

Артеменко І. Л.¹

аспірантка, кафедри макроекономіки
і державного управління ДВНЗ «Київський
національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Artemenko I.,

graduate student
Kyiv National Economic University

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL TO STIMULATE INVESTMENT

АНОТАЦІЯ. Розкрито економічну суть і функціональну співвідносність державно-приватного партнерства та інвестування, проаналізовано їх особливості в Україні та інституційне забезпечення.

КЛЮЧОВІ слова: інвестиції, інвестиційна діяльність, державно-приватне партнерство, концесії, інституційні зміни.

ANNOTATION. The article reveals the essence of economic and functional relations of public-private partnership and investment, analyzed their characteristics in Ukraine and institutional support.

KEY WORDS: investments, investment activities, public-private partnership, concessions, institutional changes.

Вступ. Кризовий стан української економіки, проблеми пов'язані з трансформаційними процесами, сировинна орієнтація національної економіки, а також постійна нестабільна ситуація в країні роблять необхідним вдосконалення механізму стимулювання інвестиційної діяльності, до нових ефективних інструментів якого й відноситься державно-приватне партнерство. Це пов'язано перш за все з обмеженістю бюджетних коштів, необхідних для задоволення зростаючих потреб суспільства у якісному рівні надання публічних послуг і забезпечення сталого розвитку.

Аналіз публікацій. Фундаментальний економіко-теоретичний аналіз інвестиційного процесу в умовах ринку здійснено у працях зарубіжних учених Дж. Кейнса, Д. Йоргенсона, У. Шарпа. Вагомий внесок у вивчення проблем, пов'язаних із інвестиційною ді-

¹ Артеменко Інна Леонідівна – аспірантка кафедри макроекономіки та державного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», inna-art@inbox.ru

яльністю, зробили вітчизняні вчені М. Коденська, А. Пересада, В. Федоренко, О. Царенко. Термін «державно-приватне партнерство» (ДПП) застосовується з початку 90-х років ХХ століття. Проблемам розвитку ДПП присвячено праці В. Варнавського, Ю. Халімовського, О. Бубко та інших вчених. Недосконалість реалізації ДПП задля активізації економічного розвитку й актуалізує необхідність її теоретичного переосмислення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження взаємовпливу ДПП на активізацію інвестиційної діяльності в економіці України.

Виклад основного матеріалу. Аналіз публікацій з проблем ДПП виявив відсутність єдиного погляду на означене явище, яке в державному управлінні почало використовуватись на початку ХХІ століття. Одні автори вважають, що ДПП у сучасному розумінні являє собою інституційний та організаційний альянс між громадською владою і приватним бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних, суспільно значущих проєктів у широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та НДДКР до забезпечення суспільних послуг [1], інші — як співпрацю публічного та приватного суб'єктів для цілей одночасного отримання прибутку і досягнення суспільно корисних цілей у галузях економіки, засноване на з'єднанні грошових та інших вкладів партнерів і такому розподілі ризиків, який допускає часткове звільнення приватного суб'єкта від підприємницьких ризиків [2, с. 13]. О.П. Бубко вважає, що сутність державно-приватного партнерства полягає у довгостроковому співробітництві у межах суспільно-значущих проєктів між органами влади та приватним сектором, які розподіляють між собою ризики, відповідальність бізнесу та розподіл винагород, причому держава ставить перед приватними структурами певні завдання [3, с. 276–277].

Відносини між державою та приватним сектором, засновані на партнерських засадах, є одним з ключових елементів функціонування економіки країн. Складність чіткого визначення даного партнерства полягає в тому, що ці відносини включають у себе досить багато видів діяльності та різних дійових осіб. Партнерські відносини формуються в процесі об'єднання ресурсів, фінансових засобів і знань приватного сектора разом з державою. Основна мета цього полягає у зниженні витрат і забезпеченні підвищення якості послуг, а також удосконалення механізму їх надання. Діяльність, у рамках якої складаються партнерські відносини, порівняна зі створенням якогось суспільного блага або

надання послуги, яке державний сектор або не в змозі надати якісно, або не бажає створювати самостійно.

