УДК 334

Н.Ю. Мущинська, к.е.н., доцент
Харківська національна академія міського господарства

ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В НІМЕЧЧИНІ ТА УКРАЇНІ

В статті проведено порівняльний аналіз стану розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) як явища в Україні та Німеччині. Наведені приклади проектів. Розроблені рекомендації для створення сприятливого середовища розвитку ДПП в Україні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проект, розвиток.

N. Mushchynska

RESEARCH OF THE CONTEMPORARY STATE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP RELATION DEVELOPMENT IN GERMANY AND UKRAINE

The paper will review the comparative analysis of public-private partnership (PPP) as a phenomenon in Ukraine and Germany. The examples of projects are given. The recommendations for creating prosperous surroundings of PPP development in Ukraine are proposed.

Key words: public-private partnership, project, region development.

Н.Ю. Мущинская

ИССЛЕДОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГЕРМАНИИ И УКРАИНЕ

В статье проведен сравнительный анализ состояния развития государственно-частного партнерства (ГЧП) как явления в Украине и Германии. Приведены примеры проектов. Разработаны рекомендации для создания благоприятной среды развития ГЧП в Украине.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, проект, развитие.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Світовий досвід використання механізмів державно-приватного партнерства (далі ДПП) свідчить про неоднозначність та про не

© Н.Ю. Мущинська

безпомилковість у прийнятті рішень стосовно використання даного механізму розвитку територій.

Тринадцята Європейська конференція міністрів, відповідальних за регіональне/ просторове планування (СЕМАТ) Ради Європи (Ганновер, Німеччина, 7-8 вересня 2000 року) прийняла резолюцію стосовно ДПП в реалізації політики територіального/ просторового розвитку, де рекомендують урядам держав-членів РЄ врахувати пропозиції щодо ефективної розробки та організації діяльності ДПП, особливо в країнах Центральної і Східної Європи, а саме: створення прозорої та ефективної правової бази; ретельна підготовка та ефективна реалізація проектів ДПП. [10] Варто зазначити, що ці рекомендації носять загальний характер, але є актуальними і сьогодні. Для даного дослідження цей документ важливий тому, що підтверджує важливість порівняльного аналізу досвіду інших країн.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Еволюція й інституціалізація ДПП у країнах Заходу розглядались в роботах Винницького Б., Лендьела М., Онищука Б., Сегварі П., Запатріної І., Лебеди Т., Айрапетян М. [1, 7, 8]. Однак через те, що інвестиційні проекти із застосуванням схеми ДПП в країнах континентальної Європи наразі не становлять значну частку публічних капіталовкладень, досвід цих країн вивчений для України недостатньо.

Цілі статті. Цілями даної статті є порівняльний аналіз стану розвитку державно-приватного партнерства як явища в Україні та Німеччині, та надання своєчасних практичних рекомендацій щодо шляхів створення сприятливого середовища для розвитку ДПП в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Досвід України.

Відзначимо, що уповноваженим органом з питань розвитку ДПП в Україні являється Міністерство економічного розвитку й торгівлі України, яке займається формуванням та забезпеченням реалізації політики в сфері ДПП, а також розвитком нормативно-правового регулювання в цьому питанні.

На сьогодні відповідно до постанови КМУ [13] державна підтримка реалізації інвестиційних та інноваційних проектів

надається у формі:

– державних гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єктів господарювання державного сектору економіки;

– прямого бюджетного фінансування та співфінансування;

– відшкодування відсоткових ставок за кредитами, отриманими суб'єктами господарювання у комерційних банках;

– часткової компенсації вартості виробництва продукції;

– кредитів за рахунок державного бюджету;

– субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

– кредитів (позик) і грантів міжнародних фінансових організацій, залучених державою або під державні гарантії;

– податкових, митних та валютних преференцій.

Всі ці механізми в різних комбінаціях є доцільними й для підтримки розвитку ДПП, яке також задекларовано в цьому документі [13].

Найбільш популярним для застосування механізмів партнерства є інфраструктурні проекти, до яких найчастіше застосовується саме форма концесії.

