

**Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет**

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

МОНОГРАФІЯ

**за редакцією
доктора економічних наук, професора
О. П. КИРИЛЕНКО
та доктора економічних наук, доцента
О. І. ТУЛАЙ**

**Тернопіль
ТНЕУ
2017**

УДК 336(477)

Ф79

Рецензенти:

Л. В. Лисяк, д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансів Університету митної справи та фінансів;

С. В. Онишко, д-р екон. наук, професор, завідувач кафедри фінансових ринків Університету державної фіскальної служби України;

О. Д. Рожко, д-р екон. наук, доцент, заслужений економіст України, директор Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Рекомендовано до друку вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 2 від 25 жовтня 2017 р.)

Ф79 Формування фінансового механізму сталого розвитку України : моногр. / за ред. д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко та д-ра екон. наук, доц. О. І. Тулай. – Тернопіль : ТНЕУ, 2017. – 414 с.

ISBN 978-966-654-471-4

У монографії досліджено ідейно-теоретичні та практичні засади формування фінансового механізму сталого розвитку держави. Проаналізовано сучасні підходи до побудови системи базових детермінант фінансового механізму реалізації соціальної функції держави. Розглядається проблематика фінансування таких важливих складових соціальної сфери, як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво. Значну увагу приділено питанням фінансового регулювання доходів домогосподарств та їхньої фінансової безпеки. Окреслюються пріоритети фінансового механізму сталого еколого-економічного розвитку України. Монографія містить авторські погляди щодо фінансового забезпечення реалізації екологічної політики й економічного розвитку держави, оптимальних моделей державно-приватно партнерства.

Розраховано на науковців, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей. Книга буде корисною також фахівцям-практикам, державним службовцям та всім, хто прагне поглибити власні економічні знання.

УДК 336(477)

ISBN 978-966-654-471-4

© О. П. Кириленко, О. І. Тулай, 2017

© ТНЕУ, 2017

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. ІДЕЙНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ	8
1.1. Фінансові пріоритети імплементації засад сталого розвитку в Україні (<i>О. І. Тулай</i>).....	8
1.2. Теоретична концептуалізація фінансового механізму сталого розвитку України (<i>В. Г. Дем'янишин</i>).....	15
1.3. Практика та проблеми ефективності публічних закупівель в Україні (<i>О. П. Кириленко</i>)	25
1.4. Розгортання сутності суспільних фінансів на етапах розвитку фінансової формації (<i>А. Ю. Дерлиця</i>).....	32
1.5. Бюджетне забезпечення реалізації функцій держави (<i>Г. С. Лопушняк, З. М. Лободіна</i>)	45
1.6. Бюджетне регулювання у забезпеченні сталого розвитку територій (<i>А. В. Дем'янюк</i>)	57
1.7. Дефіцит місцевих бюджетів в Україні та джерела його фінансування: теоретико-правові і практичні аспекти (<i>С. В. Юшко</i>)	66
1.8. Бюджетна децентралізація в контексті наповнення місцевих бюджетів України (<i>І. П. Сидор</i>)	78
1.9. Розширення можливості участі громади в бюджетному процесі як складова бюджетної децентралізації (<i>О. С. Максимчук</i>)	88
1.10. Практика публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: проблеми та шляхи удосконалення (<i>Б. С. Малиняк</i>).....	95
1.11. Бюджет розвитку та його роль у фінансуванні інвестиційних потреб громади (<i>Н. І. Карпишин</i>)	107
1.12. Правові передумови розвитку ринку місцевих запозичень в Україні (<i>Є. В. Золотухін</i>).....	116
1.13. Сутнісно-організаційні засади фінансового планування (<i>С. В. Савчук</i>)	125
1.14. Парадигма функціонування фінансового контролю (<i>М. Б. Гупаловська</i>).....	135
1.15. Оцінка здійснення державного фінансового контролю в бюджетному процесі держави (<i>Н. М. Коломийчук</i>)	142
1.16. Особливості здійснення аудиторського та громадського контролю на місцевому рівні (<i>О. І. Вацлавський</i>).....	148
1.17. Сучасна парадигма державного аудиту в державному секторі економіки (<i>О. Л. Шашкевич</i>).....	158

