

ПРИВАТНО-ДЕРЖАВНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КРИЗИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: РИНОК ІСТОРИЧНОЇ НЕРУХОМОСТІ КРАЇН ЄС

Сформовано рекомендації щодо використання моделі приватно-державного партнерства на ринку історичної нерухомості України, використовуючи передовий досвід країн ЄС, які вже кілька десятиліть достатньо ефективно залучають приватний сектор до розв'язання суспільно значущих проблем, частково «знімаючи» тягар їх фінансування з державних фінансів.

Сформированы рекомендации по использованию модели частно-государственного партнерства на рынке исторической недвижимости Украины, используя передовой опыт стран ЕС, которые уже несколько десятилетий достаточно эффективно привлекают частный сектор к решению общественно значимых проблем, частично «снимая» бремя их финансирования из государственных финансов.

The article contains recommendations concerning application of the model of private-state partnerships on listed estate market of Ukraine, which was formed on the basis of EU countries experience, where private sector has been effectively involved into solving problems of social importance, partially facilitating the state financing for several decades.

приватно-державне партнерство, історична нерухомість, державні фінанси

Світова фінансово-економічна криза, яка розпочалася наприкінці 2008 р. й досі триває, суттєво «підірвала» потенційні можливості багатьох європейських країн як щодо фінансування суспільно значущих інфраструктурних об'єктів, так і соціальних програм, на які раніше виділялися масштабні бюджетні ресурси. Значні обсяги дефіцитів державного бюджету та накопичених зовнішніх боргів у багатьох країнах ЄС сьогодні стали перешкодою не лише для державного інвестування у стратегічно важливі галузі та програми, але й обслуговування поточних зобов'язань уряду. Так, наприкінці 2009 р. Греція однією з перших європейських країн опинилася перед загрозою дефолту та виключення з єврозони за чотирикратне перевищення дефіциту державного бюджету понад маастрихтські критерії (12,7% проти 3% допустимих), зростання сукупного державного боргу до 300 млрд євро (112,6% ВВП) тощо (табл. 1). Прем'єр-міністр країни Г. Папандреу вимушений був оголосити про непопулярні методи зі скорочення дефіциту: «заморожування» програм прийняття на державну службу та підвищення заробітних плат державним службовцям, що заробляють понад 2000 євро на місяць; обмеження витрат на оборону, освіту та охорону здоров'я; збільшення податків на премії (з 10 до 40%) та доходи заможних громадян [1]. За прогнозами, такі заходи допоможуть вже у 2010 р. скоротити дефіцит бюджету до 8,7% ВВП, а у 2012 р. повернути його в рамки загальноприйнятих єврозоною норм.

Основні економічні параметри країн PIGS¹, 2009 р.*

Показник	Іспанія	Греція	Італія	Португалія
Темпи зростання реального ВВП, % (2009/2008)	-3,7	-1,1	-4,7	-0,8
Індекс споживчих цін, середньорічний, %	-0,3	1,2	0,8	-0,8
Рівень безробіття, %	19,5	9,7	8,5	9,4
Дефіцит державного бюджету, % ВВП	11,4	12,7	5,0	8,0
Дефіцит поточного рахунку платіжного балансу, % ВВП	6,0	9,9
Державний борг, % ВВП	54,3	112,6	114,6	77,4
Доходність за довгостроковими облігаціями, %	3,99	6,02
Частка тіньової економіки, % ВВП	19,3	25,1	22,3	19,2

*Складено за даними IMF WEO Database, Eurostat.

Як свідчать опитування 124 експертів компанії KPMG² з Німеччини, Нідерландів, Великобританії, Австралії, США та Канади [2], у більшості країн Європи очікується завершення рецесії та початок економічного зростання наприкінці 2011 р. (крім Німеччини, яка, за прогнозами, вийде на траєкторію зростання у 2012 р.).

Проблемами кризової та посткризової економіки займаються багато науковців, серед яких можна виділити праці С. Бонні, Ф. Боуварда, Дж. Вегланда, С. Вонга, Дж. Герхалта, Е. Давні, Н. Лавгрова, Е. Леві тощо [2; 3; 4; 5; 6]. Однак, незважаючи на численні теоретичні та емпіричні дослідження, які стосуються майбутнього світової економіки в ХХІ ст., залишаються невисвітленими питання актуальності використання моделі приватно-державного партнерства для розв'язання проблем державних фінансів у кризовій та посткризовій економіці, чому й присвячена ця стаття.