Україна, має досвід застосування концесійних угод ще з 1885 р., коли було оголошено Київського міською Думою конкурс на будівництво міської залізниці. Та не дивлячись на те, що кількість проектів зростає з кожним роком, помилок менше не стає. Слід зауважити, що існують приклади невдалого досвіду концесії в Україні. Так, наприклад колективні підприємства «Луганськводоканал» та «Артемівськводоканал» було передано в оренду приватній структурі. У першому випадку, концесіонери після підписання договору з міською радою в установленому порядку змінили умови цього документа через суд. У результаті тарифи в м. Луганську стали найвищими в Україні. Щодо «Артемівськводоканал», то депутати міської ради сьогодні намагаються всіма силами повернути цей об'єкт у комунальну власність, розуміючи, що припустилися помилки [5].

Перша спроба реалізації повноцінної співпраці державного та приватного секторів для розвитку стратегічного державного об'єкта у сфері авіації була зроблена при модернізації «Міжнародного аеропорту «Львів». Але реалізацію проекту за

допомогою цього механізму було припинено, оскільки переможець висунув вимоги, які не були передбачені умовами інвестиційним конкурсу, а саме: забезпечення урядових гарантій захисту інвестицій, надання права самостійно формувати тарифи, а також звільнення від деяких податків. Наразі модернізація «Міжнародного аеропорту «Львів» відбувається за рахунок державних коштів [2].

Під час особливої уваги до цього механізму при реалізації інфраструктурних проектів у рамках підготовки до Євро-2012 влада продемонструвала партнерство влади та бізнесу, результатом якого є «Арена-Дніпро» – перший стадіон в Україні для проведення футбольних матчів, а також виконуються роботи з реконструкції та модернізації Дніпропетровського аеропорту.

Рішенням Харківської міської ради з 1 квітня 2008 року ТОВ «Нью системс АМ» (група DCH, власник відомий український бізнесмен та координатор підготовки Харкова до Євро – 2012 Олександр Ярославський) затверджено переможцем конкурсу на оренду цілісного майнового комплексу «Міжнародного аеропорту «Харків» строком 49 років. Роботи з модернізації і будівництва аеродромного комплексу фінансуються з державного бюджету України в розмірі 140 млн дол. Будівельні роботи і реконструкція аеровокзального комплексу, а також благоустрій прилеглої до об'єкта території фінансує приватний партнер, обсяг капіталовкладень якого складає 90 млн дол. [4]. 28 серпня 2010 року в Харкові почав працювати перший побудований „з нуля" сучасний пасажирський термінал, а на осінь поточного року заплановано здачу в експлуатацію тимчасового терміналу і завершення реставрації існуючого аеровокзалу.

В Харкові місцева влада також сподівається, що реконструкція Центрального парка культури й відпочинку імені М.Горького стане взірцем ДПП. Вартість даного проекту складає орієнтовно 20 тис. євро, а відкриття вже планується до 1 червня 2012 року [12].

Ґрунтовний аналіз ДПП у вугільній галузі України, проведений у роботі [11] свідчить про те, що впровадження ДПП в Україні не має поки що такого однозначно позитивного прояву. Ініціативи тоді ще Міністерства вугільної промисловості України у 2008–2009 рр. пожвавити інвестиційні процеси в галузі

завершились невдало, пошуки в цій сфері були визнані як такі, що не відповідають вимогам економічних реалій. Відповідно, не було завершено формування і відповідного нормативно-правового забезпечення окреслених процесів: фактично заморожені роботи щодо розробки проекту Закону України «Про особливості приватизації у вугільній галузі», проекту нової Концепції розвитку вугільної промисловості та ін. Впровадження механізмів ДПП дозволить на даному етапі залучити до розвитку підприємств не потенційних інвесторів, а потенційних власників, які матимуть переважне право на приватизацію такого майна в разі створення необхідних для цього економіко-правових умов, у т. ч. прийняття пакету законів України щодо стабілізації як приватизаційного законодавства взагалі, так і створення правового забезпечення щодо проведення прозорих конкурсів у вугільній галузі.

Досвід Німеччини.

