

МАКОВЕЄВА

Олена Володимирівна  
makoveeva.e@ukr.net

УДК 330.322.16

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ІНВЕСТИЦІЙНОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВАк.е.н., доцент, Одеський  
національний політехнічний  
університетFORMATION OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF INVESTMENT  
ACTIVITY ON THE BASIS OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

МАКОВЕЄВА Олена Володимирівна – PhD in Economics, Associate Professor, Odesa National Polytechnic University

У статті виділено нормативно-правові та методичні основи формування інституційного середовища інвестиційної діяльності на засадах державно-приватного партнерства. На основі міжнародного досвіду, розглянуто можливості та передумови розвитку державно-приватного партнерства. Наведені рекомендації стосовно вирішення питання фінансування проектів державно-приватного партнерства. Обгрунтовано напрямки реформування концесійного законодавства що включає: систематизацію чинних законів України, які регулюють здійснення концесійної діяльності, та гармонізацію із законодавством про державно-приватне партнерство з імплементацією кращого міжнародного досвіду.

\* \* \*

В статье выделены нормативно-правовые и методические основы формирования институциональной среды инвестиционной деятельности на основе государственно-частного партнерства. На основе международного опыта, рассмотрены возможности и предпосылки развития государственно-частного партнерства. Приведены рекомендации по решению вопроса финансирования проектов государственно-частного партнерства. Обоснованы направления реформирования концессионного законодательства включающие: систематизацию действующих законов Украины, которые регулируют осуществления концессионной деятельности, и гармонизацию с законодательством о государственно-частном партнерстве с использованием лучшего международного опыта.

\* \* \*

In the article the normative-legal and methodological foundations of formation of the institutional environment of investment activity on the basis of public-private partnership are highlighted. An important area of public-private partnership implementation is the creation of an institutional environment that is considered as a set of fundamental political, social, legal and economic rules that define the framework for the behavior of partners and form the basis for production, exchange and distribution. Public-private partnerships can take many forms depending on the degree of involvement of the private and public sectors and, accordingly, the level of risk borne by the parties. Based on international experience, opportunities and prerequisites for the development of public-private partnership are considered. The concession in international practice is the most common form of public-private partnership. The concession stipulates that the state or self-government bodies shall, on a fee and on a time basis, transfer to the business entity (concessionaire) the right to create or substantially improve the object of the concession and manage it. The recommendations for solving the issue of financing public-private partnership projects are given. It is proved that the two-level system of legal regulation of concession relations complicates considerably the use of the Law of Ukraine "On Concessions" in practice. More reasonable is the approach in which concession is a separate institution, and concession relations and public-private partnership relations are regulated by different laws. The directions of reforming concession legislation are substantiated, which will include: systematization of the current laws of Ukraine that regulate the implementation of concession activities and harmonization with the law on public-private partnership with the implementation of best international experience.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, інституційне середовище, інвестиційна діяльність, інститути державно-приватного партнерства

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, институциональная среда, инвестиционная деятельность, институты государственно-частного партнерства

**Keywords:** public-private partnership, institutional environment, investment activity, public-private partnership institutes

## ВСТУП

Реалізація проектів на засадах державно-приватного партнерства (далі – ДПП) є досить розповсюдженою практикою, як механізм залучення приватного інвестиційного капіталу, знань та досвіду для забезпечення послугами, які надаються державними та місцевими органами влади, та утримання та будівництва об'єктів інфраструктури. Як показує досвід, такі проекти сприяють залученню приватного капіталу в інфраструктуру у досить стислі строки, що забезпечує стрімке економічне зростання навіть за відсутності значних державних вкладень. ДПП є одним із видів проектного фінансування. Сутність його в даному аспекті полягає у тому, що держава залучає приват-

ний капітал для реалізації інвестиційних проектів у публічному секторі. Така природа взаємодії державного і приватного сектору потребує належного інституційного забезпечення. Дослідженнями питань стосовно розвитку ДПП займається багато зарубіжних та вітчизняних учених. Зокрема, проблеми взаємодії інститутів влади і бізнесу аналізуються з різних позицій такими дослідниками як В.Г. Варнавський, М. Джеррард, А.С. Корчагіна, К.В. Павлюк, С.М.Павлюк, О.М. Полякова, В.В. Пучков, В.І. Якунін та ін. Проте низка ключових питань стосовно інституціональних аспектів та перспектив розвитку інвестиційної діяльності на засадах ДПП залишаються невирішеними. Тому актуальності набуває науково-практичне обгрун-

тування основних положень стосовно формування інституційного середовища інвестиційної діяльності на засадах ДПП.