Метою статті є формування рекомендацій щодо використання моделі приватно-державного партнерства на ринку історичної нерухомості України, використовуючи передовий досвід країн ЄС, які вже кілька десятиліть достатньо ефективно залучають приватний сектор до розв'язання суспільно значущих проблем, частково «знімаючи» тягар їх фінансування з державних фінансів.

Комітетом *OECD* з наукової і технологічної політики вживається такий термін: «Приватно-державне партнерство – це будь-які офіційні відносини чи

¹Акронім *PIGS* включає чотири країни ЄС (Португалію, Італію, Грецію, Іспанію), що найбільше постраждали від фінансово-економічної кризи і «вийшли за межі» допустимих критеріїв Європейського Союзу щодо показників бюджетного дефіциту та державного боргу. Сьогодні нестабільна макроекономічна ситуація в цих країнах є головною перепоною для швидкого «одужання» ЄС від наслідків кризи та причиною коливань курсу євро.

²*KPMG* – аббревіатура, що складається з початкових літер імен засновників компанії, чю історію можна також розглядати як історію фірми: К – *Клінфельд П.* відкрив у Голландії бухгалтерську фірму *Klynveld Kraayenhof & Co.*, нині *KPMG* Нідерланди; Р – *Пім В.Б.* заснував у Лондоні в 1870 р. бухгалтерську фірму *William Barclay Peat & Co.*; М – *Марвік Дж.* разом з *Мітчелом Р.* створили у Нью-Йорку в 1897 році бухгалтерську фірму *Marwick, Mitchel & Co.*, яка пізніше перетворилася в *Peat Marwick International (PMI)*, одну з найбільших міжнародних компаній бухгалтерського обліку і консалтингових послуг; G – *Герделер Р.* протягом багатьох років був головою *Deutsche Treuhand-Gesellschaft* і заклав основу для об'єднання *KPMG*. У 1987 році почалося об'єднання провідних бухгалтерських фірм *PMI* і *KMG* в одну компанію – *KPMG*. *KPMG* сьогодні – це міжнародна мережа фірм, що надають аудиторські, податкові та консультативні послуги. До числа клієнтів *KPMG* входять корпорації, урядові установи та організації державного сектора, а також некомерційні організації.

домовленості на фіксований / нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, в яких обидві сторони взаємодіють в процесі ухвалення рішень і співінвестують обмежені ресурси (гроші, персонал, устаткування, інформацію) для досягнення конкретних цілей у певній сфері науки, технології та інновації» [7; 8]. Основний принцип концепції моделі партнерства держави і приватного сектора (в англійській літературі – *Public Private Partnership, PPPs*) полягає в тому, що держава визначає, яких публічних послуг та суспільної інфраструктури вона потребує, а приватні інвестори висувають конкретні пропозиції, що найповнішою мірою мають відповідати інтересам держави [9]. Вирішення конкретного завдання в рамках приватно-державного партнерства покладається на того з партнерів, який може це зробити з більшою ефективністю. Чим більше значення має суспільне благо, тим нижчими є ринкові ризики та вищими потреби в державному регулюванні. Фактично, приватно-державне партнерство є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством за допомогою залучення як інститутів державного, так і приватного секторів економіки.

Першою серед європейських держав, яка здійснила якісні перетворення щодо державно-приватного партнерства, стала Великобританія, де у 1992 р. уряд Дж. Мейджера запровадив нову концепцію управління державною власністю «Ініціатива приватного фінансування», зміст якої полягав у тому, щоб у рамках угод про партнерство передавати приватним підприємцям функції щодо фінансування будівництва, реконструкції, експлуатації, управління державними об'єктами промислової та соціальної інфраструктури (транспорт, комунальні послуги, порти, лінії зв'язку, інформаційні системи, пошта). Поштовхом для впровадження цієї програми стало те, що державне фінансування інфраструктури скоротилось з 5% ВВП на початку 1970-х рр. до 2% ВВП на початку 1980-х рр. [10]. У результаті утворилась так звана «інфраструктурна діра» між тим, що уряд міг собі дозволити, і тим, у чому відчували потребу громадяни.