Чинне європейське законодавство безпосередньо не регулює ДПП. Однак загальні принципи, встановленні Угодою про європейські співтовариства, зокрема положення про свободу створення юридичних осіб та надання послуг, а також нормативно-правові акти про публічні тендери та концесії, створюють правові засади для формування ДПП [7].

Німеччина є країною з федеративним устроєм, до складу якої входить 16 земель та 11 993 громади, найменша з яких знаходиться в землі Райланд-Пфальц і складається з 8 осіб [14]. Особливості ДПП в Німеччині обумовлені перш за все федеративним устроєм країни та пов'язаним з цим незалежністю країни, земель та громад.

На законодавчому рівні в ФРН відсутній єдиний закон про ДПП. Але така форма поступово стає альтернативою державним закупкам через основну вимогу федеративного бюджетного законодавства – окупності і ефективності обраних проектів. Перші спроби застосування даного механізму відбувались починаючи з другої половини 80-х років минулого століття при реалізації крупних проектів відновлення інфраструктури в землі Північної Райн-Вестфалії в умовах обмеженості державного фінансування [3]. Та тільки на початку XXI століття зацікавленість в реалізації такої моделі співпраці почала зростати.

Варто відзначити, що ДПП як політична ціль міститься майже у всіх урядових заявах Федерації та земель. При цьому за стратегічну ціль ставиться збільшити обсяги ДПП у державних

інвестиціях на сьогоднішній день від приблизно 3 – 4 % у середньостроковій перспективі до 10% [6].

Розглянемо загальну характеристику і особливості ДПП в Німеччині.

У порівнянні з 2010 роком обсяг інвестицій за першу половину 2011 року виріс вдвічі і складає близько 698 мільйонів євро [16]. Загальну кількість проектів ДПП та обсяг інвестицій представлено на рис.1.

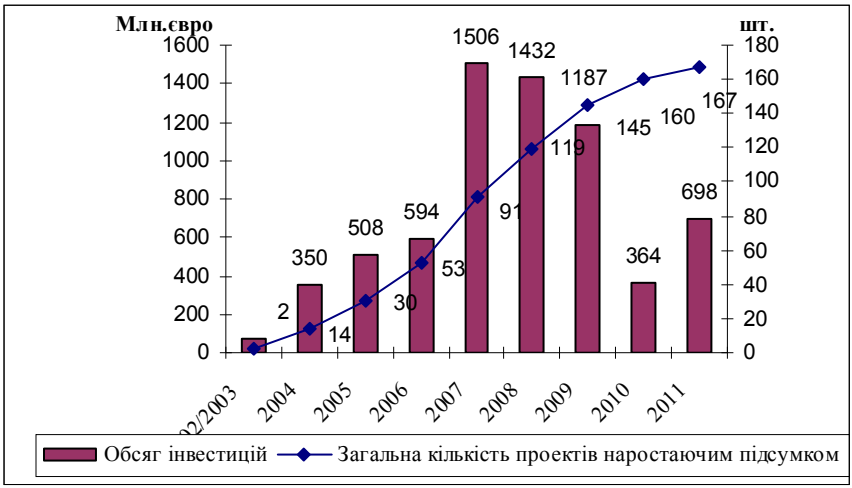

Рис.1 Загальна кількість проектів ДПП в Німеччині та обсяг інвестицій з 2002 по червень 2011р.

В період з 2002 р. по червень 2011 р. загалом більш ніж 6,7 млрд. євро інвестовано через проекти ДПП. Падіння кількості проектів з 2007 року обумовлено перш за все світовою фінансовою кризою, що вплинула на можливості фінансування проектів. При цьому більше 120 проектів сьогодні є в стадії або підписання, або підготовки. Та не дивлячись на таке поступове зростання, все ще не існує єдиної думки щодо ефективності даного підходу, коли порівнюють ризики і шанси та можливості і труднощі при реалізації даних проектів [15]. Прийняття форми такого партнерства лежить в прямій залежності від політичної волі. Доказ тому - нерівномірність реалізації проектів ППП за комунами (рис.2) та землями (рис.3) [16].