**МЕТА РОБОТИ** полягає у визначенні основних положень стосовно формування інституційного середовища інвестиційної діяльності на засадах ДПП.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Теоретичною і методологічною базою дослідження є діалектичний метод пізнання та фундаментальні положення економічної теорії, наукові та вітчизняні розробки вчених у сфері дослідження питань розвитку ДПП. Стаття базується на аналітичних дослідженнях досвіду реалізації проектів ДПП країнами-членами ЄС та практики впровадження проектів ДПП в Україні. Для досягнення поставленої мети і завдань використано такі загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, зокрема: узагальнення, порівняльного аналізу, логічного підходу, систематизації, економічного і статистичного аналізу, графічні методи, методи комп'ютерної обробки економічної інформації.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Інвестиційна діяльність представляє собою сукупність дій практичного характеру на рівні господарюючих суб'єктів, приватних осіб, держави, міжнародних організацій, направлених на реалізацію інвестицій через впровадження інвестиційних проектів. Процес інвестиційної діяльності у рамках ДПП досить складний, стратегічно направлений, тому потребує належного інституціонального забезпечення.

Важливим напрямком реалізації ДПП є створення інституційного середовища, яке розглядається як су-

купність основоположних політичних, соціальних, юридичних та економічних правил, що визначають рамки поведінки партнерів і утворюють базис для виробництва, обміну і розподілу. На думку В. Савченко, інституційне середовище представляє собою чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають рамкові умови функціонування й розвитку економічних суб'єктів [1].

У межах ЄС ДПП вперше описано у «Зеленій книзі» Європейської Комісії у 2004 р., де ДПП визначено як різноманітні «форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою яких є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг» [2].

ДПП регулюється загальними принципами Договору ЄС та/або правилами ЄС стосовно державних контрактів та концесій [3].

Отже, ДПП – це засноване на договорі довгострокове співробітництво між державою (державними органами та органами місцевого самоврядування), а також приватними компаніями, спрямоване на фінансування, проектування, впровадження та управління публічними об'єктами і публічними послугами (public facilities and public services), які традиційно забезпечуються державою (публічним сектором).

В Україні ДПП регламентується Законом України «Про державно-приватне партнерство» [4], який регулює договірні відносини держави і приватного сектору у формі концесії, спільної діяльності та інших договорів.

На рис. 1 представлено характер взаємодії учасників ДПП та механізм фінансування проектів.

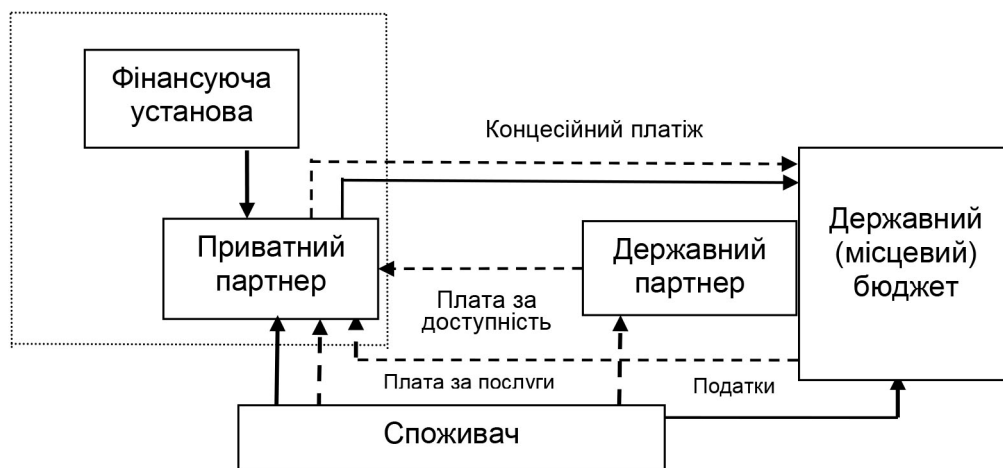


Рис. 1. Механізм фінансування проектів ДПП [сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України]

Механізм взаємодії держави і приватного сектору на засадах ДПП регулюватиметься законодавством, гармонізованим із законодавством ЄС.

Укладення договору у рамках ДПП здійснюється органом, який, відповідно до ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера. Об'єктами ДПП є об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності.