РОЗДІЛ 2. ДЕТЕРМІНАНТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	170
2.1. Сучасна проблематика бюджетного фінансування охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і соціального забезпечення (<i>О. І. Тулай</i>).....	170
2.2. Модернізація фінансового інструментарію розвитку культури і мистецтва в Україні (<i>Т. О. Кізима, А. Я. Крупка</i>).....	178
2.3. Оптимізація видатків бюджету на соціальний захист (<i>А. Ю. Огінська</i>)	190
2.4. Формування фінансових ресурсів соціального страхування в контексті критеріїв сталого розвитку (<i>В. П. Горин</i>).....	200
2.5. Світовий досвід медичного страхування та можливості його адаптації в Україні (<i>О. В. Петрушка</i>).....	210
2.6. Теоретичні засади механізму здійснення видатків місцевих бюджетів соціального призначення (<i>В. М. Булавинець</i>).....	219
2.7. Оптимізація фінансового забезпечення делегованих повноважень в умовах бюджетної децентралізації (<i>А. П. Марчук</i>).....	229
2.8. Фінансова безпека домогосподарств як запорука соціальної стабільності держави (<i>С. Л. Коваль</i>)	241
2.9. Особливості, тенденції та проблеми формування доходів домогосподарств (<i>В. О. Онищук</i>).....	249
2.10. Фінансові аспекти витрат домогосподарств (<i>Машко А. І.</i>).....	258
РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ СТАЛОГО ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	269
3.1. Прагматика фінансового забезпечення реалізації екологічної політики в Україні (<i>Т. О. Мацієвич</i>)	269
3.2. Фінансове забезпечення розвитку економіки держави (<i>І. Й. Круп'як</i>).....	282
3.3. Валютні важелі в системі державного регулювання розвитку економіки України (<i>О. Ю. Мелих</i>).....	293
3.4. Сучасні тенденції розвитку вартісного управління фінансами в умовах глобальної трансформації (<i>Г. Й. Островська</i>).....	304
3.5. Фінансовий механізм сталого розвитку підприємств України (<i>Ю. Я. Хамига</i>)	315
3.6. Пріоритетні напрями реформування державної фінансової політики розвитку підприємництва в Україні (<i>О. В. Квасниця</i>)	323
3.7. Удосконалення інструментів фінансового регулювання земельних відносин в Україні (<i>В. В. Мороз</i>).....	331
3.8. Фінансування проектів державно-приватного партнерства у вітчизняній та зарубіжній практиці (<i>Б. С. Шулюк</i>)	339
3.9. Державно-приватне партнерство на місцевому рівні: вітчизняні та зарубіжні аспекти розвитку (<i>В. В. Письменний</i>)	351
3.10. Управління інвестиційним портфелем домогосподарства в умовах сталого економічного розвитку (<i>А. А Сидорчук</i>)	364
3.11. Вплив міжнародної міграції на економічний розвиток України (<i>В. М. Русін</i>)	374
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	382

3.9. Державно-приватне партнерство на місцевому рівні: вітчизняні та зарубіжні аспекти розвитку (В. В. Письменний)

Питання пошуку додаткових коштів для фінансування капітальних проектів, оптимального використання землі й інших об'єктів, що перебувають у власності територіальної громади, забезпечення ефективного менеджменту на комунальних підприємствах постійно постають перед місцевою владою. У більшості випадків через небажання змінювати процедуру ведення поточних справ, нестачу кваліфікованих кадрів, недостатню обізнаність у потенційних можливостях, які надаються органам місцевого самоврядування, ці питання залишаються навіть не розглянутими. Однак нинішні суспільно-політичні виклики вимагають вироблення нових підходів до їхнього вирішення.

Зважаючи на соціально-економічні, географічні, природно-кліматичні й інші особливості розвитку регіонів, великі перспективи для органів місцевого самоврядування закладені в інституті державно-приватного партнерства. Використання цієї форми взаємодії влади та бізнесу особливо актуалізується в умовах розвитку процесів децентралізації повноважень і фінансів, формування відкритого громадянського суспільства. При цьому детального вивчення потребує механізм державно-приватного партнерства, який повноцінно запрацює тільки за умови усунення законодавчих колізій та корупційної складової в його реалізації.

Про це неодноразово наголошували представники вітчизняної фінансової думки Н. В. Безбах¹, О. М. Вінник², Л. Л. Гриценко³, Б. М. Данилишин⁴, О. В. Длугопольський⁵, І. В. Запатріна⁶, К. В. Павлюк⁷,

¹ Безбах Н. В. Методологічні аспекти організації державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н. В. Безбах // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nrzd/2011_1/34.pdf.

² Вінник О. М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) / О. М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1. – С. 110–119.

³ Гриценко Л. Л. Концептуальні засади державно-приватного партнерства / Л. Л. Гриценко // Вісник СумДУ. – 2012. – № 3. – С. 52–59. – (Серія «Економіка»).

⁴ Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>

⁵ Длугопольський О. В. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 3. – С. 43–49.

⁶ Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ep/2010_4/4_Zapatrina.pdf.

⁷ Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19. – (Серія : Економічні науки).

