нової швидкісної залізничної лінії у Ванкувері. Також у районі Торонто здійснюється будівництво об'єктів в рамках Панамериканських Ігор 2015 року. Також планується будівництво на засадах ППП нового аеропорту у столиці штату Нунавут (Nunavut) – самої північної території Канади. У 2013 році спостерігався повільний, але неухильний прогрес у галузі ППП в Австралії та Азії.

Особливістю ППП в **Австралії і Азії** є домінування проектів соціальної інфраструктури. В цих країнах соціальні інфраструктурні проекти викликають великий попит з боку держави, але їх реалізація гальмується через негативні настрої інвесторів, обумовлені політикою держави. Наприклад, реалізовані проекти тунелів Лейн Коув і Кросс Сіті у Сідней, автомагістралі Рівер Сіті в Брісбені були націоналізовані державою невдовзі після їх завершення.

Таким чином, загальними передумовами формування системи відносин ППП є зростання суспільних потреб при значному обмеженні державних ресурсів; обмеженість традиційних банківських джерел фінансування особливо у довгостроковому кредитуванні; посилення вибагливості у кредитуванні у

зв'язку з наслідками світової фінансової кризи, а також переваги інституту державно-приватного партнерства.

Головні особливості і відносин ППП у регіонах світу наступні:

- розвиток від традиційного спрямування в транспортному секторі до галузей будівництва громадських споруд та їх обладнання (школи, лікарні тощо) і упорядкування навколишнього середовища (водопостачання і каналізація, боротьба зі спустошенням тощо);

- провідною сферою розвитку відносин ППП є інфраструктура;

- ППП диверсифіковане як за країнами, так і за секторами.

Щодо головних особливостей публічно-приватного партнерства у провідних країнах світу, то вони наступні:

- інтенсифікація діяльності ППП в цілому при нестабільності по окремих країнах; поглиблення відмінностей в темпах зростання проектів ППП на регіональних ринках: випереджальний розвиток ППП демонструє Великобританія; історично відстають США, які поступово розширюють свою частку;

- диверсифікація ринку ППП за країнами і секторами;

- переважною сферою реалізації проектів ППП є інфраструктура (зокрема транспортна);

- спостерігається значне збільшення кредитного потенціалу, середніх розмірів інвестування у проекти ППП і сприяння великим інфраструктурним проектам соціальної спрямованості (охорона здоров'я, освіта, екологія);

- підвищення ролі урядів і громадських установ у відносинах ППП;

- реалізація міжнародних проектів;

- високий потенціал ППП і зростаюче його визнання серед інвесторів.

ППП-проекти мають стабільні позики з фіксованою ставкою, їх грошові потоки прив'язані до інфляції, що робить такі проекти привабливими для інституційних інвесторів, які прагнуть кредитної стабільності.

Стан публічно-приватного партнерства в країнах із середнім та низьким рівнем доходу характеризується наступними показниками. Криві динаміки кількості проектів та обсягів інвестицій за 1990-2012 роках в усіх регіонах

подібні: спостерігається постійне зростання до 1998 року, потім падіння до 2002 року з невеликими періодами зростання, які не досягають максимальної величини попереднього періоду, знов зростання до 2008 року, падіння у 2009 році, певне зростання у 2010 році і знов падіння у 2011 році. Така динаміка підтверджує негативний вплив світових фінансових криз. За такими показниками, як загальна кількість проектів і сума інвестицій провідні позиції займають Латинська Америка і Кариби (30% і 36%) та Східна Азія і Тихоокеанський регіон (29% і 18%). Водночас, за кількістю проектів ППП на одну країну перші місця займають Південна Азія (96,4), Східна Азія і Тихоокеанський регіон (68%); середня ж вартість одного проекту найбільша на Близькому Сході і в Південній Африці (628,3) та Латинській Америці і Карибах (424). Найбільшу кількість проектів було реалізовано в енергетиці, найменшу – у галузі водопостачання та каналізації, за кількістю інвестицій лідирує сектор телекомунікації, водопостачання і каналізація – на останньому місці.

У кожному регіоні є 1-2 країни, які є лідерами у реалізації проектів ППП, інші значно від них відстають, але демонструють відносно стабільні показники.