Організація економічного співробітництва і розвитку трактує державно-приватне партнерство як офіційні відносини або домовленості на фіксований / нескінчений період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і спів інвестують обмежені ресурси для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері [4].

За методологією Світового банку, ДПП – це угоди публічної та приватної сторін із приводу виробництва інфраструктурних послуг, що укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і підвищення ефективності бюджетного фінансування [5].

Відповідно до визначення, яке дає Організація Об'єднаних Націй, державно-приватне партнерство – це форма організації бізнесу між державою та приватною сторонами, яка дозволяє реалізувати суспільно значущі проекти у різних сферах інфраструктури ефективнішим шляхом, ніж можна досягти ймовірними партнерами поодиночі, та передбачає спільне інвестування матеріальних і нематеріальних активів на умовах концесії, спільної діяльності, угоди про розподіл прибутку тощо [6].

Система партнерських відносин між державним і приватним сектором є одним з основних елементів теорії змішаної економіки. Необхідність та обґрунтованість її формування обумовлюється необхідністю формування інститутів приватної власності та державного антикризового управління економікою, тобто поєднанням держави та ринку, на що й направлена такий новий інструмент держави як ДПП. Така постановка питання знаходить своє підтвердження і в працях економістів [7, с. 6]. У сучасному розумінні державно-приватне партнерство має ряд різних тлумачень і поглядів щодо використання ДПП у механізмі управління національних економік.

Розвиток існуючих і поява нових форм і моделей партнерства держави і бізнесу лежить у площині розв'язуваних завдань. Саме тому у світі здебільшого поширюються форми партнерства, які базуються на перевагах і поєднанні різних моделей, а саме організаційних, фінансування та кооперації [8].

В *організаційних моделях* партнерства (експлуатаційна, концесійна) глибокого вторгнення у відносини власності не відбувається, співпраця держави і бізнесу здійснюється за рахунок залучення третіх організацій, переуступки окремих функцій і контрактних зобов'язань, використання можливостей передачі об'єктів у зовнішнє управління. Зокрема в експлуатаційній моделі приватний

суб'єкт господарювання приймає на себе обов'язок щодо часткової або повної експлуатації того чи того об'єкта, що належить державі, і одержує від держави винагороду керуючого. При концесійній моделі приватний економічний суб'єкт здійснює роботи чи надає певні послуги безпосередньо кінцевим споживачам і одержує, таким чином, право прямо фінансувати свої витрати з винагороди або плати за користування.

До *моделей фінансування* варто віднести такі форми, як комерційний найом, оренду, всі види лізингу, попереднє й інтегроване проектне фінансування. Лізинг дає можливість приватному підприємству протягом визначеного часу отримувати грошові надходження від проекту за встановлену лізингову плату уряду. Період, на який зазвичай укладаються такі угоди, складає строк від п'яти до п'ятнадцяти років.

Модель кооперації (в економічній літературі використовується також термін «суспільна модель») являє собою різні форми і методи об'єднання зусиль групи партнерів, що відповідають за окремі стадії загального процесу створення нової споживчої вартості як суспільного блага. Здебільшого така кооперація відбувається у формі спільних підприємств, холдингових структур держави з одним або кількома приватними компаніями щодо інвестування будівництва та експлуатації об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури.

У світовій практиці реалізації партнерства держави та бізнесу виражається у різноманітних формах, які представляють собою не лише правову підставу реалізації державно-приватного партнерства, але й особливості взаємовідносин двох сторін у відповідних проектах. Згідно з підходами Європейської комісії виділяють форми ДПП договірною та інституційною характеру. Партнерства договірною характеру між державним і приватним сектором базуються виключно на укладанні договорів. До таких форм Європейська комісія також відносить оренду та концесію [9].

Цікавою особливістю є те, що у багатьох країнах розроблено правила (детермінанти) надання послуг на основі державно-приватного партнерства, що є підґрунтям для формування цих угод. Методики аналізу Міжнародного Валютного Фонду та Світового банку щодо участі приватного сектору, а саме інвестування інфраструктури детермінанти надання ДПП, можна поділити на чотири основні групи [10, с. 154–155].

