

УДК 321.477

З. М. Бурик,
д. держ. упр., професор кафедри управління та бізнес-адміністрування,
Інститут післядипломної освіти та довузівської підготовки
Прикарпатського національного університету імені В. Стефаника
ORCID ID: 0000-0002-4394-6766

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.1.83

ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І ПРИВАТНОГО СЕКТОРУ ДЛЯ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ: КОНТЕКСТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Z. Buryk,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Management
and Business Administration, Institute of Graduate Studies and Preuniversity
Education, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND THE PRIVATE SECTOR FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT: THE CONTEXT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

У статті визначено сутність поняття "інфраструктура" та особливості її формування. Здійснено історичний екскурс застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури у зарубіжних країнах. Досліджено позицію "Великої двадцятки" стосовно розвитку інфраструктури та застосуванні дієвих інструментів для ефективної реалізації інфраструктурних проєктів. У статті відзначено про зміст державно-приватного партнерства та особливості його застосування у розвитку інфраструктури. Визначено різноманітні підходи щодо форм державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури. Досліджено практику застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури у зарубіжних країнах. Встановлено, що договори державно-приватного партнерства широко застосовуються в іноземних країнах. Досліджено національну статистику укладених договорів державно-приватного партнерства станом на 01.01.2020. З'ясовано, що договори державно-приватного партнерства в більшості не виконуються. Встановлено переваги та ризики застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури. Доведено необхідність в удосконаленні законодавства України у сфері державно-приватного партнерства.

The article establishes the essence of infrastructure. A historical digression of the use of public-private partnership in the development of infrastructure in foreign countries has been made. The position of the G20 on the development of infrastructure and the use of effective tools for the effective implementation of infrastructure projects, which are reduced to attracting private investment and management, is studied. The article notes the content of public-private partnership and the peculiarities of its application in infrastructure development. It is established that the use of public-private partnership in infrastructure development is a modern form of interaction between the government and the private sector in order to implement socio-economic projects. Various approaches to determining the forms of public-private partnership in the field of infrastructure have been identified. The practice of using public-private partnership in infrastructure development in foreign countries is studied. It is established that public-private partnership agreements are widely used in foreign countries and give a positive result from the standpoint of quality and efficiency of

infrastructure projects. The national statistics of concluded public-private partnership agreements as of 01.01.2020 have been studied. It was found that the majority of public-private partnership agreements are not fulfilled, which negatively affects the development of public-private partnership in the field of infrastructure. The advantages and risks of public-private partnership in infrastructure development are established, based on their analysis it is concluded that the effective implementation of infrastructure projects requires the use of a number of tools: proper financing, compliance with project deadlines by all parties and availability of necessary resources: technological, intellectual, human labor and others. The need to improve the legislation of Ukraine by enshrining rules that will control the project at all stages of the contract, the responsibility of the private sector in case of poor project implementation, the responsibility of the state for delay, refusal to implement the project, termination of its funding.

*Ключові слова: приватний сектор, взаємодія влади, взаємодія бізнесу, форми, інфраструктурний проєкт.
Key words: private sector, interaction of power, interaction of business, forms, infrastructure project.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ АКТУАЛЬНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Інфраструктура кожної країни є відображенням їх економічного стану та добробуту населення. Тому її розвиток здійснює позитивний вплив на забезпечення реалізації прав людини. Ефективним інструментом у розвитку інфраструктури є якісна реалізація розроблених інноваційних проєктів. Хоча державний сектор повною мірою відповідає за забезпечення інфраструктурою країни, вектор фінансування та реалізацію проєктів нещодавно змінився з державного на приватний. Роль приватного сектору у забезпеченні реалізації інфраструктурних проєктів набуває все більшого значення, водночас виникає багато труднощів у застосуванні державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури, які полягають у недосконалості правовідносин держави та приватного сектору. Тому на сьогодні проблеми застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури є надзвичайно актуальними.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичною основою дослідження сутності інфраструктури, його поняття та ознаки є наукова праця Брунця Б.Р. [1]. Науковцями, які досліджували сутність державно-приватного партнерства, його форми та світовий досвід його застосування, є: Рогова О.В. [4], Рожкова С. [5], Круглов В.В. [6], Узунов Ф.В. [8], Федулов Д.В. [9], Победин А.А. [9], Mazharova L. [10], Agafonova M. [10], Stroganova Y. [10], Shevchenko L. [10]. Проблематику застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури досліджували: Зубаха П.А. [2], Wang Y. [11], Wang Y. [11], Wu X. [11], Li J. [11], Leigland J. [12], Rajeev M. [14].