Реалізація цієї програми виявилась достатньо ефективною – лише за період 1992–2001 рр. уряд Великобританії здійснив понад 400 партнерських проєктів на загальну суму більше 19 млрд фунтів стерлінгів [11], а частка державно-приватного партнерства у загальному обсязі інвестицій суспільної інфраструктури зросла до 15–25% [12]. Пізніше також інші європейські країни почали приймати відповідні законодавчі акти *PPPs* (Закон *Sapin* 1993 р. у Франції, Закон *Merloni* 1994 р. в Італії, Закон про фінансування і впровадження інновацій в транспортну інфраструктуру у США), а згодом були прийняті Директиви ЄС (2004/18/ЄС, 2004/17/ЄС, 93/36/ЄЕС, 92/50/ЄЕС), які регламентували діяльність держав-учасниць у цій сфері. Застосування норм податкового, інвестиційного, адміністративного, банківського законодавства, законів про захист навколишнього середовища та землеустрій кожною країною також має неабияке значення для реалізації конкретного державно-приватного проєкту.

Великобританія, як «піонер» використання моделі *PPPs* для розв'язання проблем фінансування суспільних благ, має неабиякий досвід передачі державного майна у концесію приватному сектору, а також оптимального поєднання приватних інтересів інвесторів із суспільними цілями розвитку інфраструктурних об'єктів³. Показовим прикладом ефективного використання державного майна, яке має історичне та культурне значення, є практика функціонування заміських резиденцій (ринок історичної нерухомості). Саме у Великобританії та Франції сформувався найбільш розвинутий ринок замків у світі.

³У Великобританії до 2007 р. вже було реалізовано близько 500 інфраструктурних проєктів на загальну суму понад 50 млрд євро, причому великі проєкти вартістю 150 млн євро складають менше 7% їх загальної кількості, тоді як вартість більшості з них – від 1,5 до 30 млн євро (лише за 2002–2005 рр. у договірному порядку було інвестовано понад 20 млрд євро).

З 1945 р. у багатьох британських замських садибах розміщувались школи, семінарії, лікарні та виправні колонії, більшість з яких знаходились в муніципальній власності і через брак бюджетних коштів фінансувались недостатньо. На урядовому рівні було вирішено передати частину історичної спадщини країни в приватне управління. Звичайно, ідеальним варіантом покращення управління замськими садибами було б розміщення в них майстерень з реставрації живопису, гуртків вивчення ремесел, освітніх центрів, тобто організацій, які іманентно зацікавлені в утриманні історичних будівель в їх автотонному вигляді. Проте інтереси держави і бізнесу в цьому випадку не співпадали, отже, починаючи з 1975 р. уряд змушений був частково субсидювати власників, які погоджувались у історичних будівлях розміщувати такі центри, а також благодійні організації [13; 14]. Однак найбільш успішними виявились ініціативи використання історичних замських садиб, палаців і замків під різного роду відомчі установи, готелі та багатоквартирне житло. Інвесторам, у власність яких переходила пам'ятка архітектури, уряд дозволяв на власний розсуд модифікувати інтер'єр будівлі, створювати привабливий внутрішній дизайн, проте забороняв будь-які роботи, які б змінювали екстер'єр замських садиб і палаців (за виключенням робіт із зовнішньої реставрації історичної будівлі).

Зокрема, у замках Дорноч, Емберлі, перші згадки про які сягають XIII ст., відкрилися готелі, які відремонтували зі збереженням старовинних інтер'єрів та з деякими елементами досягнень цивілізації; у замку Дадлі розташований звіринець, який відвідують тисячі туристів з усього світу; однак, звичайно, більшість замків і палаців використовуються як музеї: Тауер, Балморал, Віндзорський, Единбурзький, Корфе тощо. Також під тиском британських парламентарів з 1992 р. королівська родина відкрила публічний доступ у Букінгемський палац, заощаджуючи таким чином гроші платників податків та «заробляючи» їх для ремонту інших королівських резиденцій.