Найбільш значущі вигоди від ДПП, що класифіковані нами у формі таблиці (табл. 1) є характерною ознакою необхідності використання ДПП для активізації інвестиційної діяльності в Україні.

ПЕРЕВАГИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА [11]

Для держави	Для приватного сектору
1. Скорочення витрат на надання послуг	1. Залучення бюджетних коштів до проекту
2. Активізація інвестиційної діяльності	2. Доступ до раніше закритих сфер економіки (ЖКГ, інфраструктура)
3. Ефективне управління майном	3. Розширення можливостей отримання пільгових кредитів
4. Економія фінансових ресурсів держави	4. Поліпшення роботи з державними
5. Використання досвіду приватних компаній	5. Підвищення статусу проекту через участь
6. Оптимізація розподілу ризиків	6. Позитивний імідж у суспільстві
7. Підвищення ефективності інфраструктури	7. Оптимізація розподілів ризиків проекту
8. Розвиток форм проектного фінансування	
9. Стимулювання підприємницького мислення	
10. Рівний діалог між владою та бізнесом	
11. Збереження та створення робочих місць	

Найпоширенішою формою співробітництва між державним і приватним секторами в Україні залишається концесія. Згідно Закону України «Про концесії» ця форма державно-приватного партнерства являє собою надання, з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній і строковій основі юридичній або фізичній особі, права на створення та/або управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [12].

Відмінною рисою концесії є те, що держава, як одна зі сторін концесії, володіє монопольним правом на певні ресурси або зайняття певною діяльністю. Метою концесії слід вважати створення необхідних умов залучення інвестицій для використання, реконструкції, модернізації наявного чи створеного державного об'єкта концесії, що має соціально-економічне значення. Цінність укладання договорів на умовах концесії для держави очевидна – це можливість перекладати на приватного інвестора фінансове навантаження чи його частину з виконання державних функцій або

відповідних ризиків. Концесійні угоди в сучасному розумінні вперше з'явилися в Європі, спочатку у Франції, потім у Німеччині, Італії, Великій Британії та інших європейських країнах переважно у сфері місцевого комунального господарства, а пізніше стосовно транспорту, освіти, спорту, культури. Ключовою передумовою успішного застосування державно-приватного партнерства у різних соціально-економічних сферах національної економіки є створення відповідного інституційного та нормативно-правового середовища.

Державно-приватне партнерство як правовий інститут з'явився в Україні відносно нещодавно, у 2010 р., після Закону України «Про державно-приватне партнерство» [13], який визначив організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватним бізнесом та основні принципи державно-приватного партнерства на основі укладання договорів різних форм. Україна лише робить перші кроки на шляху до розвитку інституту державно-приватного партнерства. Необхідність використання та залучення елементів механізму державно-приватного партнерства з метою стратегічних перетворень і забезпечення модернізації базових галузей національної економіки та інфраструктури закріплене у Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [14].

Аналіз практики застосування ДПП в Україні свідчить про досить низький рівень застосування його різних організаційно-економічних форм на сучасному етапі (табл. 2).

Таблиця 2

СТРУКТУРА ПРОЕКТІВ ДПП ЗА МОДЕЛЯМИ В УКРАЇНІ 1992–2012 РР. [15]

№	Модель ДПП	Кількість проектів, од.	Питома вага, %	Загальна вартість інвестиційних зобов'язань, млн дол. США	Питома вага, %
1	Контракти з управління та лізинг	1	1,72	100,00	0,71
2	Концесії	1	1,72	102,00	0,72
3	Нові проекти	23	39,66	11330,218	80,01
4	Відчуження власності	33	56,9	2628,64	18,56
	Всього	58	100,00	14160,858	100,00

Загальна кількість проектів державно-приватного партнерства в Україні за період з 1992 р. по 2012 р. склала 58, що складає 1 % від загальносвітового значення, при цьому за вартістю інвестиційних зобов'язань частка України склала всього 0,7 %. І хоча за кількістю переважали проекти з відчуження власності (56,9 % усіх проектів), за питомою вагою вартості інвестиційних зобов'язань вони посіли друге місце, значно відстаючи від нових проектів. Майже

80 % загальної вартості інвестиційних зобов'язань проектів ДПП в Україні прийшлося на нові проекти, при тому, що їх кількість склала майже 40 % від загальної кількості проектів ДПП.