Аналіз стану і тенденцій розвитку ППП в країнах СНД доводить, що в цілому цей процес відповідає світовим тенденціям. Формування відносин ППП в країнах СНД обумовлено тими ж чинниками, що і їх формування в інших країнах. Як і в усіх країнах світу, в країнах СНД зростають суспільні потреби. Їх задоволення вимагає значних коштів, а бюджети країн СНД не в змозі їх реалізувати із-за значного обмеження державних ресурсів. Банківські системи країн СНД за багатьох причин не зацікавлені у довготерміновому кредитуванні. Обмеженість традиційних банківських джерел фінансування потребує активізувати інші джерела, зокрема поєднувати джерела державних бюджетів і приватних осіб.

У пострадянських країнах протягом 1990-2012 років було реалізовано 524 проекти публічно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій 175,4 млрд. доларів США. Як і в основних регіонах, які виділено в базі даних Світового банку, в країнах СНД існує лідер – Російська Федерація, яка за кількістю проектів (337) значно перевершує показники інших країн регіону. Після Росії йдуть Україна

– 58, Казахстан – 35 та Грузія – 34 проекти. 9 з 12 країн регіону припинили діяльність у галузі ППП вже протягом 4-6 років, Грузія – у 2012 році.

Якщо розглядати середнє фінансування проектів, то тут ситуація дещо відрізняється від розподілу проектів за кількістю. За розміром середнього показника інвестування проектів ППП лідером із значним відривом є Білорусь. За нею йдуть Російська Федерація та Узбекистан. На порядок менше зазначений показник у Киргизстані, Грузії та Молдови. Практично всі пострадянські країни розпочали діяльність з реалізації проектів публічно-приватного партнерства на початку 90-х років. До 2008 року ця діяльність була в усіх країнах більш-менш систематичною, але після 2008 року лише Росія та Україна продовжують реалізовувати проекти ППП.

Здійснено систематизацію законодавчої бази розвинутих зарубіжних країн, яка регулює питання публічно-приватного партнерства, та визначено наступні тенденції її удосконалення:

- створення механізмів пільгового оподаткування (часткового звільнення від оподаткування);
- стандартизація угод; максимальна публічність та прозорість проектів на законодавчому рівні;
- передача істотної частки ризиків приватному партнеру; – спрощення адміністративних та бюрократичних процедур;
- мінімізація управлінської та фінансової участі держави у реалізації проектів;
- трансформація органів державного управління з притаманними їм регуляторними та управлінськими функціями в експертні та дорадчі органи з консультативними функціями та мінімумом практичної та фінансової участі у проектах.

Наголошено, що в сфері публічно-приватного партнерства на сучасному етапі розвинені країни дотримуються політики постійного удосконалення механізмів взаємодії та інституційної структури.

На нашу думку, спостерігається тенденція мінімізації управлінської та фінансової участі держави або органів місцевого самоврядування у реалізації проектів, трансформації органів публічного управління з притаманними їм регуляторними та управлінськими функціями в експертні (дорадчі) органи з консультативними функціями та мінімумом своєї фінансової та практичної участі в проектах.

Розділ 3. Розвиток публічно-приватного партнерства в Україні

Україна відноситься до групи країн, в якій прийнятий спеціальний комплексний профільний нормативно-правовий акт в сфері публічно-приватного партнерства – Закон України «Про державно-приватне партнерство». Зазначений закон визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації публічно-приватного партнерства в Україні, регулює відносини, пов'язані з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, що

укладаються в рамках публічно-приватного партнерства, встановлює гарантії додержання прав і законних інтересів сторін цих договорів.

Також, відносини в сфері публічно-приватного партнерства в Україні регулюється цілою низкою Кодексів та законів України: – Конституція України; – Бюджетний кодекс України; – Цивільний Кодекс України; – Повітряний кодекс України; – Земельний кодекс України; – Закон «Про концесії»; – Закон України «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг»; – «Про угоди про розподіл продукції»; – «Про фінансовий лізинг»; – «Про оренду державного та комунального майна»; – «Про управління об'єктами державної власності»; – «Про місцеве самоврядування в Україні»; – «Про місцеві державні адміністрації»; – «Про житлово-комунальні послуги»; – «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» та іншими.

