

ПИЛЬТЯЙ Олександр, к. е. н., доцент кафедри фінансів КНТЕУ

ФІНАНСОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглянуто питання розвитку публічно-приватного партнерства у контексті еволюції системи державних фінансів. На основі аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання державної фінансової підтримки проектів публічно-приватного партнерства в Україні, запропоновано заходи щодо вдосконалення інструментарію державної фінансової політики.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, державні фінанси, державна фінансова політика.

Сучасна система державних фінансів знаходиться в перехідному стані: здебільшого національні уряди все ще застосовують на практиці те, що можна вважати державними фінансами у традиційному сенсі – систему фінансових відносин, спрямовану на досягнення цілей державної політики за рахунок використання бюджетних коштів. Однак, наприклад, у сфері розвитку інфраструктури подібний підхід призводить до ситуацій, коли найбільш масштабні й важливі цілі суспільного розвитку залишаються без необхідного фінансування.

Це актуалізує пошук альтернативних механізмів фінансування інфраструктурних проектів суспільного призначення, зокрема йдеться про механізми публічно-приватного партнерства (далі – ППП) і встановлення пріоритетів державної політики у цій сфері.

Значний вклад у дослідження проблематики формування та розвитку фінансових механізмів ППП здійснили такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як В. Варнавський, М. Джеррад, Д. Дельмон, В. Еггерс, І. Запатріна, В. Ліхачов, С. Осборн, К. Харріс та ін. Однак питання щодо особливостей ко-еволюції систем державних фінансів та ППП досі не знайшло належного відображення у наукових публікаціях.

Метою дослідження є розробка методологічного підходу, методичних рекомендацій і пропозицій щодо розвитку інструментарію державної фінансової політики у сфері розвитку відносин ППП в національній економіці.

Світова практика доводить, що система державних фінансів переживає період впровадження інновацій. Формується нова ідеологія і підходи, управлінські та фінансові технології, здатні забезпечити досягнення цілей державної політики більш ефективно і з меншими витратами й кращими результатами, зокрема у сфері надання суспільних послуг. Співпраця державного та приватного секторів, яка будується на об'єднанні потенціалу партнерів, дозволяє вдосконалювати управління ризиками, пом'якшуючи наслідки криз, більш ефективно розподіляти та використовувати як державні, так і приватні фінансові ресурси [1].

Із плином часу зміст дефініції "державні фінанси" суттєво змінювався. Колись це поняття буквально відповідало змісту і відносилось виключно до системи відносин держави – і тільки її [2, с. 16]. У другій половині ХХ ст., разом із розвитком процесів децентралізації державного управління і теорії місцевих фінансів, це поняття розширилося до "публічних фінансів" [3, с. 14–15]. Предметом теорії публічних фінансів є взаємодія між національними та місцевими фінансами, зокрема питання про те, які види діяльності повинні здійснюватися на національному, а які – на місцевому рівні.

Еволюція економік країн у глобалізованому світі знову розширює предмет досліджень науки про державні фінанси: в умовах зростання мобільності фінансових ресурсів їхня мобілізація, перерозподіл та використання для досягнення цілей суспільного розвитку виходить за межі прямого впливу держави і потребує включення до сфери державних фінансів як міжнародних, так і приватних учасників. Це робить питання про нові складові системи державних фінансів ще більш актуальним та гострим, оскільки ні ґрунтовної теорії, ні системи дієвих інституцій, ні адекватних глобальним викликам методології та інструментарію державної фінансової політики досі не сформовано [4, с. 19].

Існує безліч проблем: розробляючи фіскальну чи боргову політику, національні уряди змушені брати до уваги широкий перелік чинників, які не піддаються регулюванню на національному рівні. В умовах вільного обігу капіталу на світових фінансових ринках уряди насамперед орієнтуються на те, яким чином державна фінансова

політика вплине на конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість країни.