Зазначені наукові праці було використано у науковій роботі під час дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є визначення впливу взаємодії влади та бізнесу у формі державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У світі для державно-приватного партнерства як форми взаємодії держави та приватного сектору характерний активний розвиток протягом останніх двох десятиліть. Як окрему категорію міжнародна спільнота почала виділяти даний вид партнерства приблизно за цей час, проте це не є відносно новим механізмом відносин та взаємодії між державою та приватним сектором. Так, наприклад, за історичною довідкою, на початку, у 1200-х роках XIII ст. у м. Лондон приватною особою, служителем церкви, на умовах надання дозволу від діючого короля було побудовано та відкрито міст через р. Темзу з правом збору коштів за користування ним. У Франції наприкінці 1700-х рр. приватна особа отримала контракт на вивіз сміття з вулиць міста терміном на 20 років з умовою отримання плати за надані послуги безпосередньо від короля. У США у другій половині XIX ст. було завершено будівництво першої континентальної залізниці на основі співпраці між федеральним урядом та приватними акціонерними компаніями. Перші платні дороги з'явилися у Франції у 1970-х рр. Аеропорт MidWay в Чикаго — перший великий аеропорт, зданий в оренду. Центральний парк у Нью-Йорку утримується також у рамках проєкту з державно-приватного партнерства. До таких прикладів, у тому числі, можна віднести також Лондонський метрополітен та багато інших об'єктів інфраструктури [4].

Інфраструктуру потрібно розглядати як єдину цілісну систему, в основу котрої закладено функцію забезпечення виробничої та невиробничої сфер діяльності людини з метою досягнення максимально можливого економічного ефекту із урахуванням моральних та духовних благ населення, охорони здоров'я та забезпечення умов охорони та відтворення навколишнього середовища. Специфікою її самоокупності є довготривале перенесення її вартості на господарську діяльність, котра активізується у зв'язку із створенням облаштованих умов для її здійснення [1, с. 377].

Глобальна підтримка державно-приватного партнерства для розвитку інфраструктури здається сильнішою, ніж будь-коли раніше. Обговорення на засіданнях "Ве-

Таблиця 1. Переваги та ризики державно-приватного партнерства в сфері інфраструктури

№ п/п	Держава (державний партнер)	Бізнес (приватний партнер)
Переваги	Залучення додаткових інвестицій в сферу інфраструктури, яка традиційно включається в сферу бюджетного фінансування (транспорт, охорона здоров'я, освіта тощо)	Можливість потрапити в сектор державних послуг, які надаються в сфері інфраструктури, та має стабільний попит і яка традиційно є монополією держави
	Залучення менеджерів, технологій та методів, які застосовуються в приватному секторі	Реалізація проєктів з розвитку інфраструктури, які не були б фінансово привабливими для інвестування без участі держави
	Розподіл витрат та ризиків на приватного партнера	Розподіл витрат та ризиків на державу
Ризики	Ризик недостатньої кваліфікації менеджерів / виконавців проєкту від приватного партнера	Ризик відсутності відповідальності державного партнера за реалізацію проєкту з розвитку інфраструктури
	Ризик нечесності приватного партнера	Ризик «затримки» процесу координації різних частин проєкту
	Ризик низької якості послуг, що надаються приватним партнером	Ризик зменшення або припинення фінансування проєкту у разі зміни пріоритетів бюджетних витрат
		Складність вирішення спірних ситуацій із публічним партнером

Джерело: розробка автора на основі [10].

ликої двадцятки" протягом останніх кількох років все більше зосереджувались на необхідності величезного збільшення інвестицій в інфраструктуру в країнах, що розвиваються, особливо в країнах з низьким рівнем доходу. У заявах "Великої двадцятки" говориться про переваги реалізації цього масштабу за допомогою великих "трансформаційних" проєктів, що передбачають участь приватного сектору. Під цим вони мають на увазі великі, регіональні або транскордонні інфраструктурні проєкти, що передбачають приватні інвестиції та управління, що потенційно можуть мати позитивні наслідки для трансформації на цілі країни чи регіони [12, с. 104].

Підтримуємо позицію С. Рожкової, що бізнесу слід перенести акцент з максимізації прибутку на максимізацію можливості задовольнити соціально-економічні потреби в рамках балансування суперечливих комерційних та соціально-економічних інтересів учасників партнерства — організацій, суспільства та держави загалом [5].