Такі моделі ДПП, як концесії і контракти з управління та лізинг за період 1992—2012 рр. в Україні не отримали значного поширення: було укладено всього два зазначених проекти ДПП, а їх сумарна загальна інвестиційна вартість склала менше 1,5 % від вартості усіх проектів.

Загалом слід констатувати, що практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП досі немає. Будівництво та експлуатація концесійних доріг досить поширене явище в Європі. Наприклад 90 % автомагістралей Хорватії будувалися на договорах концесії, в Італії це значення складає 85 %, Франції – 70 %, Польща – 6 %.

Зокрема, на сьогодні в Україні немає жодного діючого концесійного договору в сфері автомобільних шляхів [16]. Було оформлено два договори концесії на будівництво автомобільних доріг: «Львів – Краковець» і «Львів – Броди». Однак, указані договори сьогодні розглядаються як невдалі проекти в сфері державно-приватного партнерства. Основними причинами закриття фахівці називають дві основні, а саме: невідповідність умов концесійного договору чинному українському законодавству, а також неспроможність приватних і державних партнерів виконати свої зобов'язання.

Недосконалості нормативно-правового поля в Україні створює сприятливі умови для функціонування такого негативного явища, як корупція. Слід зазначити безпосередньо те, що стосується сфери державно-приватного партнерства, а саме корупційні схеми при здійсненні державних закупівель. Існують так звані «білі плями» у законодавстві, що дають можливість вільно трактувати законодавчі норми з приводу питань власності, непрозорості процесу відборів проектів у межах ДПП і конкурсних етапів вибору приватного партнера.

Серед основних негативних сторін є асиметричний розподіл переваг між окремими групами осіб і прошарками суспільства; потенційно високий ризик значних витрат у випадку розірвання договору про ДПП; здійснення численних корупційних схем; непрозорість і не підзвітність діяльності урядових структур, зокрема при відборі приватних партнерів; недосконалість спеціального законодавства про ДПП; тривалість строків реалізації проектів і неможливість врахувати економічні та політичні кризи; необхідність забезпеченні відпові-

дного рівня знань і навичок у державних службовців, які братимуть участь у створенні та реалізації ДПП.

Покращення інституційного забезпечення впровадження ДПП в Україні повинно охоплювати реформування інститутів державної влади в частині викоренення корупції, хабарництва, лобіювання, казнокрадства тощо. Необхідні зміни до Бюджетного кодексу України мають передбачати, що державна або місцева підтримка надаватиметься приватному партнеру незалежно від того, чи були передбачені відповідні кошти на неї у державному або місцевому бюджеті. Для поширення використання сфер, у яких будуть застосовуватися договори ДПП, необхідно, щоб органи місцевого самоврядування надавали відповідні фінансові зобов'язання за укладеним договором. Потребує і чіткого розмежування та повноважень і координаційної діяльності усіх органів виконавчої влади, що можуть бути залучені на всіх етапах підготовки та реалізації проєктів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях з метою усунення дублювання функцій.

Висновки. У цілому можна зробити висновок, що використання ДПП у розвинутих країнах має великий ефект у процесах активізації інвестиційної діяльності, зокрема спільного інвестування (фінансування) капіталомістких галузей і сфер. В економіці України запровадження ДПП знаходиться на початковому етапі, а його результативність залежить від подолання в суспільстві корупції та тіньової економіки, від громадянської ідентифікації інститутів держави.

Література

1. *Варнавский В. Г.* Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / В.Г. Варнавский // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.Irex.ru/press/pub/polemika/13/var>
2. *Халимовский Ю. А.* Государственно-частное партнёрство в субъектах РФ / Ю. Халимовский // *Налоги.* – 2011. – № 14. – С. 12–18. – С. 13.
3. *Бубко О. П.* Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 / У. П. Бубко // *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* – 2011. – № 1. – С. 247–282. – С. 276–277.
4. *OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/governance/oecdprinciplesforpublicgovernanceofpublic-privatepartnerships.htm>
5. Офіційний сайт Всесвітнього банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org.ua>
6. Матеріали представництва ООН в Україні з питань розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері економіки [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua>

7. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства / С. Грищенко // Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с. – С. 6.