Показовим приладом того, як відбувається інвестування в історичну нерухомість, є практика продажу замків та палаців у Франції. Клієнт, що обрав замок, вносить 10% його вартості на рахунок нотаріуса і підписує договір з продавцем. Якщо протягом тижня сторони не виявили бажання розірвати угоди, починається етап перевірки достовірності документів продавця. За два місяці підписується остаточна угода і покупець перераховує на рахунок решту суми (90%). Як правило, 10% від вартості угоди йде на оплату послуг нотаріуса, а також на сплату усіх необхідних податків (зокрема, податок на землю, податок на багатство⁴) [15].

Бюджет угоди з придбання об'єктів історичної нерухомості в середньому коливається від 1 до 2 млн євро (від 300 тис. до 1 млн євро необхідно вкласти і в реконструкцію, до того ж утримання історичної нерухомості обходиться власнику у 300–400 тис. євро на рік [16]), а інтерес інвесторів пов'язаний, передусім, зі стабільністю, оскільки на цьому ринку не відбувається серйозних коливань цін⁵. Проте велика вартість інвестицій та високий рівень ризикованості інвестицій в об'єкти історичної спадщини призводять до того, що інвестування в цьому сегменті ринку нерухомості вимагає серйозного менеджменту та грамотного маркетингового підходу (рис. 1). Отже, замки є сферою бізнесу скоріше не приватних підприємців, а середніх і великих компаній, в яких сформувався серйозний досвід роботи у сфері туризму.

Найбільш складно, як свідчить практика [12; 13], продавати історичні будівлі, які включені у списки культурного надбання країн. Власники такої нерухомості зобов'язані проводити її постійну реставрацію та дозволяти визначе-

⁴При придбанні об'єкта нерухомості, вартість якого перевищує 720 тис. євро, у Франції сплачується податок на багатство.

⁵Замки і палаци щорічно дорожчають приблизно на 5–6%.

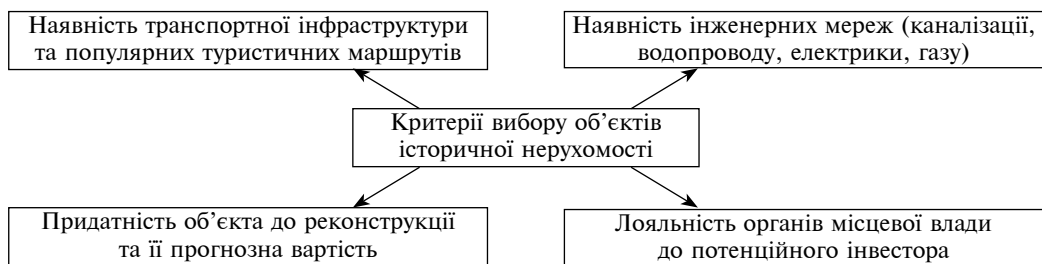


Рис. 1. Критерії вибору інвестором об'єктів історичної нерухомості

ну кількість днів на рік пускати до історичної садиби відвідувачів. Проблеми з інвестуванням у такі об'єкти пов'язані також з тим, що пам'ятки архітектури продаються на публічних торгах за наявності охоронних зобов'язань у інвестора, порушення яких призводить до розірвання договору у судовому порядку. Реконструкцію історичного об'єкта (її порядок та зміст) інвестор, як правило, узгоджує з місцевою владою ще у момент підписання договору купівлі-продажу.

Позитивний досвід у залученні приватних інвесторів на ринок об'єктів історичної нерухомості, крім Великобританії та Франції, мають також інші країни Європи (Іспанія, Чехія, Німеччина, Польща, Литва, Латвія, Естонія), які активно використовують пам'ятки архітектури не лише як музеї, але і як готелі, ресторани, поповнюючи тим самим державний бюджет та популяризуючи туризм⁶. Так, у Чехії за відсутності коштів на утримання пам'яток архітектури, їх виставляють на продаж. У цьому випадку від моменту купівлі відповідальність за збереження об'єкта переходить на нового власника. Коли він захоче провести на об'єкті якісь будівельні зміни, то вони мають бути заздалегідь узгоджені з Національним інститутом охорони пам'яток як із професійним закладом, або з відповідним будівельним комітетом залежно від важливості пам'ятки і місця її розташування. Власник пам'ятки має керуватись рекомендаціями і дозволами цих установ, а також Законом про охорону пам'яток культури Чеської Республіки. Наприклад, у Мельницькому замку (північ Чехії) власник «відродив» традиційне виробництво вина, заснував музей виноробства та ресторан. Прикладом успішно реалізованого бізнес-проекту в Польщі у сегменті історичної нерухомості можна вважати замок у Красичині, в якому розташовано великий готель та конференц-центр для прийому конференцій та міжнародних семінарів.