Тому державно-приватні партнерства можуть бути інструментом отримання більш якісних інфраструктурних послуг для більшої кількості людей. Добре розроблене та впроваджене в збалансоване регуляторне середовище державно-приватне партнерство може забезпечити більшу ефективність та стійкість у наданні державних послуг, таких як енергетика, транспорт, телекомунікації, вода, охорона здоров'я та освіта. Державно-приватне партнерство може також дозволити краще розподілити ризик між державними та приватними структурами. Проте потрібна значна робота, щоб зробити проєкти готовими до інвесторів та розробити інноваційні рамки для залучення приватних інвестицій [13].

Уряди усього світу на континентах приймають державно-приватне партнерство як одну з ключових програм побудови та надання інфраструктурних активів та послуг. Головним чином, державно-приватне партнерство є основною формою взаємодії влади та бізнесу у розвитку інфраструктури через обмежені можливості

урядів щодо надання інфраструктурних активів та послуг [14].

Багато країн, які перебувають на стадії розвитку, провели структурні реформи своїх інфраструктурних секторів у період 1980-х — 1990-х, що полягали в удосконаленні законодавчої бази; створенні конкуренції шляхом приватизація державного майна; залучення національних та іноземних інвесторів на умовах володіння, управління інфраструктурою, експлуатація та надання послуг. Таким чином, уряди спромоглися залучити іноземних інвесторів, збільшити ВВП держав та, відповідно, дохід населення, чим покращити рівень його життя.

Державно-приватне партнерство здійснюється у визначених формах. Стосовно їх видів, то в ст. 5 Закону України "Про державно-приватне партнерство" визначається, що у рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися: концесійний договір; договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір про спільну діяльність; інші договори [3].

Наукова література не містить визначеної позиції стосовно видів форм державно-приватного партнерства. Так, П.А. Зубаха визначає наступні форми взаємодії бізнесу і держави, які знаходять найбільше застосування в сфері інфраструктурного розвитку: контракти життєвого циклу; концесійні угоди; угоди про державний / муніципальному партнерство [2, с. 55, 56].

Д.В. Федулов виділяє такі форми державно-приватного партнерства: контракти з управління та оренди; концесійні угоди; грінфілд-проєкти, проєкти "з чистого аркуша", проєкти "з нуля"; передача власності, участь в капіталі [9].

В.Ф. Узунов позиціонує таку класифікацію форм державно-приватного партнерства за змістовними категоріями партнерства з відповідними перевагами та ризиками: експлуатація та обслуговування; проєктування-будівництво; здавання об'єктів "під ключ"; спорудження доповнень до об'єкта; оренда/придбання; тимчасова приватизація; "оренда-будівництво-експлуатація"; "будівництво-передача-експлуатація"; "будівництво-власність-експлуатація-передача"; "будівництво-власність-експлуатація" [8, с. 115].

Вважаємо позицію В.Ф. Узунова спірною, бо зазначені ним форми державно-приватного партнерства доцільно зазначити як моделі державно-приватного партнерства. Такий висновок зроблено на підставі того, що запропонована класифікація науковця відображає змістове наповнення різних форм державно-приватного партнерства, а не його зовнішній вираз.

Таким чином, у законодавстві є перелік форм державно-приватного партнерства, однак, такий є невичерпним, водночас у науці не існує єдиного бачення стосовно визначення зазначених форм — це свідчить про розвиток державно-приватного партнерства, що поля-

гає у виникненні різних зовнішньо оформлених відносин державно-приватного партнерства.

Ключові фактори ризику проєктів державно-приватного партнерства діляться на дві категорії: перша з яких включає фактори ризику, що мають потужний та незалежний вплив, такі як затримка урядового затвердження, державного кредиту та недосконалість правової та регуляторної систем. До другої категорії належать фактори ризику, які є дуже вразливими та легко піддаються впливу, такі як ризики завершення, недостатній дохід на ринку та зміна умов виплат [11, с. 104].

Отже, ефективна реалізація державних програм та стратегій з розвитку інфраструктури можлива лише за наявності наступних інструментів: належне фінансування, дотримання строків реалізації проєкту усіма сторонами та наявність необхідних ресурсів: технологічних, інтелектуальних, людської праці та інших. Державно-приватне партнерство забезпечує всіма вказаними інструментами, однак, зважаючи переваги та ризики, необхідна розробка законодавчих гарантій для двох сторін взаємодії, що полягають у контролі за виконанням проєкту та відповідальності приватного сектору у випадку неякісного виконання завдань, передбачених проєктом з розвитку інфраструктури та закріплення відповідальності держави за затримку або за відмову від реалізації проєкту, а також у випадку припинення його фінансування.