Н. В. Папп⁸, О. П. Полякова⁹, Л. І. Федулова¹⁰ й ін. Зарубіжні країни накопичили вагомий досвід державно-приватного партнерства, теоретико-методологічні засади якого розвивали Дж. Армор (J. Armour)¹¹, В. Г. Варнавський (В. Г. Варнавский)¹², Дж. Делмон (J. Delmon)¹³, В. О. Міхеєв (В. А. Михеев)¹⁴, Дж. Хамільтон (G. Hamilton)¹⁵, М. Хаммамі (M. Hammami)¹⁶, Дж. Цесес (J. Tzeses)¹⁷, П. О. Яковлєв (П. А. Яковлев)¹⁸, В. І. Якунін (В. И. Якунин)¹⁹ та ін.

Наша держава може запозичити з практики функціонування цього інституту за кордоном багатий досвід. Його аналіз підтвердив, що різні країни мають свої пріоритетні галузі економіки, де реалізація проектів державно-приватного партнерства є найбільш ефективною²⁰. Однак адаптація має відбуватися паралельно з розвитком інституційного середовища й вдосконаленням нормативно-правового поля. Разом з тим, функціонування державно-приватного партнерства потребує політичної волі місцевої влади для виходу з так званої «зони комфорту», розширення її кругозору в контексті перспектив такого партнерства.

⁸ Папп Н. В. Інструменти державно-приватного партнерства / Н. В. Папп // Сталій розвиток економіки. – 2010. – № 2. – С. 109–115.

⁹ Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов. – 2009. – № 87. – С. 317–322. – (Серія : Экономические науки).

¹⁰ Федулова Л. І. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи / Л. І. Федулова, І. Г. Яненкова // Наукові праці. – Т. 109, Вип. 9. – 2009. – С. 57–60. – (Серія : Економіка).

¹¹ Armour J. Financing Innovation: The Role of Insolvency Law / J. Armour [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://citeseerx.ist.psu.edu>.

¹² Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора / В. Г. Варнавский. – М. : Наука, 2005. – 260 с.

¹³ Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Дж. Делмон. – Астана : ИЦ «Апельсин», 2010. – 250 с.

¹⁴ Михеев В. А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов / В. А. Михеев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.c-society.ru>.

¹⁵ Hamilton G. The Challenges of Capacity Building in PPP in Central Asia: Speech on the III Astans Economic Forum, Kazakhstan, 1–2 July, 2010.

¹⁶ Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami, J.-F. Ruhashyankiko, E.B. Yehoue. – IMF Working Paper, June 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org>.

¹⁷ Tzeses J. Developing Foreign Advertising Campaigns For a Universal Audience: Target France / J. Tzeses [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lehigh.edu>.

¹⁸ Яковлев П. А. Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив / П. А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов. – 2010. – № 92. – С. 323–331.

¹⁹ Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социальное исследование. – 2007. – № 2. – С. 13–14.

²⁰ Длугопольський О. В. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 3. – С. 46.

Державно-приватне партнерство в чинному законодавстві трактується як співробітництво між державою, територіальними громадами в особі державних органів й органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними і фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство»²¹. Проте за визначенням Європейської комісії, це передання приватному сектору частини відповідальності, повноважень і ризиків щодо реалізації проектів²². Незважаючи на різнобічність підходів, їх об'єднує багато ознак (рис. 3.9.1):

1) Головною ознакою державно-приватного партнерства є *забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності*. Як відомо, ефективність характеризує зв'язок між величиною отриманого результату й кількістю інвестованих чи витрачених ресурсів. Проводячи паралель із цією формою взаємодії влади та бізнесу, підвищити ефективність проекту можна або через використання меншого обсягу ресурсів для створення аналогічного результату, або за умови використання такої самої кількості ресурсів для створення більшого результату²³. Якраз державно-приватне партнерство сприяє досягненню цієї мети.

Причому мається на увазі вищі техніко-економічні показники ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності без залучення приватного партнера. За даними аналітичної записки Національного інституту стратегічних досліджень, такий партнер забезпечує ефективне використання ресурсів на стадії реалізації проекту та здатний підвищити дохідність об'єктів у ході їхньої подальшої експлуатації²⁴. Іншим аргументом є те, що державно-приватне партнерство дає змогу максимізувати співвідношення між якістю отриманого продукту й витраченими ресурсами, оскільки приватний сектор є носієм новацій, забезпечує креативність управлінських рішень²⁵.

²¹ Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

²² Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Електронний ресурс] / Б. М. Данилишин. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>

²³ Косянчук Т. Ф. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства за сучасних умов / Т. Ф. Косянчук, С. В. Кучма // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – № 3, Т. 3. – С. 113.