В Україні також у багатьох історичних будівлях XVIII–XIX ст. розташовані готелі (наприклад, у Києві, Львові, Одесі), проте ситуація із замками та фортецями є дещо складнішою. Так, за словами представника експертної комісії з питань розвитку туризму і рекреації Б. Омецінського [16, с. 41], в Україні налічується близько 200 замків, з яких у відносно нормальному стані знаходяться лише 50–60 об'єктів. Фінансування багатьох історичних об'єктів щороку скорочується, а деяких взагалі зведена до мінімуму, тому їх приватизація або передача у концесію може стати виходом з кризової ситуації на ринку історичної нерухомості. Самі замки мають відігравати роль своєрідного «магніту для туристів», адже за оцінками консалтингової компанії *Heritage Strategies International* [16, с. 42], у туристів, що відвідують такі об'єкти, лише 10% бюджету подорожі йде на вхідні квитки, сувеніри, тоді як решта – на оплату готелів, харчування, розваги тощо⁷.

⁶Середня вартість історичної нерухомості в цих країнах складає від 500 тис. до 1 млн євро.

⁷Зокрема, за вхід у Тадж-Махал (Індія), яким управляє *Indian Hotel Company*, турист сплачує \$5, на найближчому базарі – ще \$100, а за ніч в номері люкс місцевого готелю – більше \$1 тис. Цю пам'ятку культури щорічно відвідують понад 2 млн осіб, а збори від вхідних квитків перевищують \$10 млн.

Основним питанням, що хвилює вітчизняних інвесторів, є те, на яких умовах можна буде отримати об'єкт у концесію. Навіть якщо концесійні платежі виявляться порівняно невисокими, інвестору доведеться вкладати кошти у реставрацію та реконструкцію у суворо встановлені строки, як це передбачають охоронні зобов'язання. Проведення ж будь-яких будівельних робіт на території пам'ятки архітектури можливе лише після їх узгодження з органами охорони культурних пам'яток, які видають спеціальний дозвіл. Крім того, власник пам'ятки або компанія, що його експлуатує, мають забезпечити вільний доступ до об'єкта культурного надбання.

На відміну від більшості європейських країн, де чинне законодавство офіційно дозволяє передавати такі споруди у «приватні руки», в Україні вирішення проблеми фінансування утримання об'єктів культурної спадщини у такий спосіб є проблемним через існуючі законодавчі обмеження можливості використання історичних будівель суб'єктами господарювання. Проте переваги такого співробітництва держави і бізнесу очевидні: туристи мають доступ до об'єктів культурної спадщини, концесіонери повертають вкладені у них кошти, а держава отримує збережені пам'ятки архітектури та економію бюджетних коштів.

Таким чином, важливість державно-приватного партнерства актуалізується розривом між зростаючими вимогами населення до якості публічних послуг та суспільної інфраструктури у XXI ст. з одного боку, та фінансово-бюджетними обмеженнями держави з іншого. В Україні розвитку державно-приватного партнерства перешкоджає, переважно, законодавча неузгодженість цього типу відносин між державним та приватним секторами економіки. І хоча перші кроки з впровадження моделі *PPPs* в Україні вже здійснені (так, зокрема, схвалена Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві), проте відсутність Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію» є суттєвим недоглядом з боку влади⁸, оскільки одержання державою значного соціально-економічного ефекту від залучення довгострокових приватних інвестицій та управлінського досвіду бізнесових структур щодо забезпечення ефективності використання об'єктів державної власності можна очікувати тільки за умов легітимності цього інституту. Ухвалення закону про державно-приватне партнерство, за оцінками деяких економістів [17; 18], може залучити у вітчизняну економіку від \$7 до \$15 млрд вже у перші п'ять років дії такого закону. На нашу думку, додатковим стимулом з активізації впровадження моделі державно-приватного партнерства, що є найбільш виваженим та перевіраним міжнародною практикою способом вирішення проблеми зношеності основних виробничих фондів держави в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, виступає проведення в Україні Євро-2012. І саме ринок об'єктів історичної нерухомості в цьому контексті може отримати ряд додаткових переваг для свого динамічного розвитку.

