

DOI: [10.32702/2307-2105-2018.12.119](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2018.12.119)

УДК 334.752:334.012.32/33

Т. О. Королюк,

к. е. н., доцент, доцент кафедри національної економіки та публічного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ЕКОНОМІКУ

T. Koroliuk

PhD, Associate Professor, Associate Professor of the department of national economy and public administration SHEE «Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman», Kyiv

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM FOR ATTRACTING INVESTMENTS INTO THE ECONOMY

Визначено, що в умовах кризи публічних фінансів, зважаючи на сучасний стан об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, публічно-приватне партнерство виступає одним із ефективних механізмів залучення інвестицій та модернізації публічного сектору. Здійснено аналіз публічно-приватного партнерства в Україні та в світі, розглянуто переваги та ризики взаємодії держави і приватного бізнесу. Розкрито особливості співпраці із міжнародними організаціями в межах реалізації інфраструктурних проектів в Україні. Обґрунтовано напрями державної політики щодо активізації розвитку публічно-приватного партнерства в Україні, що дасть змогу підвищити не лише якість суспільних послуг, а й створити підґрунтя макроекономічної стабілізації. Акцентовано увагу на необхідності першочергового забезпечення політичної й економічної стабільності в країні, удосконалення інституційно-правового середовища.

It has been determined that in the context of the crisis of public finances, taking into account the current state of objects of social and industrial infrastructure, public-private partnership is one of the effective mechanisms of attracting investments and modernizing the public sector. The essence, features and forms of public-private partnership are revealed. The advantages and risks of interaction between the state and private business are considered. It is noted that the development of public-private partnership enables to intensify investment and innovation activity in the country, to improve the quality of public services, stimulate domestic demand, and, therefore, economic growth and creation of new jobs, helps to overcome fiscal gaps and stabilize the national economy. The analysis of public-private partnership in Ukraine and in the world, identified the most attractive areas of investment and the main sources of financing public-private partnership projects. It has been established that unlike in Europe, education and health care in Ukraine is unattractive for investors. The peculiarities of cooperation with international organizations within the framework of implementation of infrastructure projects in Ukraine are revealed. It is noted that international financial organizations are not always ready to commit to financing socially significant projects in Ukraine due to economic and political instability, lack of interest in opening access to technical and technological innovations and developing Ukrainian science. It is

established that in Ukraine the role of public-private partnership is underestimated, and its potential is used only partially, and therefore it is necessary to intensify the state policy to stimulate its development, taking into account the best world experience. The directions of the state policy on activating the development of public-private partnership in Ukraine are substantiated, which will enable to raise not only the quality of public services but also create the basis for macroeconomic stabilization. The emphasis is placed on the necessity of ensuring the first priority of political and economic stability in the country, and improving the institutional and legal environment.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство; державні органи влади; приватний бізнес; інвестування; інфраструктурні проекти.*

Keywords: *public-private partnership; public authorities; private business; investing; infrastructure projects.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Криза публічних фінансів, пов'язана із хронічним дефіцитом державного та місцевих бюджетів, стрімким зростанням державного боргу, політична нестабільність та згорання інвестування в Україні унеможливають в адекватному обсязі фінансування проектів у сферах освіти, охорони здоров'я, інфраструктури та інших сферах публічного сектору. Враховуючи сучасний стан об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, постає необхідність розвитку нових механізмів стимулювання інвестування, одним із яких виступає публічно-приватне партнерство. Розвиток даної форми співпраці органів публічної влади та приватного бізнесу обумовлений обмеженістю механізмів управління кризовими явищами, державних фінансових і технічних ресурсів, неефективністю державного менеджменту, що пов'язано із низьким рівнем мотивації та відповідальності державних службовців, професійної підготовки та недостатнім досвідом розв'язання управлінських проблем, корумпованістю чиновників.

