

Микола Карлін

*доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансів*

*Волинський національний університет імені Лесі Українки,
м. Луцьк, Україна*

e-mail: karlin.lutsk@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-1421-1066

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСІВ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ У ВОЄННИЙ ЧАС ТА ПРИ ВІДБУДОВІ

Важливою ланкою системи публічних фінансів України є фінанси публічно-приватного партнерства, які досить часто ототожнюють з фінансами державно-приватного партнерства, що, на наш погляд, є застарілим підходом, оскільки після проведення реформи адміністративно-територіального устрою у нашій країні все більшу роль в цьому процесі почали відігравати органи місцевого самоврядування, що у значній мірі допомогло Україні вистояти на початку війни росії проти України в 2022 р.

Після масової приватизації, проведення адміністративно-територіальної реформи та з початком війни кількість суб'єктів публічно-приватного партнерства в Україні суттєво розширилася, що вимагає їх уточнення та виявлення їх фінансових можливостей в умовах війни та після воєнної відбудови. Останнє важливо дослідити й тому, що до війни фінансовий потенціал публічно-приватного партнерства в Україні недооцінювався. Крім того, катастрофічна нестача іноземних інвестицій у нашій країні в умовах воєнного стану може дозволити залучити їх тільки через нові форми фінансування публічно-приватного партнерства, які вже стали проявлятися в 2022-2024 рр. Ці форми вимагають спеціального дослідження та стимулювання як з боку держави, так і з боку органів місцевого самоврядування.

Крім того, важливо з'ясувати зміст форм публічно-приватного партнерства. Останнє пов'язано з тим, що тривалий час в Україні найбільш популярною формою участі приватного сектора у розвитку інфраструктури була оренда у різних видах. Проте в умовах воєнного часу вона не завжди може бути ефективним заходом щодо відбудови тих чи інших об'єктів. Про це свідчить попередній досвід використання такої її форми як оренда з поліпшенням. Іншою формою державно-приватного партнерства виступає концесія, яка є цивілізованою формою оренди. В Україні ж до сьогодні чітко не розмежовано зміст оренди та концесії, що призводить до ускладнень до їх використання.

У зарубіжній економічній літературі донедавна публічно-приватне партнерство, і, відповідно, фінанси публічно-приватного партнерства переважно розглядалися через призму державно-приватного партнерства. Останнє можна пояснити тим, що переважне фінансування подібних проєктів у розвинутих демократичних країнах здійснювалося в основному за рахунок коштів держави та приватних інвесторів, а не органів місцевого самоврядування. Значний вклад у дослідження такої складової публічно-приватного партнерства як державно-приватне партнерство у зарубіжних країнах внесли вчені Сумського державного університету П. Тарабановський, Л. Гриценко, А. Самойлікова [7].

Фінанси публічно-приватного партнерства тільки недавно стали аналізуватися в українській науковій літературі, оскільки основний наголос у ній робився на фінансах державно-приватного партнерства. В цьому плані на увагу заслуговують праці таких вчених, як: І. Біла, А. Близнюк, І. Браїловський, О. Васильєва, І. Запатріна, О. Зибарева, С. Єгоричева, Т. Єфименко, М. Лахижа, В. Мостовий, К. Павлюк, О. Толстенко, П. Шилепницький та інших. В останні десятиліття до суб'єктів публічно-приватного партнерства у демократичних країнах стали відноситися й органи місцевого самоврядування, що й послужило теоретичною основою відмови від ототожнення публічно-приватного партнерства тільки з державно-приватним партнерством, хоча в Україні подібне трактування ще не набуло належного поширення. Відповідно, це вимагає пошуку

додаткових аргументів на користь розвитку публічно-приватного партнерства та його фінансів, в тому числі в умовах війни та відбудови України.

Загалом, при виявленні особливостей фінансів публічно-приватного партнерства в Україні в сьогоdnішніх умовах треба враховувати й той факт, що більшість країн світу (зокрема, й наша країна) поки знаходиться на першому етапі його розвитку. Тому важливо з'ясувати позитивний та негативний досвід демократичних країн з цього питання та використати краще з нього в Україні. Тим більше, що фінансування дороговартісних проєктів публічно-приватного партнерства (переважно у формі державно-приватного партнерства) не завжди було ефективним.