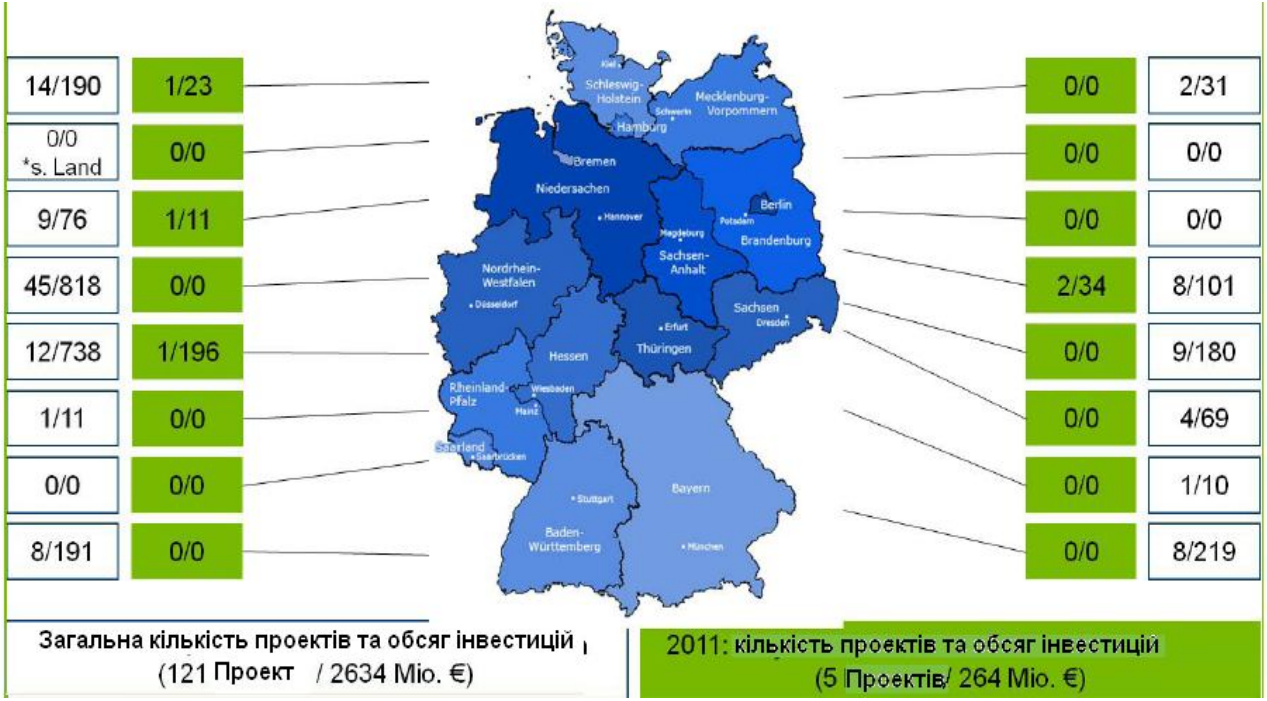

Рис.2 Розподіл комунальних проектів наземного будівництва в Німеччині та обсяг інвестицій з 2002 по червень 2011р.