²⁴ Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики : аналіт. записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>.

²⁵ Казюк Я. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування / Я. Казюк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2012. – № 1. – С. 49.



Рис. 3.9.1. Ознаки державно-приватного партнерства*

* Примітка. Розроблено автором.

2) *Довготривалість відносин* – це друга, однак не менш важлива ознака державно-приватного партнерства. На відміну від інших форм взаємодії влади та бізнесу, в цьому разі часовий лаг може коливатися від 5 до 50 років, що дає змогу більш впевнено реалізувати проект й виконати взяті перед партнерами зобов'язання (пов'язані з ініціюванням державно-приватного партнерства, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення договору, визначенням його змісту тощо). Це стосується масштабних інфраструктурних проектів, наприклад, у житлово-комунальній сфері, будівництві, утриманні автошляхів й енергоефективності.

Середній термін реалізації проектів у сфері державно-приватного партнерства в Україні становить близько 20 років. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, в 2014 р. на 15 років підписано договір між територіальною громадою м. Малин та ТзОВ «Енергія тепла» у межах здійснення державно-приватного партнерства (передбачено зменшення споживання енергоресурсів бюджетних будівель шляхом технічної модернізації системи тепlopостачання). У 2015 р. за аналогічним проектом енергоефективності, проте терміном дії 25 років, укладено договір між територіальною громадою м. Остер та корпорацією «Укратомприлад»²⁶.

²⁶ Інформація щодо укладених договорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=24249595-c6bb-4098-86db-7a97c3465cf3&title=InformatsiiaSchodoUkladenikhDogovoriv>.

3) Інститут державно-приватного партнерства характеризується *справедливим розподілом ризиків між державним і приватним партнерами* (табл. 3.9.1). Відповідно до розробленої Кабінетом Міністрів України методики, ризиками є імовірна подія або бездіяльність осіб, настання або вчинення якої може призвести до негативних наслідків реалізації проекту, чи яка може мати несприятливі наслідки для різних сторін партнерства²⁷. При цьому оцінка ризиків передбачає визначення ступеня ймовірності їхнього виникнення, можливих негативних наслідків, що може вплинути на виконання умов договору й обсяг можливих збитків.

У ході оцінювання ризиків можуть застосовуватися, з одного боку, статистичний метод (визначає рівень загрози виникнення ризику залежно від ступеня ймовірності його виникнення), а з іншого – метод доцільності витрат (визначає рівень загрози виникнення ризику перевищення обсягу коштів, які планується витратити під час виконання умов договору, порівняно з попередньо визначеним та погодженим партнерами). Хоча найбільш ефективним є метод експертної оцінки, який дає змогу провести оцінювання ризиків групою експертів і за його результатами визначити ризик з найбільшим рівнем загрози його виникнення.

Таблиця 3.9.1

Ризики, які можуть виникнути за державно-приватного партнерства*

Види ризиків	Характеристика
Пов'язані з впливом зовнішніх обставин	Виникнення форс-мажорних обставин; випадкове знищення майна або його частини; істотна зміна економічної ситуації, що унеможлиблює виконання умов договору
Політичні	Примусове відчуження майна; внесення змін до податкового законодавства; застосування стандартів, якими встановлюються підвищені вимоги до товарів; відмова у видачі дозвільних документів
Пов'язані з невиконанням партнерами умов договору	Несвоєчасне або не в повному обсязі здійснення платежів; виконання робіт в меншому обсязі, ніж передбачено договором, або неналежної якості; недодержання термінів і порядку виконання робіт
Комерційні	Неотримання прибутку; залучення інвестицій в обсязі, недостатньому для виконання умов договору; здійснення непередбачуваних витрат; неефективне управління майном; зміна умов договору
Фінансові	Зміна курсу валюти, яка використовується для проведення розрахунків за договором; підвищення процентних ставок за кредитами, наданими в межах партнерства
Екологічні	Заподіяння шкоди здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу; техногенні аварії

* *Примітка.* Побудовано на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» № 232 від 16.02.2011 р.

4) Згідно з чинним законодавством *фінансування державно-приватного партнерства здійснюється з ряду джерел: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в уста-*

²⁷ Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-п>.

новленому законом порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел²⁸. При обмеженості фінансових можливостей без внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства не буде забезпечено розвиток цього інституту. Місцева влада має сприймати інвестора як рівноправного партнера, забезпечувати гарантії та безпеку вкладення коштів у комунальну власність, одночасно реалізуючи пріоритетні інвестиційні проекти²⁹.