Метою дослідження є з'ясування особливостей функціонування фінансів публічно-приватного партнерства в Україні у воєнний час та при проведенні відбудови нашої країни. Відповідно, завданнями статті є: з'ясування особливостей функціонування фінансів публічно-приватного партнерства у нашій країні у вказаний період; виявлення суб'єктів публічно-приватного партнерства в Україні в сучасних умовах; уточнення форм публічно-приватного партнерства у нашій країні; вивчення досвіду демократичних країн щодо використання різних форм публічно-приватного партнерства при здійсненні соціально-економічних проєктів з перспективою його використання у нашій країні. Важливо також зрозуміти причини таких змін у структурі суб'єктів та видів публічно-приватного партнерства в сучасних умовах в Україні та фінансові можливості суб'єктів цього партнерства.

Після масової приватизації, проведення адміністративно-територіальної реформи та з початком військової агресії росії проти України кількість суб'єктів такого партнерства у нашій країні суттєво розширилася, оскільки до них стали відноситися не тільки органи місцевого самоврядування, а й інші структури. Зокрема, під час війни суб'єктами публічно-приватного партнерства в Україні стали виступати міжнародні фінансові організації, окремі демократичні країни, благодійні організації, приватні іноземні інвестори, приватні особи та інші, особливості діяльності яких важливо дослідити.

Певної уваги вимагає дослідження й ефективності фінансування проєктів публічно-приватного партнерства, що здійснюються органами місцевого самоврядування, які отримали додаткові фінансові кошти. Водночас, не завжди ці ресурси використовувалися ефективно, одним із результатів чого стало перенаправлення так званого військового ПДФО до Державного бюджету України.

Фінанси публічно-приватного партнерства є важливою ланкою фінансової системи України, що поки недооцінюється як в теоретичному, так й в практичному плані. Вони досить часто ототожнюються з фінансами державно-приватного партнерства, що, на наш погляд, не відповідає сучасним підходам до нього, оскільки після проведення реформи адміністративно-територіального устрою у нашій країні все більшу роль в процесі розбудови української економіки та реалізації проєктів публічно-приватного партнерства почали відігравати фінанси органів місцевого самоврядування. Причому досить часто органи місцевого самоврядування без участі держави реалізують спільні проєкти публічно-приватного партнерства з приватними структурами. Крім того, органи місцевого самоврядування об'єднуються для реалізації подібних проєктів міжмуніципального рівня. Тим більше, що досвід Польщі свідчить про те, основна частина проєктів публічно-приватного партнерства в цій країні якраз реалізується на місцевому, а не на державному рівні.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні на 01.01.2021 р. на засадах державно-приватного партнерства укладено 192 договори. Якщо на початок 2016 р. на засадах державно-приватного партнерства функціонувало 186 проєктів, то на початок 2021 р. – 192 проєкти. При цьому більшість договорів не реалізується. Тому окремі вчені роблять висновок про те, що головна причина цього явища полягає в тому що в Україні не сформована належна нормативно-правова база державно-приватного партнерства [3]. Протилежної думки дотримується провідна українська експертка в області державно-приватного партнерства проф. І. Запатріна. На її думку, в Україні розроблено непогану правову базу для реалізації проєктів публічно-приватного партнерства, включно з концесією. З його використанням можна

структурувати практично будь-які інфраструктурні проекти, в тому числі ті, що передбачають надання державної підтримки. Розмір такої підтримки не обмежений, але має бути обґрунтований потребою проекту для суспільства. Натомість, треба взяти до уваги той факт, що в Україні публічна влада недостатньо підготовлена до застосування існуючого законодавства щодо публічно-приватного партнерства на практиці [4]. Водночас, представники приватного бізнесу або взагалі не хочуть ризикувати своїми коштами або цікавляться тільки короточасними і найбільш прибутковими проектами з використанням пільг та гарантій. Тому в Україні треба зважати на той факт, що в провідних країнах світу головною рушійною силою для розвитку державно-приватного партнерства є держава в особі державної та місцевої влади. Без політичної волі та зацікавленості українського уряду ефективний розвиток державно-приватного партнерства в Україні є проблематичним. Цю проблему ще більше загострила війна росії проти нашої країни.