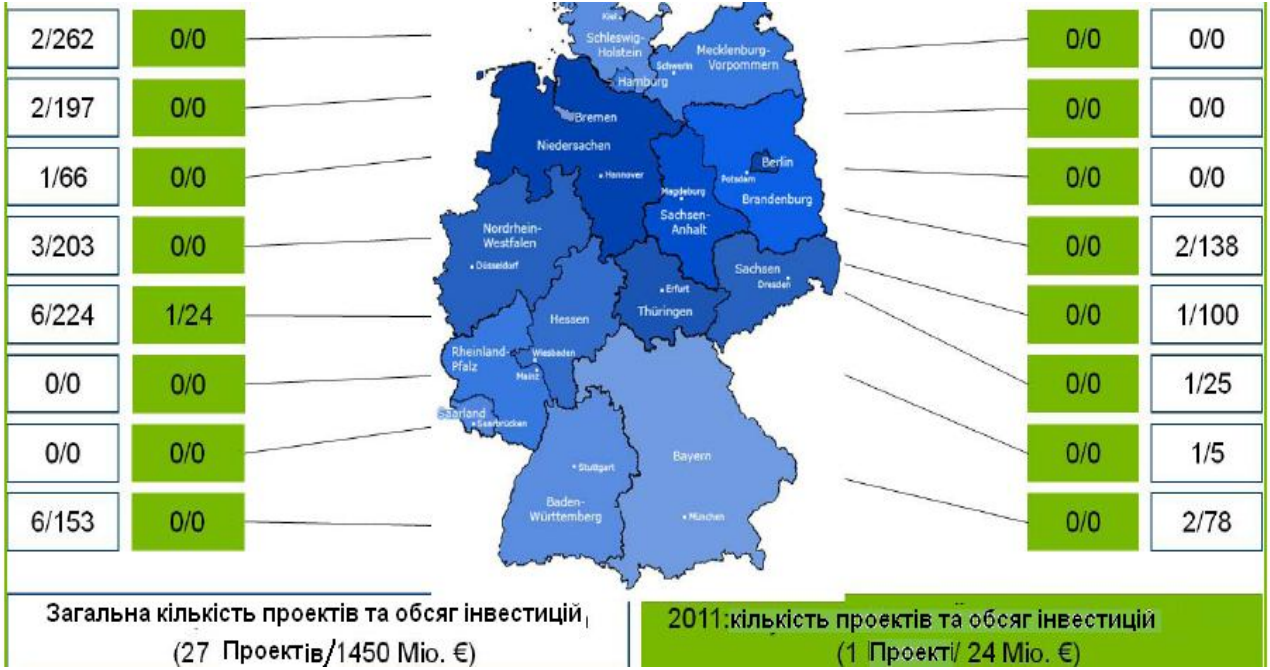

Рис.3 Розподіл проектів наземного будівництва на рівні земель в Німеччині та обсяг інвестицій з 2002 по червень 2011р.

Що стосується органів регулювання ДПП, то в Німеччині створено на федеративному рівні для успішної реалізації проектів консалтингова компанія у формі акціонерного товариства ДПП, що розташоване в Берліні. Компанія була заснована в листопаді 2008 року під егідою Міністерства фінансів та Міністерства транспорту, будівництва і міського розвитку. Ціллю створення являється надання консультацій на користь держави, економіки і суспільства у зв'язку з новими формами співробітництва між державними і приватними партнерами. На земельному рівні використовуються інститути підтримки ДПП, що організовані за принципом сітьової організації, моделлю робочої або оперативної групи та модель рад з підтримки ДПП.

До особливостей ДПП в Німеччині варто також віднести той факт, що приватизація підприємств розглядається як один з механізмів ДПП, тому що в договорі придбання майна чітко прописуються завдання, параметри роботи для підприємств-власників нових активів [6].

Висновки. Отже, як ми бачимо, позитивний і негативний досвід є не тільки в Україні. Є також сподівання на ефективну співпрацю державного, муніципального та приватного секторів при реалізації сумісних проектів. Для цього необхідно:

1. Дієве нормативно-правове поле у формі законів, нормативно-правових актів та постанов, що регулюють реалізацію проектів ДПП.

2. Розробити абсолютно прозоро діючий механізм реалізації партнерств. Створення механізмів контролю в тому числі громадськості. Так створення єдиної бази даних проектів, що очікують на інвестиції, а також бази оперативної інформації про стан реалізації проектів та його результати надали б можливість громадськості вільного та оперативного доступу до інформації, що підвищить рівень довіри населення, а також створить умови для порівняльного аналізу успішності проектів в різних галузях. Таку базу рекомендується створити на основі Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства.

3. Розвиток місцевих ринків капіталу мобілізує приватний капітал. Застосування таких механізмів довгострокового західного фінансування з використанням експортних кредитних агенцій в проектах, що матимуть поставки іноземного обладнання та

залучення іноземних підрядників. Система страхових ставок гармонізована Організацією економічного співробітництва і розвитку (OECD) в залежності від категорії ризику країни, які передивляються кожного року і складають 7 категорій. На жаль, Україна належить до 7 категорії з найвищим рівнем територіального ризику, а Німеччина на протилежному боці шкали – має нульову категорію, тобто входить до групи країн з найменшим ризиком.