Після схвалення в 2013 р. концепції розвитку державно-приватне партнерство не без труднощів впроваджується в Україні. Для модернізації житлово-комунального господарства Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спільно із Європейським інвестиційним банком розпочав реалізацію «Програми муніципальної інфраструктури», адміністрування якої здійснювало державне підприємство «Центр розвитку державно-приватного партнерства». Загалом на першому етапі для участі у конкурсному відборі надійшло 170 заявок із 137 міст на суму 24,3 млрд. грн.

У результаті в 2013 р. на засадах державно-приватного партнерства було реалізовано 231 проект, у 2014 р. – 243, в 2015 р. – 177 (рис. 3.9.2). Більша частина з них географічно впроваджувалася на території Полтавської обл. (113), значно менше – в Миколаївській (15) й Одеській обл. (14). Це проекти у сферах оброблення відходів; збору, очищення та розподілення води; будівництва й експлуатації доріг; виробництва, постачання тепла й електроенергії. Збільшення їхньої кількості за шість місяців 2016 р. відбулося за рахунок укладення 10 договорів Київською облдержадміністрацією, двох договорів Херсонською й одного – Хмельницькою облдержадміністраціями³⁰.

Крім згаданих сфер (за станом на перше півріччя 2016 р. питома вага проектів з оброблення відходів становила 63%, збору, очищення та розподілення води – 17%, будівництва і експлуатації доріг – 9%, виробництва, постачання тепла й електроенергії – 6%), нормативно-правове поле нашої держави визначає широкий їхній перелік, яким потенційно може скористатися місцева влада: розвідка родовищ корисних копалин та їхнє видобування; розподіл і постачання природного газу; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура й спорт; зрошувальні та осушувальні системи; управління нерухомістю.

²⁸ Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

²⁹ Казюк Я. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування / Я. Казюк // Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2012. – № 1. – С. 49.

³⁰ Довідка щодо результатів здійснення ДПП (I півріччя 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.

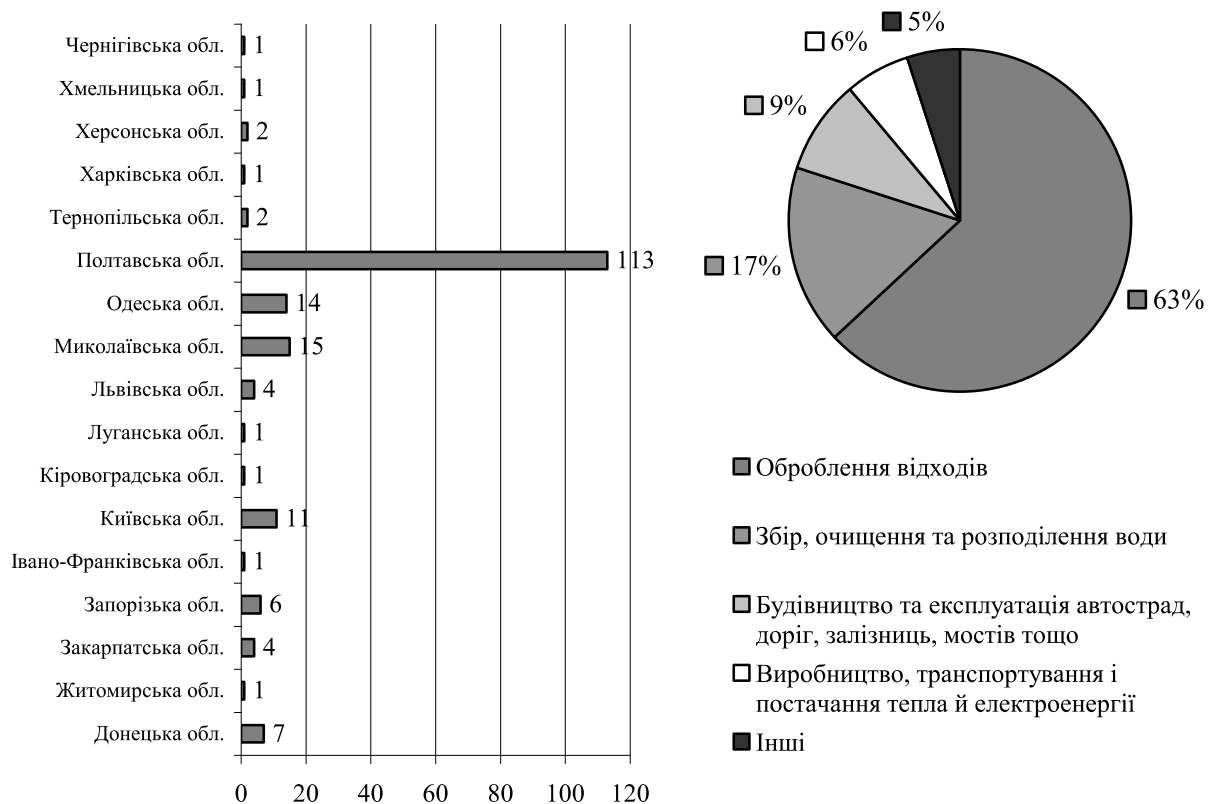


Рис. 3.9.2. Регіональна структура і питома вага договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства (за станом на перше півріччя 2016 р.)*