В Україні публічно-приватне партнерство тільки розвивається та використовується переважно у сферах енергетики, телекомунікації, транспорту, водопостачання і водовідведення. Натомість потенціал його набагато ширший, зокрема закордоном публічно-приватне партнерство використовується задля запобігання фінансовим злочинам, боротьби із тероризмом, наслідками надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту навколишнього середовища, інформаційної безпеки та боротьби із кіберзлочинністю [4, с. 108-109]. В Європі публічно-приватне партнерство виступає ефективним механізмом залучення інвестицій, обсяг яких у 2017 р. склав 14,4 млрд євро [9]. В Україні ж приділяється незначна увага держави даній проблематиці, а через високі ризики та недосконалість захисту прав інвесторів гальмується його розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вивченням питань розвитку публічно-приватного партнерства займаються Єфіменко Т.І., Круглов В.В., Ляхович О.О., Павлов В.І., Павлюк К.В., Черевиков Є.Л. та інші українські вчені. У той же час, враховуючи вище окреслені проблеми державних фінансів та потребу в інвестиціях задля модернізації об'єктів транспортної, житлово-комунальної, соціальної інфраструктури, актуалізується проблематика розвитку публічно-приватного партнерства, що вимагає додаткових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження спрямовано на здійснення аналізу публічно-приватного партнерства та обґрунтування напрямів удосконалення державної політики щодо активізації його розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Публічно-приватне партнерство в останні роки все частіше стає пильним об'єктом наукових досліджень. При цьому використовуються такі терміни як «публічно-приватне партнерство» та «державно-приватне партнерство», між якими, на наш погляд, існує принципова різниця. Якщо публічно-приватне партнерство передбачає взаємовідносини між органами публічної влади, до якої відносяться органи державної влади і місцевого самоврядування, та приватним сектором, то державно-приватне – між безпосередньо органами державної влади (центральною та місцевими) і приватними суб'єктами.

Вітчизняні науковці трактують «публічно-приватне партнерство» як співпрацю органів публічної влади з юридичними і фізичними особами чи їхніми союзами на основі об'єднання ресурсів, коштів, власності, потенціалу, спрямованої на реалізацію державної політики, задоволення суспільних потреб, захист прав громадян [1, с. 9]. Державно-приватне партнерство згідно українського законодавства – це співробітництво між державними партнерами в особі державних органів та органів місцевого самоврядування і приватними в особі юридичних та фізичних осіб-підприємців, що здійснюється на основі договору [2]. Така співпраця повинна відповідати основним ознакам: 1) надання прав управління об'єктом партнерства або придбання, створення об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням, за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; 2) довготривалість

відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Таким чином, співпраця між державою та приватними суб'єктами ґрунтується на спільному розподілі ризиків, обов'язків та одержаних результатів, в межах якої держава делегує частину функцій і повноважень приватному сектору для забезпечення громадян якісними суспільними послугами. Разом із інвестиціями приватний сектор приносить нові знання та управлінський досвід, водночас держава зберігає за собою права власності на стратегічно важливі об'єкти. Враховуючи усі переваги публічно-приватного партнерства, варто зважати і на ризики такої форми співпраці, пов'язані із ефективністю та прозорістю використання державних коштів, корупцією державних органів, сумлінністю та відповідальністю приватних партнерів, негативним впливом на навколишнє середовище.

У Європі публічно-приватне партнерство як інструмент фінансування соціально значущих проєктів давно довів свою ефективність. У 2015 р. лідером за кількістю угод публічно-приватного партнерства стали Великобританія, Туреччина, Франція та Німеччина (рис. 1). Натомість за вартістю угод найвищі позиції займали Туреччина, Великобританія та Франція [8].