Крім того, Кабінетом Міністрів України була прийнята ціла низка Постанов, які забезпечують реалізацію положень зазначених законів:

– від 11.12.1999 року № 2293 "Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію";

– від 11.12.1999 року № 2293 "Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію"; – від 18.01.2000 року № 72 "Про реєстр концесійних договорів";

– від 12.04.2000 року № 639 "Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів"; – від 12 квітня 2000 року № 642 «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію»;

– від 11 квітня 2011 року №384 «Деякі питання здійснення державноприватного партнерства»;

– від 9 лютого 2011 року № 81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору укладеного в рамках державно-приватного партнерства»;

– від 17 березня 2011 року № 279 «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства»; 255 - від 16 лютого 2011 року № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними»;

– від 13 листопада 2013 року № 835 «Про затвердження Порядку відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка»;

– від 18 липня 2012 року № 684 «Про затвердження Порядку та критерію оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів»;

– від 18 липня 2012 року № 650 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій»;

– від 18 травня 2011 року № 520 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)»;

– від 14 серпня 2013 року № 739-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства на 2013-2018 роки».

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке згідно з Указом Президента України визначено спеціальним уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства видало, в свою чергу, видало цілу низку підзаконних актів:

– Форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства, наказом від 16 серпня 2011 року № 40, який був зареєстрований Міністерством юстиції України 20 жовтня 2011 року за № 1217/19955 на виконання пункту 4 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення

державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року №384.

– Форму техніко-економічного обґрунтування здійснення державноприватного партнерства та Методику аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, наказом від 27 лютого 2012 року №255, який був зареєстрований Міністерством юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712.

– Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, та утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів, наказом від 13 червня 2012 року № 697, які були зареєстровані Міністерством юстиції України 25 липня 2012 року за № 1254/21566.

– Форму проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якої готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка, Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка, наказом від 19 червня 2012 року № 724.

– Форму заяви про розгляд інвестиційного проекту або проектної (інвестиційної) пропозиції, наказом від 03 вересня 2012 року № 965.

– Методичні рекомендації з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка, наказом від 13 листопада 2012 року № 1279 та інші.

Головним правовим документом, який регламентує ППП є закон України «Про державно-приватне партнерство», який набув чинності у 2010 році. Згідно зазначеного закону, визначення державно-приватного партнерства з одного боку, є досить масштабним, тобто виділяє дві сторони партнерства – державну та приватну, а з другого, має занадто загальний характер. Практично те ж саме відноситься до регламентації ознак, видів та форм діяльності в рамках ДПП.

Так, в законі визначено наступні ознаки державно-приватного партнерства: – забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; – тривалість відносин (від 5 до 50 років); – передавання приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; – внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством (ст. 1). Не всі перераховані ознаки відповідають позитивній світовій практиці державно-приватного партнерства. Так, тривалість відносин, може бути меншою за встановлену нижню межу у 5 років, особливо для контрактів на управління і оренду, договорів оренди, BROТ, Проектів “з чистого аркуша”» (Greenfield Projects) та ін. Замість передачі частини ризиків приватному партнеру, з нашої точки зору, доцільніше вести мову про їх розподіл. Стосовно внесення приватною стороною інвестицій, слід відзначити, що ряд міжнародновизнаних форм ДПП їх не передбачає (контракти на управління, оренду тощо).

Законом визначено 11 сфер діяльності, в яких дозволене застосування ДПП. У якості винятку визначено, що в тих видах господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям, ДПП не застосовується (ст. 4.2). Стосовно форм здійснення ДПП, вважаємо за необхідне звернути увагу на наступне. Формально, до них відносяться будь які договори, крім угод про розподіл продукції, які регулюються відповідним законом. Однак, у тексті закону відзначено лише договори про концесію та спільну діяльність. Інші форми проходять як інші договори. Однак, зважаючи на вітчизняну практику та підходи держслужбовців, на яких покладено функції організації ДПП, вважаємо цей перелік украй обмеженим і таким, що не дозволяє застосовувати поширені у світовій практиці форми.

Стаття 4 закону «Про державно-приватне партнерство» визначає такі сфери застосування ДПП: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобуток; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і

постачання природного газу; 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; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю. У цій же статті закону дозволене застосування механізмів ДПП також і в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які, відповідно до закону, дозволяється здійснювати винятково державним підприємствам, установам та організаціям.

Слід відзначити, що, з нашої точки зору, перелік сфер застосування також не є вичерпним. Так, упущене будівництво суцільно-культурних і побутових об'єктів крім зазначених, не виокремлено сферу ЖКГ, упущена сфера управління (практично всі види контрактів на управління) та ін.