* Примітка. Побудовано на основі даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

За прикладом зарубіжних країн з огляду на їх досвід, досвіду найбільш привабливими для розвитку інституту державно-приватного партнерства на місцевому рівні є заклади освіти й охорони здоров'я, постачання тепла, очищення води, туризм і відпочинок, оброблення відходів тощо. Якщо вести мову про специфіку використання тієї чи іншої сфери, то її вибір органами місцевого самоврядування залежить від соціально-економічних, географічних, природно-кліматичних й інших особливостей розвитку регіону, а здійснення державно-приватного партнерства передбачає виконання функцій проектування, будівництва, відновлення, експлуатації та обслуговування.

Не зважаючи на переваги для різних сторін державно-приватного партнерства (рис. 3.9.3), практика його впровадження в Україні гальмується на першопочаткових стадіях. Хоча як свідчить зарубіжний досвід, воно є одним із найдієвіших інструментів реалізації політики економічного розвитку і вирішення соціальних проблем територій. Наприклад, у *Великобританії* в цій сфері реалізовано понад 700 проектів, які забезпечили приплив інвестицій у сумі 55 млрд. фунтів

стерлінгів³¹. Багато договорів укладаються з місцевою владою і таким чином ефективно вирішуються питання на місцях, зокрема у сферах інфраструктури та надання послуг.

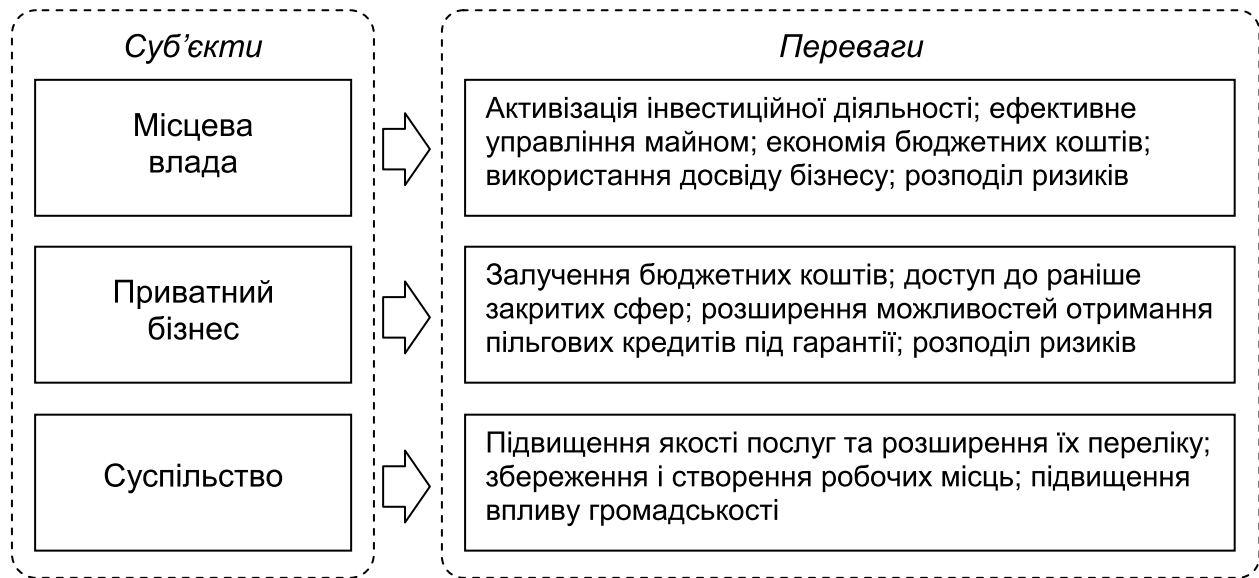


Рис. 3.9.3. Переваги державно-приватного партнерства*

* Примітка. Розроблено автором.

Взаємодія влади і бізнесу у ході реалізації соціально-економічних проектів у формі державно-приватного партнерства широко представлена у *Франції* (із десятків проектів, які впроваджуються в цій країні, необхідно виокремити фінансування порту Булонь-сюр-Мер на суму 863 млн. євро)³². Великий потенціал для розвитку державно-приватних відносин має концесія на спорудження автомагістралей та водопостачання. Узгодження інтересів між муніципалітетами і приватними партнерами на умовах об'єднання фінансових, технологічних, організаційно-управлінських, кадрових й інших ресурсів забезпечує значний мультиплікативний ефект.