Еволюція системи державних фінансів у напрямі розвитку ППП як відповідь на прояви кризових явищ в економіці відбувається по всьому світу: укладання контрактів між державним та приватним секторами, вирішення проблем загальнодержавного рівня приватними компаніями, приватне фінансування проектів у державному секторі поряд із питаннями щодо управління проектами, ризиками та стимулювання розвитку ППП тощо. Ефективність державної політики при цьому вимірюється створенням умов для відкритої конкуренції або дотриманням узятих на себе фінансових зобов'язань [5, с. 284].

Нова функція державної фінансової політики – інтеграція внутрішньої і зовнішньої політики. Глобалізація принесла з собою розуміння нових можливостей і ризиків: як серед приватних, так і серед державних суб'єктів економіки зростає попит на більш керовані й менш вразливі до впливу криз види економічної діяльності. Слід також зважати, що відкритість економіки веде до взаємозалежності, оптимальним варіантом якої є співпраця, кооперація, а не конкуренція. У таких умовах національна політика розвитку ППП набуває рис системного тренду.

Більшість проблем, розглянутих нижче, вимагають подальшого обговорення, дослідження і перевірки, але один момент є цілком очевидним: нові методи та інструментарій державних фінансів мають тенденцію до акумулювання на перетині державного та приватного секторів, формуючи особливий кластер – "фінанси ППП".

Реакція на розмивання меж між приватним і державним секторами лише почала досліджуватися. Фінанси ППП суттєво відрізняються від "традиційних" теорії та практики державних фінансів, орієнтованих на державу. Вони враховують взаємодію держави та ринків на умовах співпраці, а також конкуренції між державними та приватними учасниками ринків суспільних послуг.

Фінанси ППП є підсистемою державних фінансів, пов'язаних із фінансуванням вирішення проблем розвитку. Фінанси ППП розширюють загальноприйнятий, зосереджений на державному секторі підхід традиційної теорії державних фінансів: вони розглядають процеси та явища, пов'язані з діяльністю держави щодо управління державними та приватними фінансовими ресурсами, спрямованими на вирішення суспільно-значущих проблем довгострокового соціально-економічного розвитку.

Результати державної політики, такі суспільні (публічні) блага, як комунальні послуги, послуги охорони здоров'я та освіти нині вже виробляються та фінансуються не лише державою, вони є результатом партнерства держави і приватного сектору, при цьому участь держави може бути прямою або непрямою. Віднесення суспільних благ та послуг до категорії "державних" відображає практику, поширену

приблизно до 80–90-х років ХХ ст., коли політика почала змінюватися в напрямі формування відносин ППП. У період із 1945 до середини 80-х років держава відігравала важливу економічну роль у більшості країн, що проявлялося у постійному зростанні державних витрат, зокрема капітальних, пов'язаних зі створенням і розвитком суспільної інфраструктури. Цей процес відображав впевненість у здатності й прагненні держави до виправлення "провалів ринку" [6].

Із середини 70-х років ХХ ст. поступово зросло розуміння причин "провалів" держави, зокрема, у сфері інвестиційної політики, і подальше зростання державних витрат сприймалося негативно. На основі теорії суспільного вибору, аналізу асиметричної інформації та теорії ігор було переглянуто роль держави. "Провали" ринку почали сприйматися як можливе виправдання державного втручання, при цьому доцільність втручання вимагала оцінювання на основі конкретного досвіду, щоб уникнути накладення "провалів" ринку на "провали" державної політики. Останнім часом зростання розуміння комплексного характеру цих "провалів", відносних переваг і недоліків двох основних рушіїв суспільного розвитку – держави та ринків – сприяли виникненню ідеології партнерства. Взаємодія ринків та держави при цьому розглядаються як "інтерактивне партнерство", яке виробляє та фінансує різноманітні компоненти суспільних благ у сферах співробітництва та конкуренції [7, с. 33–34].

Діяльність сучасної держави продовжує спиратися на результати державної політики, хоча й більш опосередковано: замість забезпечення суспільними послугами безпосередньо, держава гарантує, що державна політика сприятиме необхідній реакції з боку приватних компаній і споживачів за допомогою фінансових стимулів – фіскальних, бюджетних, кредитних та цінових (тарифних), а також системи державних гарантій. Також широко використовується нефінансовий інструментарій державного регулювання, що передбачає регулювання прав власності, соціальні та екологічні норми і стандарти. Наступним етапом формування ППП може стати аутсорсинг певних видів послуг, таких, як забезпечення харчування шкіл та лікарень або передача в управління окремих сфер суспільної інфраструктури – таких, як залізниці чи громадський транспорт [8].