Аналіз практики функціонування фінансів публічно-приватного партнерства в Україні в умовах воєнного стану показав, що в умовах війни суб'єктами цього партнерства стали виступати й міжнародні фінансові організації, окремі демократичні країни та їх регіони, приватні іноземні інвестори (як благодійні організації, так і приватні особи), волонтерські організації, окремі громадяни України, які проживають за кордоном та в нашій країні. Так, окремі країни взяли шефство над найбільш постраждалими регіонами нашої країни. Так, Данія фінансує відновлення об'єктів інфраструктури у Миколаївській області та Миколаєві, країни Балтії допомагають у відновленні соціально-економічних об'єктів на території Київської та Чернігівської областей тощо. Водночас Німеччина робить наголос на фінансуванні проектів публічно-приватного партнерства в Україні загалом, а не в окремих регіонах.

Суб'єктами публічно-приватного партнерства в умовах війни також стали пенсіонери, учні шкіл, коледжів та закладів вищої освіти, які активно не тільки фінансують нагальні потреби Сил оборони України, а й приймають посильну участь у виробництві різних видів безпілотників. За різними оцінками фінансова

допомога населення України та волонтерських організацій різним військовим частинам вже сягає кількох десятків мільярдів гривень щорічно. Водночас, проблемою є те, що подібна допомога належним чином фінансово не обліковується у військових частинах, що провокує її розкрадання. Насамперед це стосується забезпечення волонтерськими організаціями військових частин автомобільним транспортом, про що свідчать десятки кримінальних впроваджень як проти окремих командирів цих частин, так й проти керівництва деяких волонтерських організацій.

У демократичних країнах публічно-приватне партнерство активно розвивається передусім в комунальній сфері (водопостачання, водовідведення, комунальний транспорт тощо). Одним із таких прикладів в Україні є партнерство держави та «Кривбасводоконалу» у водокористуванні та водовідведенні. Загалом, наша держава повинна створити належні умови для розвитку публічно-приватного партнерства в інфраструктурній сфері, яка є досить затратною для країни та органів місцевого самоврядування. Тому державі потрібно максимально заохочувати українських бізнесменів у запровадженні передових практик країн Європейського Союзу з розвитку комунальних підприємств. Причому, українському бізнесу при розробці проєктів у сфері водопостачання, водовідведення, переробки сміття можна розраховувати на гранти ЄС, підготувавши відповідні проєкти. У реалізації таких проєктів повинні брати участь й зацікавлені органи влади та бізнесові структури із країн Європейського Союзу, що забезпечить швидке отримати фінансування з його фондів.

Фінансовою проблемою для багатьох країн світу є надання населенню різноманітних соціальних послуг, в тому числі в охороні здоров'я. У ряді розвинутих країн для цього використовується принципи публічно-приватного партнерства. При цьому приватний інвестор за свій кошт будує заклад охорони здоров'я та передає його на баланс органу місцевого самоврядування, а потім певний час отримує частину доходу від його використання цією владою. Подібне може спостерігатися й в галузі культури, спорту тощо. Державно-приватне партнерство у сфері медичних послуг в Україні вже зараз реалізується з чотирма об'єктами (переважно діагностичні

або вузькопрофільні центри) у Кіровоградській, Сумській, Одеській, Львівській, Закарпатській, Київській областях та у місті Києві.

Під час війни в Україні почалося спостерігатися й таке позитивне явище у публічно-приватному партнерстві як фінансування відомими зарубіжними приватними особами (акторами, співаками, художниками тощо) відбудови окремих об'єктів соціальної інфраструктури (дитячих садків, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, індивідуального житла для багатодітних сімей тощо) та їх безоплатної передачі на баланс органів місцевого самоврядування. Досить часто подібне роблять благодійні фонди, створені рядом релігійних структур, зокрема протестантські організації. Все це говорить про зміни парадигми публічно-приватного партнерства, де відносини публічності стають домінуючими, а роль держави стає підпорядкованою громадськості.