Партнерство державного і приватного секторів може набувати різноманітних форм залежно від ступеня за-

лучення приватного та публічного секторів та відповідно до рівня ризику, який приймають на себе сторони: (1) договори на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для потреб територіальної громади тощо; (2) діяльність спільних підприємств; (3) концесія, яка передбачає, що держава або орган самоврядування на платній та строковій основі передає суб'єктові підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати управління ним (експлуатацію). Під час такого співробітництва між державою і суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні показники

та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси і комунальне майно.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2019 на засадах ДПП укладено 189 договорів, з яких реалізу-

ється 58 (42 договори концесії, 15 договорів про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 131 договір не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 14 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) (рис. 2).

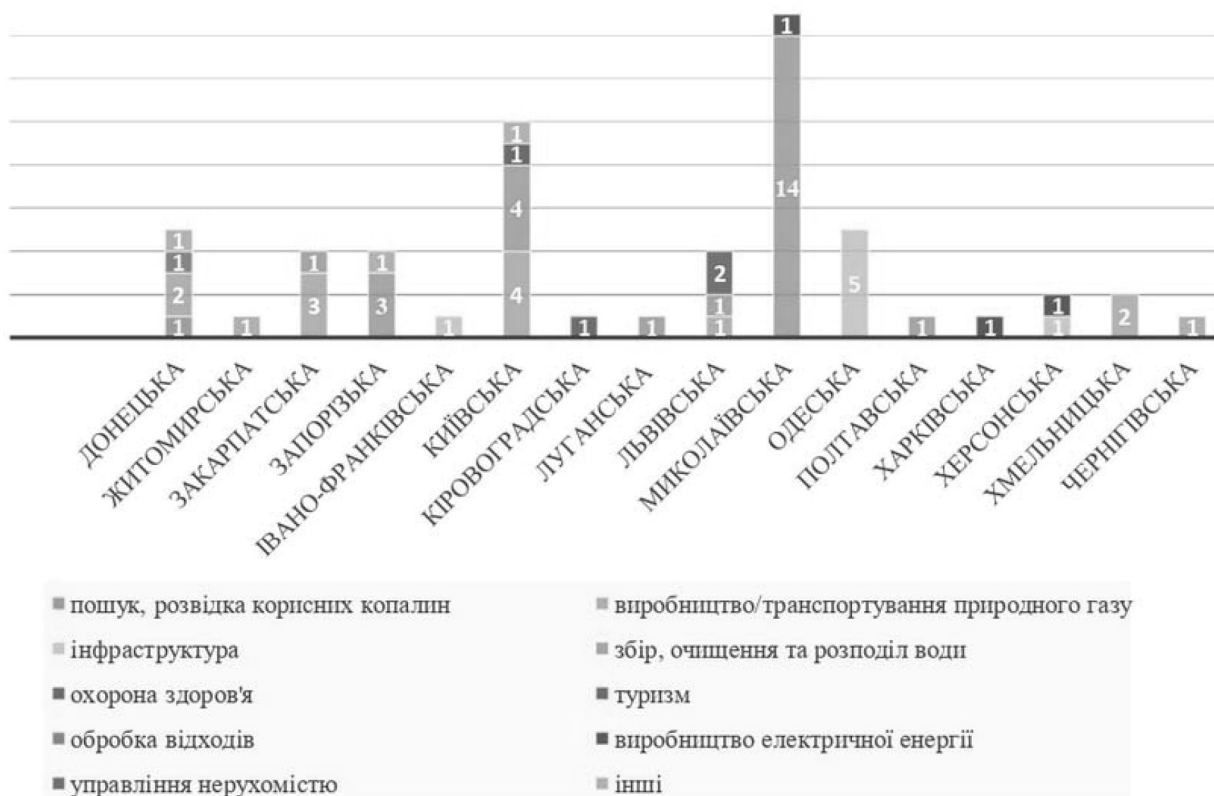


Рис. 2. Договори, укладені на засадах ДПП, які реалізуються станом на 01.01.2019 р. [сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України]

На Мінекономрозвитку покладено повноваження стосовно незалежного розгляду та погодження проектних пропозицій ДПП. Водночас відповідно до законодавства Мінекономрозвитку має роль у сприянні розширенню ДПП. Потенційно це може призводити до конфлікту інтересів.

У 2016 р. набрав чинності Закон України № 817-VIII від 24.11.2015 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні», яким зокрема внесено комплексні зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство», а також до Закону України «Про концесії».