Інститут державно-приватного партнерства вдало розвивається в *Туреччині*. Упродовж останніх років ця країна стала найбільшим ринком державно-приватного партнерства в Європі не тільки з точки зору кількості проектів, а й обсягів залучених інвестицій (у 2014 р. – 3,5 млрд. євро, в 2015 р. – 9,2 млрд. євро). Наприклад, на таких засадах будувалися аеропорт у Стамбулі (6,0 млрд. євро), медичні містечка Етлік-

³¹ Private Finance Initiative and Private Finance 2 Projects: 2015 Summary Data. – London : HM Treasury, March 2016. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf.

³² Market Update Review of the European PPP Market in 2015. – Luxembourg : European Investment Bank, April 2016. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eib.org/epes/library/epes_market_update_2015_en2.

Анкара (1,1 млрд. євро) і Бількент (1,1 млрд. євро)³³. Однак на практиці не в усіх країнах проекти добре управляються. Відповідно наслідком є незабезпечення очікуваних результатів для різних сторін партнерства³⁴.

Складність реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні, низька активність місцевої влади й приватних партнерів пояснюються недосконалістю механізму його реалізації. Так, у межах партнерства можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність й інші договори (об'єктами можуть бути існуючі, створювані чи придбані об'єкти). Першим стримуючим фактором є те, що *передача об'єктів комунальної власності не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера*. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору державно-приватного партнерства.

Таблиця 3.9.2

Найбільш поширені сфери застосування державно-приватного партнерства в деяких країнах Європи*

Сфери	Великобританія	Греція	Данія	Ірландія	Іспанія	Нідерланди	Португалія	Туреччина	Франція
Аеропорти		×						×	
Житловий сектор						×			
Міський транспорт				×					
Морські порти						×			×
Автомобільні дороги	×	×		×	×				×
Залізничний транспорт	×				×		×		
Освіта	×								
Охорона здоров'я	×		×					×	
Система життєзабезпечення міст	×				×	×	×		×

* Примітка. Побудовано на основі аналітичної записки щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні.

Згідно з чинним законодавством пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності готуються органами місцевого самоврядування, приватними партнерами і подаються на розгляд місцевих рад або до уповноважених ними органів. Отже, другим фактором, що дестимулює розвиток цього інституту, є *нестача кваліфікованих кадрів і низька компетенція*.

³³ Market Update Review of the European PPP Market in 2015. – Luxembourg : European Investment Bank, April 2016. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eib.org/eprec/library/eprec_market_update_2015_en2.

³⁴ Government at a Glance 2013. – Paris : OECD, 2013. – P. 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

Переважно це не дає змоги провести ефективний аналіз здійснення (на практиці він мав би передбачати обґрунтування соціально-економічних й екологічних наслідків, порівняння основних показників реалізації проекту тощо).

Корупційна небезпека прихована в рішеннях про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів, які приймаються відповідними місцевими радами (такі рішення ухвалюються протягом двох місяців з часу подання пропозицій про здійснення). Нормативно-правове поле визначає, що орган, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства або недоцільність його здійснення, зобов'язаний протягом 15 днів з часу прийняття повідомити особу, яка подала пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства.

Визначення приватного партнера для укладення договору в межах державно-приватного партнерства здійснюється на конкурсних засадах. У разі, якщо після оголошення конкурсу на участь подав заявку лише один претендент, договір може бути укладений уповноваженим органом із цим претендентом шляхом погодження істотних умов договору. Отже маємо ще один стримуючий фактор – *відсутність конкуренції*. Це може стати прямою перешкодою в реалізації проекту, особливо щодо зарубіжних інвесторів, незважаючи на розширення власних інвестиційних можливостей та довгострокове розміщення інвестицій.

Під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначаються: строк здійснення державно-приватного партнерства, форма його реалізації та основні етапи; державний партнер й об'єкти державно-приватного партнерства; обсяг і форми фінансової участі державного партнера у здійсненні державно-приватного партнерства; граничний строк подання заявок на участь у конкурсі; граничний строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера; кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; критерії визначення переможця конкурсу.

Оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера публікується в офіційному друкованому ЗМІ відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки Крим, а також розміщується на офіційному веб-сайті. Орган, який проводив конкурс, зобов'язаний у десятиденний строк з дня визначення переможця конкурсу оприлюднити інформацію та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу. Оприлюднення інформації здійснюється в тих самих ЗМІ, де й подається оголошення про проведення конкурсу, а також розміщується на офіційному веб-сайті.