Новим явищем у розвитку публічно-приватного партнерства в Україні стала участь у ньому широких учнівських мас та молоді. Вони під керівництвом вчителів шкіл та викладачів закладів професійно-технічної освіти розробляють бізнес-проекти з переробки відходів, з покращення умов навчання та відпочинку у своїх закладах, з розвитку пришкольньої території тощо, чим можуть скористатися не тільки учні, а й жителі прилеглого мікрорайону. Частина цих проєктів через бюджети участі громад та при підтримці благодійних фондів, створених окремими підприємцями, отримують фінансування та реалізуються на практиці. Крім того, учнівська молодь та частина громадян (зокрема, пенсіонерів) активно задіяна у програмах виробництва безпілотників, яке вони фінансують за рахунок власних коштів та коштів волонтерських організацій. Позитивом є те, що Українська держава надала певні податкові пільги на ввезення комплектуючих для виробництва подібної техніки. Крім того, виробники дронів можуть отримати державний грант в сумі 8 млн за програмою «eРобота», що реалізується за участю Ощадбанку [2].

Тривалий час в Україні найбільш популярною формою участі приватного сектора при реалізації публічно-приватних проєктів у розвитку інфраструктури була оренда у різних видах, проте

не завжди вона використовувалася ефективно. Іншою формою державно-приватного партнерства виступає концесія. Проблемою є те, що при реалізації проєктів публічно-приватного партнерства на умовах концесії інвестор отримує суттєву частину коштів після реалізації проєкту, що збільшує його ризики. Крім того, проблемою є й те, що при концесії держава не гарантує окупності концесійного проєкту. Тому було б доцільним Українській державі частково взяти на себе ризики при реалізації концесійних проєктів. Сьогодні важливу роль у реалізації концесійних проєктів повинен відіграти оновлений у 2019 р. Закон України «Про концесії». Водночас, війна росії проти України зумовила необхідність внесення певних змін у використанні концесії. В цілому, оновлений закон про концесії повинен подолати негативне ставлення чиновників до концесії, оскільки згідно нього об'єкти, які будує чи модернізує концесіонер, знаходяться у державній або у комунальній власності [5].

Загалом, слід шукати нові форми взаємовигідних фінансових відносин держави, органів місцевого самоврядування з приватними структурами для відновлення насамперед соціальної інфраструктури під час війни та відбудови. При цьому важливо залучати кошти не тільки приватних структур (як українських, так й зарубіжних), а також кошти органів місцевого самоврядування та їх об'єднань. Це може стати суттєвим важелем відбудови об'єктів соціально-економічної інфраструктури в умовах воєнного часу, але при умові мінімізації корупційних ризиків. В цьому плані позитивним прикладом є об'єднання зусиль компанії BFCERY FOOD INVESTMENT (BFI) з виробництва хлібобулочних виробів глибокої заморозки із територіальною громадою міста Остер Чернігівської області для розвитку регіону [7]. Підприємство планує розширення виробництва та збільшення автоматизованих ліній, що призведе до збільшення робочих місць та податків до місцевого бюджету. Ці кошти будуть направлені на оновлення та розвиток інфраструктури Остерської громади. В свою чергу міська громада Остра готова в межах своїх компетенцій підтримати дану компанію, оскільки її діяльність веде до збільшення робочих місць в праце надлишковому регіоні, який суттєво постраждав від російської

агресії. Тому Українській державі слід передбачати додаткові стимули для виробничих підприємств, розташованих близько від кордону з росією. Одним із таких стимулів повинно стати державне страхування військових ризиків для них, що потрібно включити у відповідні договори публічно-приватного партнерства.