Таким чином, сучасні державні фінанси слід розуміти значно ширше, ніж виключно формування державних доходів і здійснення витрат: вони також містять спрямування децентралізованих фінансових ресурсів на цілі державної політики із використанням різноманітних інструментів – податків, цінового регулювання, моніторингу та контролю – для стимулювання залучення фінансових ресурсів приватного сектору. Подібні відносини передбачають відкриту конкуренцію серед підприємств приватного сектору та розподіл відповідальності й ризиків із державними підприємствами для підвищення їхньої продуктивності та ефективності.

Отже, диверсифікація виробництва та розподілу суспільних послуг разом із зміною інструментарію державних фінансів відображає процес формування "третьої сили" в управлінні державними фінансами. Таким чином, зростаюча частка суспільних послуг стає продуктом взаємодії багатьох учасників, співпраці ринків і держави, витрачання державних та приватних коштів. Наприклад, незважаючи на скорочення інвестиційної функції держави, зростає її ефективність щодо регулювання та встановлення стандартів і норм у багатьох областях, забезпечення приватної участі у фінансуванні державних програм.

Традиційно розвиток розглядається як одне із найважливіших суспільних благ. Досвід підтверджує, що через стагнацію або рецесію збільшується кількість економічних та соціальних проблем у суспільстві. Крім того, "дефіцит розвитку" також тягне за собою загрозу зростання альтернативних суспільних витрат, відповіддю на яку з боку державної фінансової політики й стало застосування інноваційних підходів та фінансових інструментів. На національному рівні перед державною фінансовою політикою постало нове завдання: створення такої моделі ППП, яка б забезпечила ефективне фінансування суспільного розвитку. На національному рівні економічні інтереси держави та ринку збігаються, породжуючи нові форми державних фінансів і перетворюючи відносини ППП із двосторонніх на багатосторонні.

Одним із найбільш характерних проявів трансформації ППП у багатосторонній процес є швидке зростання кількості та різноманітності механізмів міжнародного фінансування, особливо починаючи з 1990 р. Серед установ, що надають фінансові ресурси для проектів ППП, міжнародні організації (ООН, МВФ, Світовий банк, ЄБРР та ін.), як і раніше, є головними каналами різнобічного співробітництва. Їхня кількість стрімко зростає: майже половина із 60 міжнародних інституцій, задіяних у проектах ППП, створені за останнє десятиліття. Якщо додати до цього приватні та змішані інвестиційні фонди, то кількість міжнародних фінансових інституцій, що фінансують ППП, майже досягає позначки 1000 (рис. 1).



Рис. 1. Зростання кількості міжнародних фінансових організацій – учасників ППП [9, с. 283]

Подібні зміни зумовлені необхідністю використання переваг як державного, так і приватного секторів, а також фіскальними обмеженнями уряду в поєднанні з можливостями, що надаються міжнародними фінансовими ринками тощо. Один із проявів цього – стрімке розширення сфери участі міжнародних організацій у ППП: порівняно із 35 у 1990 р., нині існує понад 60 таких організацій публічного сектору, а решта фінансово-інвестиційних установ є комерційними (приватний сектор).

Поряд із приватними гравцями, у сфері ППП виникають нові фінансові технології, зокрема сек'юритизація та проектне фінансування. Розвиток ринку ППП створює подвійну вигоду: від підвищення ефективності й скорочення державних витрат, при цьому держава може обмежити свою роль регулюванням та іншими додатковими діями замість того, щоб вирішувати проблему розвитку суспільної інфраструктури самостійно за допомогою традиційного державного фінансування [10].

Крім того, розвиток забезпечує фінансові стимули та надає гарантії приватним партнерам. Деталізація фінансового інструментарію ППП свідчить про досить широкі та різноманітні можливості для використання потенціалу як держави, так і приватного сектору, частину з яких в Україні досі не інституалізовано (рис. 2).