Спираючись на аналіз світового досвіду співробітництва держави та бізнесу в багатьох галузях економіки, можна зазначити, що вказана співпраця дала можливість залучити додаткові кошти в інфраструктурні проєкти, що мало суттєвий вплив на покращення якості суспільних послуг, підвищення конкурентоспроможності країн, зростання ВВП. Значна кількість об'єктів (підприємств, комунікацій) стратегічних галузей, які не підлягали приватизації, довгий час залишалася в стані обмеженого бюджетного фінансування, що змушувало органи державної влади віднаходити інноваційні рішення. Традиційні моделі управління поступово залучають у свою практику взаємовигідні форми перетину державних та приватних інтересів на основі державно-приватного партнерства [6, с. 37].

Досвід реалізації проєктів на основі державно-приватного партнерства підтверджує його економічну доцільність, про що свідчить база даних проєктів приватної участі в інфраструктурі, де відображено інформацію про понад 7000 проєктів у 139 країнах, що розвиваються. Дані Європейського експертного центру з державно-приватного партнерства містять інформацію про понад 1800 проєктів, що реалізуються у 26 країнах. Більшість проєктів виконуються в строки, передбачені угодами, з більш низькими в середньому витратами ніж аналогічні проєкти з державним фінансуванням [6, с. 38].

Інша ситуація в Україні. Так, за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2020 на засадах державно-приватного партнерства укладено 187 договорів, з яких реалізується 52 договори (34 — договорів концесії, 16 — договорів про спільну діяльність, 2 — інші договори), 135 договорів не реалізується (4 договори — закінчено термін дії,



Рис. 1. Договори, укладені на засадах державно-приватного партнерства, які реалізуються станом на 01.01.2020

Джерело: розробка автора на основі [7].

18 договорів — розірвано, 113 договорів — не виконується) [7].

Таким чином, статистика відображає, що велика кількість договорів не виконуються, а проєктів не реалізується. Така ситуація зумовлює гальмування розвитку державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури, бо збільшення негативного досвіду у цій сфері збільшує ризики застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури.

ВИСНОВКИ

Державно-приватне партнерство в сфері інфраструктури є формою взаємодії між різними суб'єктами, зокрема органами державної влади та бізнесом, предметом яких є реалізація проєкту з розвитку інфраструктури, що становить соціально-економічний інтерес, у яких сторони взаємодії забезпечують необхідними ресурсами, відповідно до своїх можливостей та беруть участь у плануванні та прийнятті рішень. Мета державно-приватного партнерства полягає у досягненні більшої ефективності в реалізації проєктів інфраструктури та полегшення доступу до капіталу з метою розподілу фінансових ризиків та ризиків, пов'язаних із строками реалізації проєктів, одночасно дотримуючись високих стандартів охорони навколишнього природного середовища та безпеки працівників.

Світовий досвід свідчить про позитивну практику застосування державно-приватного партнерства у розвитку інфраструктури. Усунення ризиків та стабілізація переваг дає можливість шляхом застосування державно-приватного партнерства якісно та ефективно реалізовувати інфраструктурні проєкти, таким чином, залучаючи великомасштабних інвесторів.

Перспективним у цьому напрямі може стати дослідження впливу державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури на економічний розвиток країни.

Література:

1. Брунець Б.Р. Сутність означення поняття інфраструктура / Б.Р. Брунець // Науковий вісник НЛТУ України. 2012. №23. С. 372—377.

2. Зубаха П.А. Основные формы государственно-частного партнерства и их применение в инфраструктурных проектах / П.А. Зубаха // Вестник Московского финансово-юридического университета. 2017. № 3. С. 53—60.