Для мінімізації корупційних діянь при фінансуванні відбудови зруйнованої інфраструктури та житла на принципах публічно-приватного партнерства в Україну слід активніше залучати іноземні інвестиції, які повинні контролюватися цими ж інвесторами. В цьому плані заслуговує на увагу приклад відбудови житла у Гостомелі, який здійснила одна із французьких фірм за кошти зарубіжних спонсорів та передала це житло місцевій громаді. Причому важливо зауважити, що майже всі будівельні відходи були нею максимально використані як вторинна сировина. Цей приклад, крім іншого, вказує на особливості переробки будівельних відходів в Україні, утворених в результаті війни. За останніми офіційними даними, у нашій країні накопичилося понад 600 тисяч тон відходів від руйнувань, хоча ряд експертів вказує на зниження цих даних [6]. Їх переробка вимагає розробки відповідних проєктів публічно-приватного партнерства, оскільки в Українській державі на це відсутні фінансові ресурси (вже не вистачає коштів навіть на фінансування Сил оборони), а операції з відходами від руйнувань вимагають значних коштів. Так, за оцінками фахівців Світового банку, лише на операції з демонтажу та перевезення відходів від руйнувань Україні прийдеться витратити майже 5,6 млрд дол. США. Тому нашій державі вже сьогодні необхідно розробити належну систему стимулів для залучення відповідних іноземних інвестицій та їх страхування. Інакше наша країна перетвориться в кладовище відходів від війни, кількість яких з кожним днем збільшується.

Важливою складовою системи публічних фінансів України є фінанси публічно-приватного партнерства, які досить часто ототожнюють з фінансами державно-приватного партнерства. Після проведення реформи адміністративно-територіального устрою у нашій країні все більшу роль в процесі реалізації проєктів публічно-приватного партнерства почали відігравати органи місцевого

самоврядування, що у значній мірі допомогло Україні вистояти на початку війни росії проти України в 2022 р. Це обумовлює включення до суб'єктів публічно-приватного партнерства не тільки держави та приватних структур, але й органи місцевого самоврядування. Водночас, аналіз практики функціонування проєктів публічно-приватного партнерства в сучасних умовах в Україні свідчить про суттєве розширення суб'єктів цього партнерства. Загалом, до видів публічно-приватного партнерства в Україні в умовах війни слід віднести:

- 1) державно-приватне партнерство;
- 2) державно-муніципально-приватне партнерство;
- 3) державно-муніципально-підприємницьке партнерство;
- 4) міжмуніципально-державно-приватне партнерство;
- 5) міжнародно-державно-приватне партнерство;
- 6) міжнародно-муніципально-приватне партнерство.

Українській державі в умовах війни важливо створити належні умови для реалізації нових видів публічно-приватного партнерства. Насамперед це стосується системи страхування приватних інвестицій від військових ризиків. В Україні також треба взяти до уваги й тенденції в публічно-приватному партнерстві, де все більшу роль у ньому починають відігравати органи місцевого самоврядування.

Література

1. Бізнес та громада об'єдналися для створення економічного форпосту в Чернігівській області. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/05/14/713619/>
2. Виробники дронів можуть отримати грант за програмою «єРобота»: які умови. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2024/05/13/713587/>
3. Воробйова М. О. Державно-приватне партнерство: Світовий досвід та вітчизняні реалії. *Наукові перспективи*. 2021. № 5. С. 267- 283.
4. Запаріна І. Інститут «смотрящих» нянь. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/institute-smotrjashikh-njan.html>

5. Запатріна І. Зовсім погано – зі ставленням суспільства до державно-приватного партнерства. URL: https://zn.ua/ukr/finances/peremoga-chi-zrada-noviy-zakon-pro-concesiy-327384_.html
6. Колтик О. Відходи від руйнувань: ресурс чи гори сміття. URL: <https://www.eurointegrations.com.ua/articles/2024/02/15/717683/>
7. Тарабановський П., Гриценко Л., Самойлікова А., Була П. Державно-приватне партнерство: еволюція розвитку та популярність висвітлення в наукових виданнях. *Соціально-економічні відносини у цифровому суспільстві*. Зб. наук. праць. 2024. Вип. 1. С. 5-20.