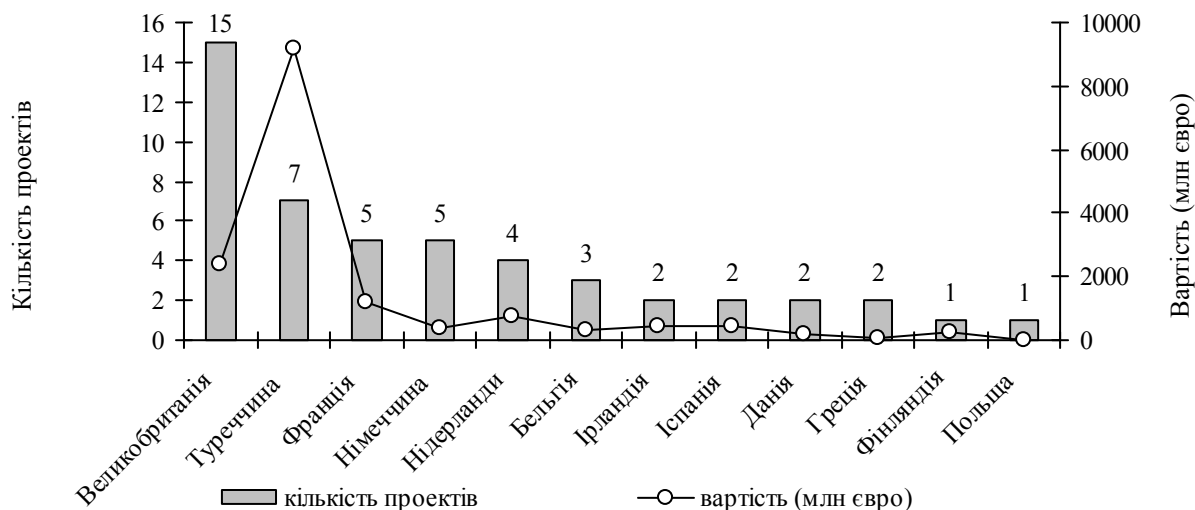


Рис. 1. Показники розвитку європейського ринку публічно-приватного партнерства в розрізі країн у 2015 році
Джерело: [8]

У 2017 р. лідируючі позиції за аналізованими показниками займали ті ж самі країни, лише за показником вартості угод Італія зайняла друге місце після Туреччини поряд з Великобританією та Францією [9]. Найбільш привабливими для інвестора є проєкти у сфері транспорту, охорони здоров'я, освіти, телекомунікації. Основними джерелами фінансування проєктів публічно-приватного партнерства стали позикові кошти (фінансові ресурси банків, страховиків, пенсійних фондів), кошти національних урядів та публічних фінансових інститутів (вітчизняних чи наднаціональних, зокрема, Європейський фонд стратегічних інвестицій, Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародна фінансова корпорація). До відносно нових інструментів фінансування угод публічно-приватного партнерства відносяться інструменти сек'юритизації, проєктне фінансування.

Зважаючи на якість доріг в Україні та рівень зношеності житлово-комунальної інфраструктури (за деякими оцінками близько 80%), транспортна та комунальна інфраструктура для держави на сьогодні є пріоритетними об'єктами інвестування. Протягом останніх років кількість проєктів державно-приватного партнерства зростала (табл. 1), проте реально реалізується лише частина. На 1 липня 2018 р. в Україні укладено 192 договори публічно-приватного партнерства, з яких реалізується лише 66, зокрема у сферах: збору, розподілення та очищення води; виробництва, транспортування та постачання тепла; оброблення відходів; будівництва та експлуатації автострад, доріг, залізниць, мостів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; управління нерухомістю; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; охорона здоров'я [7].

Таблиця 1.