8. Мельник М. Партнерство держави та бізнесу як фактор ділової активності в Україні / [Електронний ресурс] Вісник КНТЕУ. – 2010. – №3. – Режим доступу: www.irbis-nbuv.gov

9. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions [Електронний ресурс]. – COM, Brussels–2004, 27 р. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0327>

10. Державно-приватне партнерство в реалізації інвестиційних проектів [Текст] : Активізація інвестиційного процесу в Україні [Текст] : колективна монографія / [Т. В. Майорова, М. І. Диба, С. В. Онишко та ін.]; за наук. ред. М. І. Диби, Т. В. Майорової; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». — К.: КНЕУ, 2012. — 472 с. — С. 154—155.

11. Складено на основі: Матеріали щодо стану здійснення ДПП Міністерства економічного розвитку та торгівлі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&tag=Derzhavno-privatnePartnerstvo>

12. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 [редакція від 10.11..2013] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

13. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 [редакція від 02.12.2012] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки» / Концепція від 14.08.2013 № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>

15. Glossary: Private Participation in Infrastructure Database [Електронний ресурс] /Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx#management

16. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : Аналітична записка [Електронний ресурс] /А. Павлюк, Д. Ляпін ; Національний інститут стратегічних досліджень. – 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>

References

1. V.Varnavskyy. Economic activities / V.Varnavskyy // [electronic resource] – Access: <http://www.Irex.ru/press/pub/polemika/13/var>.

2. Y. Halymovskyy. Public-private partnership in RF / Y. Halymovskyy // Taxes. – 2011. — № 14. — WITH. — P. 1–18. — P.13.

3. O. Bubka. Public-private partnership in Ukraine and prospects of its implementation on the example of preparation to Euro-2012 / O. Bubka //

Scientific Herald of Lviv State University of Internal Affairs. — 2011. — № 1. — P. 247—282. — P. 276—277.

4. OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships // [electronic resource]. — Access: <http://www.oecd.org/governance/oecdprinciplesforpublicgovernanceofpublic-privatepartnerships.htm>

5. The official website of the World Bank [electronic resource]. — Access: <http://www.worldbank.org.ua>

6. Materials of UN Office in Ukraine on the development of public-private partnership in housing and communal services economy [Email resource]. — Access: <http://www.un.org.ua>

7. *C. Gryshchenko*. Preparation and implementation of PPP / *C. Gryshchenko* // A practical guide for local authorities and business. — K: A. Moskalenko. — 2011. — 140 p. — P. 67.

8. *M. Melnyk*. state and business partnership as a factor of business activity in Ukraine / [electronic resource] KNTEU. — 2010. — №3. — Access: www.irbis-nbuv.gov.

9. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions [electronic resource]. — COM, Brussels-2004, 27 p. — Access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0327>

10. Public-private partnership in investment projects [Text]: Enhancing the investment process in Ukraine [Text]: collective monograph / [T. Mayorov, S. Onyshko et al.]; by science. Ed. T. Mayorova; Ministry of Education and Science of Ukraine, State Higher Educational Institution «Kyiv National Economic University — Kyiv: Kyiv National Economic University, 2012. — 472 p. — P. 154—15

11. Compiled on the basis of: Ministry of Economic Development and Trade [electronic resource]. — Access: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&tag=Derzhavno-privatnePartnerstvo>

12. Law of Ukraine «Concessions» from 16.07.1999 [version of 10.11..2013] [Electronic resource]. — Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

13. Law of Ukraine «Public Private Partnership» on 01.07.2010 [edition of 02.12.2012] [Electronic resource]. — Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

14. The Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Public-Private Partnership in Ukraine for 2013-2018 years» / Concept of 14.08.2013 № 739-p [electronic resource]. — Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>

15. Glossary: Private Participation [electronic resource] / Access: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx#management

16. The development of public-private partnerships as a mechanism for enhancing the investment activity in Ukraine: A snapshot [electronic resource] / A. Pavlyuk, D. Lyapin; The National Institute for Strategic Studies. — 2012. — Access: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>