Стаття 7 закону «Про державно-приватне партнерство» в якості об'єктів ДПП визначає об'єкти, які перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим (АРК). Ними можуть бути: існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр, а також створювані чи придбані об'єкти. Передача об'єктів, які перебувають у державній або комунальній власності чи належать АРК, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках ДПП, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Після припинення дії договору об'єкти підлягають поверненню державному партнеру. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках ДПП, має державний партнер. Об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього терміну здійснення державно-приватного партнерства (пп. 3-5 ст. 7). З нашої точки зору, і в даному положенні є певні недоліки, адже певна частина контрактів ДПП у світовій практиці передбачає передачу прав власності

приватному партнеру. Значну увагу у статті 8 закону України «Про державно-приватне партнерство» приділено питанням використання земельних ділянок та сервітутів у разі, якщо вони необхідні для здійснення проекту та оформлення відповідної документації.

Питанням джерел фінансування проектів ДПП присвячена стаття 9 закону, яка визначає, що фінансування проектів ДПП може здійснюватися за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством. Зазначена стаття майже у 10 разів менше обсягом за попередню, хоча питання фінансування, з нашої точки зору, не менш важливі, чим регламентація земельних відносин, тобто дана стаття закону має суто декларативний характер. Організаційно-процедурні питання стосовно прийняття рішення про здійснення ДПП регулюються частиною III закону «Про державно-приватне партнерство» (ст. 10-13). Як зазначено в законі, пропозиції щодо можливого об'єкта та предмета ДПП готуються відповідними органами виконавчої влади або особами, які можуть бути приватними партнерами і подаються до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України.

В законі зазначене положення про те, що аналіз ефективності здійснення ДПП здійснюється на основі: детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП; порівняння основних показників реалізації проекту із залученням приватного партнера та без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінка та визначення форми управління ризиками; визначення форми реалізації ДПП (ст. 11 п. 1). Водночас, не вказано на кого саме покладаються функції здійснення такого аналізу. А враховуючи те, що й досі орган, уповноважений Кабінетом Міністрів України з питань ДПП не створено, то вся нормативна процедура фактично зависає в повітрі. Процедура вибору приватної сторони для укладення договорів у рамках ДПП здійснюється винятково на конкурсних засадах (ст. 14-17). Порядок проведення таких конкурсів затверджено постановою Кабінету Міністрів

України від 11 квітня 2011 р. за № 384. Проведенню конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП передуює визначення ключових аспектів перспективного проекту, а саме: строк, форма реалізації та основні етапи здійснення проекту ДПП; хто виступає державним партнером та якими є об'єкти ДПП; обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні проекту; основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; основні критерії визначення переможця конкурсу. Крім того, регламентовано суто процедурні питання: граничний термін подання заявок на участь у конкурсі; граничний термін проведення конкурсу з визначення приватного партнера. Інформація з головних процедурних питань – оголошення про проведення конкурсу та результати завершення конкурсної процедури публікується в газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» чи іншому офіційному друкованому засобі масової інформації відповідно статусу державного партнера, а також розміщується на його офіційному веб-сайті.

Відзначимо, що як і для процедур державних закупівель, закон про ДПП передбачає регламентацію порядку оприлюднення інформації, пов'язаної з конкурсною процедурою та її результатами. Зокрема, заборонене розголошення будь-якої інформації стосовно ходу конкурсу, його учасників, оцінки пропозицій тощо; чітко визначено процедуру оприлюднення інформації про підсумки конкурсу, аспекти відбору його переможця та підстави для відхилення інших пропозицій. Згідно ст. 17 закону про ДПП, на підставі результатів конкурсу укладається договір між державним партнером – органом влади, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства та приватною стороною – переможцем конкурсу. При цьому, такий договір обов'язково повинен укладатися лише на умовах, які запропоновані під час конкурсу і затверджені в результаті конкурсної процедури. Далі, у п. 3 ст. 17, мова йде про те, що інформація про укладення договору про проект ДПП повинна передаватися до спеціалізованого органу виконавчої влади, уповноваженого на ведення обліку договорів, укладених у рамках ДПП, але на жаль, цей орган досі також не створено. Порядок змінені, доповнення або