Фінансові інструменти			Державні	Приватні
Загальне фінансування			Загальні податки	–
Цільове фінансування			Цільові податки*	–
Акціонерний капітал			Звичайні акції*	
Змішане фінансування	Капітальне		Привілейовані акції*	
	Боргове		Субординовані акції, конвертовані облигації	
Борг	Позики		Державні кредити, позики міжнародних установ та агенцій	Комерційні, синдиційовані позики
	Облигації	Приватне розміщення	Гарантовані урядом (ОМС) облигації, облигації державних підприємств	Проектні облигації*
		Відкрите розміщення		
Гарантії			Державні, місцеві гарантії; гарантії міжнародних установ та агенцій	Гарантії комерційних банків, кредитні лінії, резервні позики, страхування
Доходи проекту ППП			Доходи від основної діяльності, платних послуг тощо	
Нерозподілений прибуток			Нерозподілені дивіденди, реінвестування	
Сек'юритизація активів			–	Облигації (емісія)
Зростання вартості капіталу*			–	Акції (емісія)*

Примітка. * Фінансові інструменти, не інституалізовані в Україні.

Рис. 2. Фінансовий інструментарій розвитку ППП

Фінансова участь держави або органів місцевого самоврядування у реалізації проектів ППП впливає на співвідношення публічних і приватних фінансових ресурсів у інфраструктурних проектах, визначає галузеві, регіональні та соціальні пріоритети щодо залучення державних коштів для реалізації завдань розвитку. З іншого боку, інструментарій державної фінансової політики створює стимули щодо залучення приватного сектору для реалізації суспільно-значущих інфраструктурних проектів, зокрема, компенсуючи ризики зміни економічної кон'юнктури, недосконалого регуляторного та інституціонального середовища.

Пряма державна підтримка здійснюється шляхом:

- надання інвестиційних трансфертів, погашення відсотків за позиками;
- відшкодування витрат (на будівництво, участь у тендері, капітальний ремонт тощо);
- інвестування у статутний капітал;
- кредитування за рахунок коштів бюджету;
- надання податкових, митних пільг, податкового кредиту, відмова від стягнення податків тощо;
- надання державних (місцевих) гарантій за позиками приватного партнера;
- надання державних гарантій (місцевих) відшкодування втрат внаслідок коливань обмінного курсу.

Непряма державна підтримка може містити:

- непряме фінансування через систему "тіньових" тарифів – відшкодування оплати за надані споживачам послуги із державного бюджету через систему державних субсидій на комунальні послуги;
- залучення позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ і міжнародних організацій;
- надання гарантій відшкодування збитків приватного партнера внаслідок невідповідності попиту на продукцію (послуги) запланованим показникам, зміни цін (тарифів), невиконання державним партнером зобов'язань тощо;
- гарантування мінімального обсягу попиту (державного замовлення) на продукцію або компенсації втрат від його скорочення;
- страхування ризиків ППП та інші форми, що регламентуються національним законодавством.

Бюджетний кодекс України визначає форми державної підтримки для відносин ППП [11].

Субвенції на виконання інвестиційних програм. Характерною особливістю цього інструменту державної підтримки є те, що субвенції надаються із державного бюджету і використовуються виключно на

місцевому рівні – для будівництва (придбання), розширення або оновлення (капітального ремонту) основних фондів об'єктів, що знаходяться у комунальній власності.

Нині використання цього інструменту на національному або галузевому рівні неможливе, оскільки процедури розподілу інвестиційних субвенцій на цілі ППП не визначено. Субвенції інвестиційного призначення надаються шляхом включення до відповідних бюджетних програм і використовуються згідно із порядком використання бюджетних коштів протягом строку дії цих програм. У свою чергу, бюджетні програми, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, вимагають ухвалення у встановленому законодавством порядку, отже, з позицій застосування механізму субвенцій для підтримки ППП, є недостатньо гнучким інструментом.