Резюмуючи розгляд проблеми, відзначимо, що угоди з державно-приватного партнерства мають надаватися в рамках відкритих та прозорих процедур, оскільки детальне економічне обґрунтування, система відповідних стимулів, точна оцінка ризиків та продумане управління ними є вирішальними для обох сторін – держави та приватного бізнесу. Всі *PPPs* мають бути побудовані таким чином, щоб досягався максимально можливий рівень соціально-економічного добробуту – виграш від підвищення ефективності внаслідок запровадження

⁸Зазначимо, що ВРУ 25.06.2009 р. вже було прийнято Закон України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні», однак 09.10.2010 р. це рішення було скасовано. Від 16.10.2009 р. за №5239/П зареєстровано новий законопроект «Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами», який внесено на розгляд ВРУ, і 4.12.2009 р. Парламент проголосував за цей законопроект у першому читанні.

державно-приватного партнерства розподілявся або як добробут споживачів через зниження цін або як прибуток виробників через зниження витрат за незмінного рівня цін (виграш частково перерозподіляється до державного бюджету через конкурентні торги за надання контракту).

Список використаної літератури

1. Рябкова Д. Грекопадение / Д. Рябкова // Инвестгазета. – 2010. – 1–7 лютого. – С. 18–21.
2. Herhalt J. The Wolf is at the Door: the Global Economic Crisis and the Public Sector / J. Herhalt, A. Downey. – London: KPMG International, 2009. – 20 p. // www.kpmg.eu
3. Bonney S. Newer Catch a Falling Knife: Global Business Reaction to Recession, and the Strategies to Recovery / S. Bonney, J. Wagland // KPMG International Research. – 2009. – June. – 36 p. // www.kpmg.fi
4. Levy A. Reforming the Public Sector in a Crisis: an Interview with Sweden's Former Prime Minister / A. Levy, N. Lovegrove // www.mckinseyquarterly.com
5. Bouvard F. The Case for Government Reform Now / F. Bouvard, T. Dohrmann, N. Lovegrove // McKinsey Quarterly. – 2009. – № 3 // www.mckinseyquarterly.com
6. Wong S. Government Ownership: Why this Time is Should Work / S. Wong // The McKinsey Quarterly. – 2009. – June. – 4 p. // www.mckinseyquarterly.com
7. Public Private Partnership: the Government Approach. – London, 2000. – 49 p.
8. Bousquet F. Road Infrastructure Concession Practice in Europe / F. Bousquet, A. Fayard // Working Paper. – 2001. – № 2675.
9. Антонова З.Г. Партнерство государства и частного корпоративного бизнеса как фактор устойчивого развития национальной экономики / З.Г. Антонова // Известия Томского политехнического университета. – 2006. – Т. 309. – № 3. – С. 194–197.
10. Точицкая И. Партнерство государственного и частного секторов / И. Точицкая, А. Неуманн // www.research.by
11. Соловйова О. Концесійні угоди як форма державно-приватного партнерства / О. Соловйова // Київський студентський журнал міжнародного права. – 2006. – № 4. – С. 109–118.
12. Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami, J.-F. Ruhashyankiko, E. Yehoue // IMF Working Paper. – 2006. – June // www.imf.org
13. Binney M. Country House – to be or not to be / M. Binney, K. Martin. – London: SAVE Britain Heritage, 1982. – 123 p.
14. Краснобаев И.В. Опыт сохранения и использования загородных поместий в Великобритании / И.В. Краснобаев // Обсерватория культуры. – 2008. – № 1. – С. 77–83.
15. Струк Е. Королевские покои / Е. Струк // Контракты. – 2008. – № 24. – С. 45–47.
16. Струк Е. За семью замками / Е. Струк // Контракты. – 2008. – № 24. – С. 41–44.
17. Мочальников В.Н. Государство и бизнес станут партнерами / В.Н. Мочальников // ЭКО. – 2007. – № 5. – С. 18–25.
18. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов / В.А. Михеев // nasprouekt.viperson.ru

Надійшло до редакції 2.02.2010.