розірвання за згодою сторін чи в судовому порядку договорів ДПП регламентується п. 4, ст. 17 закону. Важливим є питання щодо обсягів та форм участі держави у реалізації проекту ДПП, державних гарантій та фінансування. Більшість зазначених питань регламентується ст. 18 закону «Про державно-приватне партнерство». Зокрема, в ній мова йде про те, що така державна підтримка може надаватися шляхом надання гарантій та фінансування органами державної та місцевої влади, згідно із загальнодержавними та місцевими програмами. Як зазначено у п. 2 ст. 18, рішення про надання такої підтримки проекту ДПП приймається залежно від права власності на об'єкт ДПП відповідним органом влади. Порядок надання державної підтримки встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Важливим для розвитку державно-приватного партнерства в Україні, на нашу думку, є встановлена законом можливість участі в цій діяльності іноземних приватних осіб (ст. 19). Нею встановлюється національний правовий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Гарантії прав приватних партнерів викладено у ст. 20 закону про ДПП. В ній, зокрема, зазначено, що держава гарантує дотримання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП, дотримання прав і законних інтересів приватних партнерів. Також встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов'язану зі здійсненням проекту ДПП, крім випадків, встановлених законом.

Українським є питання про тарифи на послуги у рамках ДПП. Це питання регламентується п. 3 ст. 20 закону. Мова тут йде про те, що у разі якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення ДПП, встановлені в розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх

втрата у порядку, встановленому законодавством. У випадку, коли ціни (тарифи) на послуги приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інше не передбачено договором, укладеним у рамках ДПП. Розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом терміну дії договору витрат приватного партнера на здійснення інвестицій. П

Правова дефініція стосово компенсацій інвестиційної складової звичайно дуже доцільна, але в такому випадку, мова не йде про можливість отримання приватним партнером якогось прибутку, що зразу ж зводить на нівець доцільність його участі в проекті. Важливим аспектом держаних гарантій організації з діяльності державно-приватного партнерства, з нашої точки зору є те, що пп. 4-5 ст. 20 закону визначено, що до прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках ДПП, протягом терміну його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів). Суттєвим є також дефініція про те, що у разі прийняття органами державної влади або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм унаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі. Приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, передбачених законодавством України, у порядку, встановленому законодавством України.

Тобно, у законі встановлено певні гарантії для приватної сторони стосовно виникнення політичних та пов'язаних з ними економічних ризиків. Статтею 21 закону про ДПП, встановлено порядок звітування приватних партнерів перед державними, стосовно виконання договору, укладеного в рамках ДПП. Нею також регламентуються питання контролю за виконанням договорів, укладених у рамках ДПП, який здійснюють центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом.

З метою удосконалення нормативно-правової бази та подальшого розвитку публічно-приватного партнерства в Україні доцільно внести зміни та доповнення до законодавчих та підзаконних актів, які регулюють (частково або окремі види) відносини публічно-приватного партнерства. Зокрема, основні пропозиції стосуються: визначення повноважень органів влади, які залучаються до проектів; врегулювання входження або заміни приватного партнера у разі невиконання ним його зобов'язань за договором без необхідності проведення нового конкурсу; надання можливості справедливої компенсації у разі дострокового припинення угоди з метою відшкодування обґрунтованих збитків; встановлення можливості прискореної процедури встановлення та зміни тарифів; чіткого визначення механізмів надання гарантій органами місцевого самоврядування приватним компаніям щодо виконання відповідних фінансових зобов'язань за угодами; конкретизації видів та механізмів імплементації державної підтримки та підтримки органів місцевого самоврядування; запровадження уніфікованої процедури (критеріїв) відбору приватного партнера для всіх форм партнерства; забезпечення прискореної процедури оформлення права користування земельними ділянками, які передається приватному партнеру за договорами партнерства.

Особливим питанням організації діяльності ППП в Україні є створення його інституційної складової, зокрема – уповноваженого органу виконавчої влади з питань ППП. Цей аспект регламентує стаття 22 закону «Про державно-

приватне партнерство». Зокрема в ній визначено, що до повноважень такого органу належать: організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках ППП; підготовка пропозицій та здійснення заходів щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері ППП; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ППП; розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню ППП, вжиття заходів для їх виконання; сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ППП; сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами; проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ППП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ППП; проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері ППП, в тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультативної роботи; участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ППП; ведення обліку договорів, укладених у рамках ППП; подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках ДПП, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів; здійснення інших повноважень, передбачених законом. Такого органу в Україні поки що не існує. Лише у серпні 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України за № 459, в якості уповноваженого органу виконавчої влади з питань ППП затверджено Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Водночас, аналіз діяльності даного органу у сфері ППП, поки що не дозволяє зробити висновок про те, що він на справді виконує всі покладені на нього функції.