Динаміка кількості проєктів державно-приватного партнерства в Україні протягом 2012-2016 років

	Рік				
	2012	2013	2014	2015	2016
ДПП	-	-	-	-	1
Спільна діяльність	32	31	33	31	32
Концесія	79	128	138	146	153
Разом	111	159	171	177	186

Джерело: [6, с. 18]

За період 1990-2018 рр. завдяки публічно-приватному партнерству загальний обсяг залучених інвестицій в Україні склав 5069 млн. дол. США, з них 3088 млн. дол. США припадає на енергетику, 1461 млн. дол. США – телекомунікації, 318 млн. дол. США – транспорт, 202 млн. дол. США – водопостачання та водовідведення [10]. Як бачимо, на відміну від Європи, в Україні сфери освіти та охорони здоров'я є малопривабливими для інвесторів.

Існують різні моделі публічно-приватного партнерства, від вибору якої залежить ефективність реалізації проекту. В Україні публічно-приватне партнерство може здійснюватися у формі концесії, управління майном; спільної діяльності; інших договорів. У співпраці державні та приватні партнери можуть використовувати одночасно декілька моделей, що залежить від соціально-економічного стану країни, урядової політики, особливостей правової системи, специфіки проекту, галузі, в якій він реалізується, можливостей та досвіду приватного партнера, джерел фінансування. Найчастіше використовується концесійна форма публічно-приватного партнерства у реалізації інфраструктурних проектів, про свідчать дані таблиці 1. При відборі концесіонера беруться до уваги наявність у нього досвіду реалізації подібних проектів, фінансова спроможність (власні та залучені кошти), термін, протягом якого концесіонер зобов'язується завершити проект, величина плати за експлуатаційну готовність об'єкта.

Процеси глобалізації розширюють коло потенційних учасників багатосторонніх публічно-приватних відносин, охоплюючи не лише внутрішніх, а й зовнішніх інвесторів, таких як ЄБРР, ЄІБ, МБРР, що на сьогодні беруть участь у співфінансуванні інфраструктурних проектів в Україні. Однак міжнародні фінансові організації не завжди готові брати зобов'язання щодо фінансування навіть потенційно привабливих суспільно значущих проектів в Україні у зв'язку з економічною та політичною нестабільністю, незацікавленістю надати доступ до техніко-технологічних інновацій і розвивати українську науку.

Міністерство інфраструктури України тісно співпрацює із міжнародними організаціями щодо залучення коштів для фінансування розвитку автомобільного та міського, залізничного і водного транспорту. В рамках першого пілотного проекту «Міський громадський транспорт в Україні» відібрано спільно з Європейським інвестиційним банком проекти по 10 містах України, обсяг фінансування яких складає близько 160 млн. євро [3]. Для порівняння, середня вартість угоди в європейських країнах у 2016 р. складала 174 млн. євро, у 2017 – 351 млн. євро, що пов'язано із різким скороченням кількості проектів [9].

Підписання угоди між Мінінфраструктури та ЄІБ, що відбулося наприкінці 2016 р., передбачає підтримку органів місцевого самоврядування та комунальних транспортних підприємств у залученні пільгових кредитів на оновлення парку громадського транспорту, будівництва та реконструкції наявних трамвайних і тролейбусних ліній, тягових підстанцій тощо. Реалізація зазначеного проекту дасть змогу підвищити якість сервісних послуг різних видів громадського транспорту, забезпечити комфорт та безпеку громадянам, мінімізувати викиди шкідливих речовин в атмосферу та покращити екологічний стан міст.

У світі з метою стимулювання розвитку публічно-приватного партнерства використовують такі податкові преференції [5, с. 56-57]: податкові дослідні кредити, звільнення від податку на матеріальну вигоду від продажу акцій, податковий кредит на інвестиції, податковий зарплатний дослідницький кредит, звільнення від податку на прибуток науково-дослідних асоціацій, зменшення податків для суб'єктів, що фінансують науково-дослідницькі роботи в університетах, розробляють і впроваджують нові технологічні процеси. Таким чином, держава може як прямо брати участь у фінансуванні проектів публічно-приватного партнерства, так і опосередковано.