3. Про державно-приватне партнерство: Закон України №2404-VI від 01.07.2010. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

4. Рогова О.В. Ризики як основоположна категорія публічно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / О.В. Рогова. — Режим доступу до ресурсу: http://ir.stu.cn.ua/bitstream/handle/123456789/10392/Rogova_Ryzyky%20yak%20osnovopolozhna%20katehoriya%20publichno-%20pryvatnoho%20partnerstva.pdf?sequence=1&isAllowed=y

5. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики / С. Рожкова // Рынок ценных бумаг. № 1. 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rcb.ru/rsb/2008-01/8902>

6. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання: монографія / В.В. Круглов. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2019. — 252 с

7. Стан здійснення ДПП в Україні [Електронний ресурс]. — 2020. — Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

8. Узунов Ф.В. Класифікація форм державно-приватного партнерства / Ф.В. Узунов // Інвестиції: практика та досвід. — 2013. — № 17. — С. 113—115.

9. Федулов Д.В. Государственно-частное партнерство как инструмент управления социально-экономическим развитием муниципальных образований / Д.В. Федулов, А.А. Победин // Вопросы управления. 2015. Т. № 5. С. 66—72.

10. Development of the Methodology of Effectiveness of Public-Private Partnership Projects / L.Mazharova, M. Agafonova, Y. Stroganova, L. Shevchenko // Espacios. 2018. — № 1. — 24 p.

11. Exploring the Risk Factors of Infrastructure PPP Projects for Sustainable Delivery: A Social Network Perspective / Y. Wang, Y. Wang, X. Wu, J. Li // Sustainability. 2020. № 12. 26 p.

12. Leigland J. Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique / James Leigland // The World Bank Research Observer. 2018. — № 33. — P. 103—134.

13. Public-Private Partnerships [Електронний ресурс] // The World Bank. — 2019. — Режим доступу: <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/overview>

14. Rajeev Mehta Public private partnership in infrastructure development: 'Panacea or penance' [Електронний ресурс] / Mehta Rajeev. — 2020. — Режим доступу: <https://www.timesnownews.com/business-economy/economy/article/public-private-partnership-in-infrastructure-development-panacea-or-penance/593410>

References:

1. Brunets', B.R. (2012), "The essence of the definition of infrastructure", *Naukovyj visnyk NLTU Ukrainy*, vol. 23, pp. 372—377.

2. Zubakha, P.A. (2017), "The main forms of public-private partnerships and their application in infrastructure projects", *Vestnyk Moskovskoho finansovo-iurydicheskoho unyversyteta*, vol. 3, pp. 53—60.

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On public-private partnership", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (Accessed 23 December 2020).

4. Rohova, O.V. (2010), "Risks as a fundamental category of public-private partnership", available at: http://ir.stu.cn.ua/bitstream/handle/123456789/10392/Rogova_Ryzyky%20yak%20osnovopolozhna%20katehoriya%20publichno-%20pryvatnoho%20partnerstva.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Accessed 23 December 2020).

5. Rozhkova, S. (2012), "Analysis of the world experience of using public-private partnerships in various sectors of the economy", *Rynok tsennykh bumazh*, vol. 1, available at: <http://www.rcb.ru/rsb/2008-01/8902> (Accessed 23 December 2020).

6. Kruhlov, V.V. (2019), *Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini: mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання [Development of public-private partnership in Ukraine: mechanisms of state regulation]*, Vydavnytstvo NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.

7. The official site of Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine (2020), "The state of PPP implementation in Ukraine", available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (Accessed 23 December 2020).

8. Uzunov, F.V. (2013), "Classification of forms of public-private partnership", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 17, pp. 113-115.

9. Fedulov, D.V. and Pobedyn, A.A. (2015), "Public-private partnership as a tool for managing the socio-economic development of municipalities", *Voprosy upravleniya*, vol. 5, pp. 66—72.

10. Mazharova, L. Agafonova, M. Stroganova, Y. and Shevchenko, L. (2018), "Development of the Methodology of Effectiveness of Public-Private Partnership Projects", *Espacios*, vol. 1, pp. 24.

11. Wang, Y. Wang, Y. Wu, X. and Li, J. (2020), "Exploring the Risk Factors of Infrastructure PPP Projects for Sustainable Delivery: A Social Network Perspective", *Sustainability*, vol. 12, pp. 26.

12. Leigland, J. (2018), "Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique", *The World Bank Research Observer*, vol. 33, pp. 103—134.

13. The World Bank (2019), "Public-Private Partnerships", available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/overview>. (Accessed 24 December 2020).

14. Rajeev, M. (2020), "Public private partnership in infrastructure development: "Panacea or penance"", available at: <https://www.timesnownews.com/business-economy/economy/article/public-private-partnership-in-infrastructure-development-panacea-or-penance/593410>. (Accessed 24 December 2020).

Стаття надійшла до редакції 03.01.2021 р.