Надання інвестиційних субвенцій передбачає розробку та затвердження підстав та критеріїв залучення одержувачів бюджетних коштів, розробку конкурсних вимог до інвестиційних програм, критерії та умови відбору економічних суб'єктів, яким надається державна підтримка, а також дотримання принципу цільового використання коштів, оскільки в іншому випадку такі кошти підлягають поверненню до державного бюджету.

Державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань надаються виключно на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших економічних суб'єктів. Такими гарантіями можуть виступати безвідзивні та безумовні гарантії фінансово-кредитних установ або інших підприємств чи наявність належного заставного забезпечення. Крім того, за отримання державних (місцевих) гарантій передбачено стягнення платні, однак порядок розрахунку суми не інституалізовано.

Обсяг гарантій, що надаються органами державного управління приватному партнерові, визначається "Законом про державний бюджет на відповідний рік". У випадку довгострокового ППП обсяг гарантій не може бути чітко прогнозовано, що робить державні гарантії короткостроковим фінансовим інструментом. Ще одне обмеження стосується джерел повернення коштів: ними не можуть виступати кошти державного (місцевого) бюджету – в такому випадку державні гарантії не надаються.

Місцеві гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань призначені для реалізації інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

Аналогічно до державних, місцеві гарантії надаються виключно на умовах платності, строковості, забезпеченості та представлення зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів, і не надаються у

випадку, якщо джерелом їхнього повернення виступають кошти державного або місцевого бюджету.

Таким чином, сфера застосування державних та місцевих гарантій для сприяння розвитку ППП досить вузька: їхнє призначення – скорочення ризиків при здійсненні запозичень у фінансово-кредитних установах, причому за рахунок платності такі інструменти збільшують вартість залучених кредитних ресурсів.

Залучення державою позик від іноземних держав, фінансово-кредитних установ та міжнародних фінансових організацій. Державні запозичення належать до зовнішнього боргу, не підлягають ратифікації, а кошти на обслуговування та погашення кредиту передбачаються у держбюджеті на увесь строк їхньої дії. Отримання коштів, залучених у межах таких запозичень, можливе лише для суб'єктів ППП, під управління яких передано майнові об'єкти комунальної або державної форм власності, причому таке майно не може виступати як заставне, а обсяг та вид майнового забезпечення запозичень підлягає затвердженню в органі державного управління, який ухвалює рішення щодо запозичення, тобто у Кабінеті Міністрів України.

Місцеві запозичення від іноземних держав і фінансово-кредитних установ мають право здійснювати виключно міські ради міст із населенням понад 500 тис жителів – таких міст в Україні лише 16. Однак, з іншого боку, кредити від міжнародних фінансових організацій мають право залучати всі міські ради.

Обсяг боргу, який формується місцевою радою внаслідок запозичень, також містить суттєві обмеження: він не повинен перевищувати 200 % середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень) крім міста Київ, для якого граничний розмір встановлено у 400 %. Бюджетний кодекс України визначає джерелами надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів:

- єдиний податок, фіскальна база якого, починаючи із 2005 р., постійно скорочується;
- дивіденди, нараховані на акції господарських товариств комунальної форми власності (більшість комунальних підприємств в Україні є збитковими);
- плату за надання місцевих гарантій – оскільки порядок надання місцевих гарантій суттєвим чином обмежує можливості їхнього використання, то подібне джерело не забезпечує розширення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- кошти від продажу комунального майна та продажу земельних ділянок, що знаходяться у комунальній власності, а також 90 % коштів від продажу земельних ділянок, що знаходяться у державній власності, – приватизація землі в Україні йде повільними

темпами, а легального ринку землі досі не сформовано, отже, реального зростання надходжень з цього джерела до формування ефективного іпотечного ринку не відбудеться;

- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проєктів, кошти від повернення кредитів та місцеві запозичення – трансферти та залишки дебіторської заборгованості місцевих бюджетів не забезпечують зростання фіскальної бази місцевого самоврядування, а запозичення підлягають поверненню.

Іншими формами державної підтримки ППП в Україні можуть виступати гарантії відшкодування збитків приватного партнера у разі невідповідності попиту на продукцію запланованим показникам, невиконання державою зобов'язань за укладеним договором ППП, а також щодо різниці у цінах (тарифах) на продукцію, які регулюються державою або органом місцевого самоврядування. Крім того, передбачено гарантування обсягу державного замовлення на товари (послуги), що надаються в рамках угоди про ППП.