Головним завданням Закону є створення більш ефективних механізмів для співробітництва між державою і територіальними громадами (державними партнерами), та приватними партнерами в рамках ДПП, покращення інвестиційних умов та гарантій для приватних інвесторів. Законом передбачено:

1) зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інших механізмів залучення інвестиційних капіталовкладень в Україну;

2) створення більш ефективних механізмів для співпраці між державою та територіальними громадами (державними партнерами), і приватними партнерами в рамках ДПП;

3) поліпшення інвестиційних умов і гарантій для

приватних інвесторів шляхом внесення змін до відповідних законів України та усунення невідповідностей, які ці закони містять.

Для підвищення ефективності ДПП передбачено:

1) можливість двоетапної підготовки пропозиції стосовно здійснення державно-приватного партнерства (I етап – підготовка та аналіз концептуальної записки, II етап – підготовка техніко-економічного обґрунтування);

2) чіткий механізм проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та можливість залучення до цього процесу всіх зацікавлених органів;

3) чіткий розподіл функцій між суб'єктами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП;

4) координацію Мінекономрозвитку процесу проведення аналізу ефективності здійснення ДПП;

5) оприлюднення висновків за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП стосовно об'єктів державної власності.

Для вирішення питання фінансування проектів ДПП виникла необхідність впровадження довгострокових зобов'язань у рамках ДПП.

Реформування концесійного законодавства передбачає підготовку нової редакції Закону України «Про концесії», що включатиме: систематизацію чинних законів України, які регулюють здійснення концесійної діяльності, (зараз діє 4 Закони України) та гармонізацію із законодавством про ДПП з імплементацією кращого міжнародного досвіду.

### ВИСНОВКИ

Інституційне середовище інвестиційної діяльності в межах ДПП формується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, органами виконавчої влади. Стосовно об'єктів комунальної власності – це органи місцевого самоврядування або особи, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами, і подаються на розгляд відповідних сільських, селищних, міських, районних чи обласних рад або до уповноважених ними органів. ДПП є довгостроковим, витратним і складним з точки зору застосування фінансових механізмів. Враховуючи, що найбільш поширеною формою реалізації проектів у міжнародній практиці ДПП є концесія, необхідно напрацювання дієвих механізмів впровадження саме цієї форми ДПП в Україні.

Експерти виділяють одним із основних недоліків ЗУ «Про державно-приватне партнерство» – складність розмежування механізму ДПП та інших чинних на сьогоднішній день правових механізмів залучення приватних інвестицій. Положення Закону «Про ДПП» не дають однозначної відповіді на питання, в чому полягає відмінність між державно-приватним партнерством та концесією. Дворівнева система правового регулювання концесійних відносин значною мірою ускладнює використання Закону України «Про концесії» на практиці. Більш обґрунтованим видається підхід, за якого концесія є окремим інститутом, а концесійні відносини та відносини ДПП регулюються різними законами.

Ще одним з недоліків Закону «Про державно-приватне партнерство» є «розмитість» відносин, які він покликаний регулювати. Закон не містить чітких рамок застосування, пропонуючи орієнтуватися за

неконкретними ознаками ДПП і сферами застосування ДПП (галузями народного господарства). Такий підхід не враховує найголовнішу характерну рису ДПП як партнерства, спрямованого на реалізацію проектів, пов'язаних з публічними об'єктами і публічними послугами, що забезпечують розвиток населення в цілому, що буде напрямком подальшого дослідження.

### Список використаних джерел

1. Савченко В.Ф. *Національна економіка: Навч. посіб. К.: Знання, 2011. 309 с.*

2. «Зелена книга» Європейської комісії щодо Державно-приватного партнерства та Закон Співдружності про державні контракти і концесії. 30.04.2004.

3. Повідомлення Комісії Європейських співтовариств Європейському парламенту... про державно-приватні партнерства та законодавство Співтовариств щодо державних закупівель та концесій. Брюссель, 15.11.2005.

4. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

### References

1. Savchenko V.F. *National economics: tutorial. Kyiv: Znannia, 2011. 309 p. (in Ukrainian).*

2. *The Green Paper of the European Commission on Public Private Partnerships and the Commonwealth Law on Public Contracts and Concessions. 30.04.2004.*

3. *Communication from the Commission of the European Communities to the European Parliament ... on public-private partnerships and Community law on public procurement and concessions. Brussels. 15.11.2005.*

4. *Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" dated July 1, 2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (in Ukrainian).*