Враховуючи інтенсифікацію публічно-приватного партнерства в Україні після прийняття Закону про цей вид діяльності, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на необхідності розробки відповідної інституційної

складової, яка, на нашу думку, дозволить підняти організаційні аспекти ППП в Україні на новий рівень. Про це свідчить досвід як розвинених країн, так і країн-нових членів ЄС. Розвиток в Україні інституту ППП неможливий без ефективного рішення ряду серйозних проблем.

По-перше, застосування механізму ППП усе ще належним чином не пророблене на законодавчому рівні. Так, у законодавстві, що стосується ППП, присутні яскраво виражені недоліки:

- існуючі законодавчі норми повною мірою не можуть урахувати всієї специфіки фінансових і правових відносин учасників проектів;
- відсутні нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють механізм взаємодії держави та приватних інвесторів у рамках ППП;
- на законодавчому рівні чітко не визначені галузі економіки й напрямки, у яких припустиме використання механізму ППП;
- відсутні правові акти, що містять положення про повноваження органів влади у випадку їхньої участі в здійсненні проектів ППП;
- законодавчо не передбачені угоди й договори про ППП у публічно-правовій сфері. Не менш важлива і юридично закріплена позиція щодо власності, структури оподаткування і регулювання потенційних конфліктів інтересів.

По-друге, для ефективного застосування механізму ППП необхідно підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців, які часто не мають достатньої компетентності для здійснення ППП-проектів. Означену проблему можна вирішити створенням при уряді/адміністрації спеціальних консультаційних органів, які надаватимуть підтримку ППП проектам як на етапі його розробки, так і консультувати учасників у рамках його реалізації.

По-третє, в Україні відсутнє чітке розуміння самого механізму ППП. Так, на даний момент під проектами ППП в Україні найчастіше розуміються дуже великі проекти, фінансовані за рахунок залучення коштів держбюджету. Проте, більшість з них не є проектами ППП з точки зору світової практики, тому що основою ППП є чітко спланований розподіл ризиків у рамках проекту.

Особливо ефективною є взаємодія держави й бізнесу при реалізації великих інвестиційних проектів в інноваційній сфері.

Однак вона вимагає виконання цілого ряду необхідних умов, а саме:

– наявність чітко сформульованих державою стратегічних пріоритетів і шляхів їхнього досягнення за допомогою окремих локальних проектів; - установлення правил взаємодії держави і приватного бізнесу при реалізації спільних проектів;

– розробка конкретних пропозицій щодо розподілу інвестицій, ризиків і вигід для кожного реалізованого проекту.

У партнерські відносини поряд з державними органами влади можуть вступати органи місцевого самоврядування. Таке партнерство може широко використовуватися як інструмент міського, соціально-економічного розвитку на рівні муніципальних утворень. Дані альянси створюються на певний термін з метою здійснення конкретного проекту й припиняють своє існування після його завершення. Публічно-приватне партнерство залежно від того, яким воно наповнене змістом, може позиціонуватися як взаємовідносини між органами публічної влади, з одного боку, і господарюючими суб'єктами з іншого боку, що складаються, наприклад, з приводу розвитку інноваційного потенціалу території. З боку держави внеском у партнерство може бути надання бізнесу можливостей одержання держзамовлення, участі в програмах розвитку регіону, надання гарантій, залучення капіталу і майна, завдяки чому приватне підприємство може підсилити свої позиції на світових ринках інноваційної продукції. Бізнес, у свою чергу, забезпечить модернізацію виробництва до рівня міжнародних стандартів.

Стратегічні напрями розвитку публічно-приватного партнерства в Україні: реалізація великих інфраструктурних проектів; розвиток інноваційної інфраструктури країни; використання фінансового потенціалу інвестиційних, пенсійних фондів і приватних фірм; розвиток соціальної інфраструктури; використання нових форм і механізмів ППП. Доцільно застосовувати новий фінансовий механізм – «винагорода за управління об'єктом ППП». Для реалізації

великих інфраструктурних проектів ППП необхідно залучати міжнародні фінансові інститути. Для виконання регіональних проектів ППП пропонується ширше використовувати потенціал вітчизняних інвесторів. У зв'язку з цим необхідно розробити стандартизовані моделі ППП-діяльності для відповідних галузей, типові контракти й фінансово-економічні моделі (розрахунки), а також «Дорожні карти» для потенційних інвесторів і публічних органів влади.