Однак слід зазначити, що ні форми, ні умови надання державної фінансової підтримки для подібних ситуацій не конкретизовано, отже, механізми реалізації таких інструментів потребують розроблення та затвердження. Гарантії прав приватних партнерів не розповсюджуються на випадок змін законодавства з питань стандартів якості товарів (послуг), податкового, валютного, митного, з питань ліцензування та іншого законодавства, що регламентує правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін, тобто державного та приватного партнерів.

Бюджетним кодексом України не передбачено джерела фінансування видатків бюджетів на надання гарантій щодо відшкодування збитків або обсягу державного замовлення. Таким чином, наявний інструментарій державної фінансової політики на сьогодні не має практичного значення в аспекті розвитку ППП і, щонайменше, потребує доопрацювання та чіткої регламентації умов застосування конкретних інструментів. У процесі реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування у сфері розвитку ППП існують такі проблеми:

- відсутність гарантій щодо державної фінансової підтримки видатків для покращання комунальної інфраструктури;
- обмежені можливості щодо отримання комунальними підприємствами позик на комерційних засадах;
- відсутність належних фінансових гарантій з боку місцевого органа щодо повернення інвестицій приватному партнерові у разі дострокового припинення контракту ППП;
- відсутність фінансових гарантій щодо обслуговування місцевим бюджетом позик, призначених для фінансування проєктів ППП;
- нерівні можливості та умови щодо здійснення місцевих запозичень для різних суб'єктів місцевого самоврядування.

Аналіз складових державної фінансової політики дозволив встановити, що зростання інтересу з боку держави до питань та інструментів розвитку ППП є цілком закономірним з огляду на проблеми у сфері інвестицій у суспільну інфраструктуру.

Розвиток ППП в Україні обмежують такі проблеми:

- загальна дефіцієнтність системи державних фінансів загалом, що зокрема, проявляється у зростанні фіскального та боргового навантаження на економіку, що значно обмежує можливості фінансової участі у спільних із приватним сектором проектах;
- збитковість переважної кількості підприємств державної та комунальної інфраструктури, які потенційно можуть стати об'єктами ППП, що робить їх фінансово непривабливими для приватних інвесторів;
- низький рівень платоспроможності споживачів суспільних послуг, отже, незацікавленість приватного сектору в наданні більш якісних послуг (комунальних, медичних, освітніх), собівартість яких обумовлюватиме необхідність значної державної фінансової підтримки;
- відсутність довгострокових важелів державного регулювання цін (тарифів) на суспільні послуги, зокрема, належних гарантій для споживачів та постачальників послуг щодо дотримання їхніх фінансових інтересів як наслідок залежності від зовнішніх чинників, наприклад, цін на енергоносії.

Крім того, розробка, впровадження та вдосконалення інструментів державної фінансової підтримки розвитку ППП в Україні потребує вирішення таких інституційних проблем:

- встановлення загальних принципів, підходів і методів, а також законодавче визначення пріоритетів щодо державного стимулювання розвитку ППП в Україні, дозволить сформувати національну стратегію розвитку ППП;
- забезпечення належних гарантій щодо фінансування бюджетних програм, пов'язаних із проектами ППП, сприятиме переходу від короткострокового бюджетного планування до середньо- та довгострокового;
- конкретизація та адресність методів та форм надання бюджетної підтримки проектів ППП чітко розмежує фінансові умови, права та відповідальність державного та приватного учасників;
- розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо доступу до бюджетних та кредитних джерел фінансування забезпечить розширення та диверсифікацію фінансової бази проектів ППП у комунальній інфраструктурі;

- спрощення процедур і посилення контролю за проведенням державних закупівель у межах проектів ППП забезпечить посилення взаємних гарантій щодо обсягу попиту на суспільні послуги;
- впровадження системи громадського (суспільного) контролю ППП не лише відповідатиме міжнародній практиці, а й посилить відповідальність державного і приватного партнерів перед суспільством.