4. Впровадження пілотних проектів в тих сферах, де Україна ще не має досвіду, та вивчення досвіду реалізації пілотних проектів в інших сферах.

5. Важливо також відзначити, що Німеччина, як і інші країни Європи, не мають такого впливово ризику реалізації проектів, як валютний ризик. Для реалізації інфраструктурних проектів недостатня кількість фінансових ресурсів в національній валюті. При цьому інфраструктурні проекти не обмежуються тими, що можуть генерувати паралельно з гривневими валютні фінансові потоки (аеропорти, морські порти тощо). До цього додається суттєві інфляційні процеси для національної валюти. Пом'якшити ці ризики можливо за рахунок зваженої тарифної політики, яка б враховувала не особисті інтереси інвесторів, а реальні інфляційні процеси і валютні ризики.

Таким чином, механізми ДПП реальні, хоча потребують додаткових адаптаційних процесів на території України.

1. 1. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppp-russia.ru/analytics/40-ajrapetyan-ms-zarubezhnyj-opyt-ispolzovaniya.html.

2. Бобко У.П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 1 (1). – 2011. -С.274-282.

3. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 4(148), 2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2010/ACH201005202219/ACH201005202219_p_006.htm

4. В Донецке открыли новую ВПП, на очереди – Харьков – Комментарии // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://money.comments.ua/2011/07/26/276945/v-donetske-otkrili-novuyu-vpp.html

5. Головіна К. Майновий комплекс «Білоцерківводоканалу» передадуть у концесію // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.qwas.ru/ukraine/np/Mainovii-kompleks-B-locerk-vvodokanalu-peredadut-u-konces-ju/

6. Государственно-частное партнерство в Украине как один из механизмов работы с инвестором // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minek-crimea.gov.ua/news_content.php?cid=1678

7. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с.

8. Запатріна І.В.Проблеми розвитку державно-приватного партнерства в Україні як фактору макроекономічного зростання / І.В.Запатріна, Т.Б.Лебеда // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrppp.com/ru/science/163-c-l.

9. Захарченко П.В., Сосновський А.О.,Гавриш О.М., Пастушенко О.Є., Об-різан К.С. Шляхи фінансування транспортної галузі на прикладі інфраструктурних об'єктів аеропортів // Європейський вектор економічного розвитку. – № 2 (9). – 2010. – С. 54-63.

10. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи». В.С. Куйбіда, В.А.Негода, В.В.Толкованов. – Київ, Видавництво «Крамар», 2009, 170 с. - С.59-63.

11. Ілларіонов О. Ю. Проблеми правового регулювання господарською діяльністю Державно-приватне партнерство у вугільній галузі України: господарсько-правовий аспект / О. Ю. Ілларіонов, І. С. Склярук // Вісник ІЕПД НАН України. – 2011.– № 1. – С.104-111.

12. Игорь Терехов: Реконструкция парка им. Горького станет образцом государственно-частного партнерства // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.city.kharkov.ua/ru/news/igor-terehov-rekonstruktsiya-parku-im-gorkogo-stane-zrazkom-derzhavno-privatnogo-6598.html

13. Постанова КМУ „Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні" від 2 лютого 2011 р. № 389 – Офіційний вісник України від від 22.04.2011 № 28. – С. 94-98

14. Das Statistische Jahrbuch 2010 – С.36 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/B3/Publikation/Jahrbuch/Bevoelkerung,property=file.pdf

15. Erstleberger W., Schneider K. Öffentlich Private Partnerschaften. Zwieschenbilanz, empirische Befunde und Ausblick.– Berlin.– 2008. – pp. 25

16. ÖPP in Deutschland Halbjahresbericht 2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.partnerschaften-deutschland.de/uploads/media/%C3%96PP_in_Deutschland_Halbjahresbericht_2011_%C3%96PP_Deutschland_AG.pdf