Рис. 3.9.4. Алгоритм реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні

Примітка. Побудовано на основі загальної схеми процесів (послідовності) реалізації проектів ДПП в Україні (див.: <https://drive.google.com/file/d/0B5EMzR-8ftdOYVpUVINYNHZTc2c/view>).

Укладення договору здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу. Державний партнер зобов'язаний повідомити про укладення договору центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства, уповноважений на ведення обліку договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства. У разі істотної зміни обставин, якими сторони керувалися у процесі укладання договору в межах державно-приватного партнерства, такий договір може бути змінений, доповнений чи розірваний.

Описаний алгоритм реалізації проектів державно-приватного партнерства (рис. 3.9.4) не мав би викликати сумнівів щодо ефективності реалізації, адже в його основу закладені кращі зразки зарубіжного досвіду функціонування цього інституту. За кордоном він приваблює приватних партнерів і стимулює взаємодіяти з владою через доступ до раніше закритих сфер, залучення бюджетних коштів, розширення можливостей отримання пільгових кредитів під гарантії та розподілення

ризиків проекту. Обґрунтуємо основні заходи, які дадуть змогу розкрити весь потенціал державно-приватного партнерства у нашій державі:

1) Таке партнерство сприяє економії бюджетних коштів, ефективному управлінню комунальним майном і землею, вдалому використанню досвіду приватного сектора у поєднанні з виконанням функцій проектування, будівництва, відновлення, експлуатації та обслуговування. Однак до етапу підписання угоди необхідно пройти складні процедури узгоджень й оформити значні обсяги пояснювальної інформації, отримати велику кількість дозволів³⁵. Для зменшення бюрократичного впливу в алгоритмі реалізації проектів державно-приватного партнерства сьогодні постало питання *розробки і впровадження онлайн-сервісу*.

2) Серед науковців поширена думка, що однією з основних проблем інституту державно-приватного партнерства є невідповідність принципів і підходів у цій сфері міжнародним вимогам³⁶. З огляду на це ОЕСР розробила *принципи з питань державного управління державно-приватного партнерства*. Вони визначають конкретні вказівки за трьома основними напрямками: а) встановлення чітких, передбачуваних і законних інституційних меж для такого партнерства за підтримки компетентних і забезпечених ресурсами органів; б) обґрунтування вибору проектів за співвідношенням ціни та якості; в) впровадження прозорих бюджетних процедур³⁷.

3) Алгоритм реалізації проектів державно-приватного партнерства передбачає підписання довгострокової договірної угоди між органами влади і приватним партнером, згідно з якою останній, як правило, фінансує та забезпечує виконання робіт або надання послуг. Варто погодитися з точкою зору, що для забезпечення припливу приватного капіталу в інфраструктурні проекти держава має *створювати прийнятний для обох сторін баланс ризиків і винагород*³⁸. Так, необхідно впровадити пакет преференцій для бізнесу, що відповідно потребує подальшого наукового обґрунтування і законодавчого затвердження.

³⁵ Карий О. І. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації / О. І. Карий, К. В. Процак, А. О. Мавріна // Економічний аналіз. – 2015. – Т. 20. – С. 40.

³⁶ Юхненко А. О. Проблеми та напрями розвитку державно-приватного партнерства в Україні / А. О. Юхненко // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. – 2013. – Вип. 25. – С. 321. – (Серія : Економіка і управління).

³⁷ Government at a Glance 2013. – Paris : OECD, 2013. – P. 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

³⁸ Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов. – 2009. – № 87. – С. 321. – (Серія : Экономические науки).

4) Розвиток цієї форми взаємодії влади та бізнесу не можливий без *підвищення транспарентності на всіх етапах державно-приватного партнерства*. Зважаючи на те, що це явище є однією з основних засад демократичного розвитку сучасної цивілізованої держави, базою для налагодження ефективної комунікації між органами влади і приватними партнерами мають бути сучасні інформаційні технології та зниження корупційної складової в системі місцевого самоврядування. Впровадження належного рівня відкритості забезпечить можливість доступу до інформації про проекти, а також вплив на прийняття рішень і контроль за діяльністю посадових осіб.

Таким чином, державно-приватне партнерство, що передбачає об'єднання ресурсів і дій між владою та бізнесом, може вирішити проблеми пошуку додаткових коштів для фінансування капітальних проектів, оптимального використання землі й інших об'єктів, що перебувають у власності територіальної громади, забезпечення ефективного менеджменту на комунальних підприємствах. Беручи до уваги останні тенденції функціонування цього інституту за кордоном, основні аспекти його розвитку в Україні необхідно зосередити на системі життєзабезпечення міст і розробці нових перспективних технологій.