Таким чином, зростаючий дефіцит суспільної інфраструктури в різних секторах, що суттєво гальмує економічний розвиток України, а також обмежені можливості як державного, так і місцевих бюджетів, зумовлюють необхідність всебічного державного сприяння розвитку ППП. Однак за існуючих соціально-економічних умов проекти ППП далеко не завжди можуть бути фінансово привабливими для приватних інвесторів через тривалий період реалізації, обмежений рівень прибутковості, високі ризики на ринку суспільних послуг тощо, що визначає необхідність прямої та непрямой державної фінансової підтримки.

Надання державних фінансових ресурсів для прямої підтримки ППП, з одного боку, має орієнтуватися на збільшення капіталізації інфраструктурних проектів, причому існує необхідність встановлення верхньої межі обсягу такої підтримки, наприклад, не більше 20 % від загальної вартості проекту. З іншого боку, надання державних (кредитних, валютних, тарифних, ринкових тощо) гарантій за проектами ППП має відбуватися на договірних засадах, зазначених в угоді про ППП, і з метою дотримання фіскальних та боргових параметрів бюджетної системи не виходити за межі цієї угоди.

Узгодження, координацію, нагляд і контроль застосування різноманітних інструментів державної фінансової підтримки як на національному, так і на місцевому рівнях слід покласти на єдиний державний орган, найбільш очевидним кандидатом на роль якого виступає Міністерство фінансів України та підпорядковані йому фінансові органи (Податкова, Митна, Казначейська служба і Державна фінансова інспекція).

Послідовне та зважене застосування інструментарію державної фінансової підтримки ППП не лише здатне забезпечити вирішення проблем поточного характеру – подолання проблеми дефіциту бюджету, державного боргу чи скорочення державних капітальних вкладень, а й дозволить системі державних фінансів України перейти на наступний, більш сучасний рівень управління суспільним розвитком, формування та досягнення цілей якого визначено як "Цілі розвитку тисячоліття".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Technical Group on Innovative Financing Mechanisms*. 2009 // Action against Poverty: Final Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms. 2009. — Way of access : www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/Report-final%20version.pdf.
2. *Василик О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 416 с.
3. *Нечай А. А.* Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів : монографія / А. А. Нечай. — Чернівці : Рута, 2004. — 458 с.
4. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* / I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R. Mendoza. — New York : Oxford University Press, 2003. — 226 p.
5. *Spackman M.* Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach / M. Spackman // *Economic Systems*. — 2002. — № 26 (3). — P. 283–284.
6. *Stiglitz J. E.* Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made? / J. E. Stiglitz ; Paper presented on the Tenth Anniversary of the MITI Research Institute. — Tokyo, 1998. — March 17. — Way of access : www.meti.go.jp/topic/mitilab/downloadfiles/m2012-1j.pdf.
7. *Alesina A.* Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? / A. Alesina, D. Dollar // *Journal of Economic Growth*. — 2000. — № 5 (1). — P. 33–63.
8. *База даних проєктів ППП Світового Банку. Private Participation in Infrastructure (PPI) – Project Database.* — Way of access : <http://ppi.worldbank.org>.
9. *Spackman M.* Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach / M. Spackman // *Economic Systems*. — 2002. — № 26 (3). — P. 283–301.
10. *Про державно-приватне партнерство* : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : Законодавство України. — www.rada.gov.ua.
11. *Бюджетний кодекс України* : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-17 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України : Законодавство України. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 6.12.2011.

Пыльтяй А. Финансовый инструментарий государственной поддержки публично-частного партнерства. Рассмотрены вопросы развития публично-частного партнерства в контексте эволюции системы государственных финансов. На основе анализа нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы государственной финансовой поддержки проектов публично-частного партнерства в Украине, предложены мероприятия по совершенствованию инструментария государственной финансовой политики.

Pylytay O. Governmental instruments for financial support to public private partnerships. The article discusses the development of public private partnerships in the context of the evolution of Public Finances. Based on the analysis of the Ukrainian legal framework of financial support of public private partnerships, measures to improve the public financial policy tools have been proposed.