Зважаючи на те, що в Україні роль публічно-приватного партнерства недооцінюється, а його потенціал використовується лише частково, необхідно активізувати державну політику щодо стимулювання його поширення, враховуючи кращий світовий досвід. Розвиток публічно-приватного партнерства дає змогу активізувати інвестиційно-інноваційну діяльність в країні, підвищити якість суспільних послуг, стимулює внутрішній попит, а отже, економічне зростання та створення нових робочих місць, сприяє подоланню фіскальних розривів та стабілізації національної економіки.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Резюмуючи, відзначимо, що публічно-приватне партнерство – це співробітництво між публічним та приватним секторами шляхом об'єднання активів на основі розподілу зобов'язань, ризиків і результатів діяльності задля задоволення суспільних потреб. Не зважаючи на певні кроки з боку центральних та місцевих органів влади щодо стимулювання розвитку публічно-приватного партнерства в Україні, дана форма співпраці держави та бізнесу в реалізації інфраструктурних проектів знаходиться на початковій стадії свого розвитку та вимагає, у першу чергу, забезпечення політичної та економічної стабільності в країні. Окрім того, задля подальшого розвитку публічно-приватного партнерства в Україні, необхідно:

- удосконалити нормативно-правове забезпечення в частині встановлення меж взаємодії та справедливого розподілу ризиків (у т.ч. інфляційних, курсових) між публічними і приватними партнерами, термінів повернення інвестицій;

- задля зниження ризиків та підвищення якості суспільних послуг, запобігання корупції долучати населення, громадські організації до співпраці на етапах розробки та впровадження проекту, звітності щодо його реалізації.

- зменшити адміністративний тиск та удосконалити податкове адміністрування, процедуру конкурсного відбору приватних партнерів, забезпечити адресність бюджетних видатків, об'єктивну оцінку ефективності проекту та політичну довіру;

- стимулювати участь банків та небанківських фінансових установ шляхом надання гарантій, податкових пільг, забезпечення захисту приватної інформації та транспарентності відносин;

- стимулювати створення спеціальних економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності, що дасть змогу залучити іноземних інвесторів;

- забезпечити з боку центральних органів влади реальне втілення принципів фіскальної децентралізації, що надасть більше повноважень та фінансових можливостей регіонам щодо реалізації регіональних програм.

Література.

1. Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки: монографія / [Єфименко Т. І. та ін.] ; за заг. ред. чл.-кор. НАН України Т. І. Єфименко ; Нац. акад. наук. України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування". - К. : [б. в.], 2012. - 371 с.

2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

3. Інфраструктурні проекти Міністерства інфраструктури України / Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mtu.gov.ua/timeline/Infrastrukturni-proekti.html>

4. Круглов В.В. Роль державно-приватного партнерства у сфері безпеки / В.В. Круглов // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 12. – С. 107-110.

5. Павлов В.І. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: монографія / Павлов В.І., Ляхович О. О.; [відп. ред. В. І. Павлов] ; Спілка економістів України [та ін.]. - Рівне : НУВГП, 2015. - 187 с.

6. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні: практичний посібник. – К., 2017. – 94 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/files/Посібник%20Реалізація%20ДПП%20в%20Україні.pdf>

7. Стан здійснення державно-приватного партнерства в Україні / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eee4dfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

8. European PPP Market in 2015: 49 deals / European Investment Bank [Electronic resource]. – Available at: <http://www.eib.org/epcc/> (Accessed 30 November 2016)

9. European PPP Market in 2017 / European Investment Bank [Electronic resource]. – Available at: http://www.eib.org/attachments/epcc/epcc_market_update_2017_en.pdf/ (Accessed 15 December 2018)

10. Private participation in infrastructure projects database / World Bank [Electronic resource]. – Available at : <https://ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine>

References.

1. Yefymenko, T. I. et al. (2012), *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi rehuliuivannia ekonomiky* [Public-private partnership in the system of regulation of the economy], b. v., Kyiv, Ukraine

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On public-private partnership", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 07 November 2018)

3. The official site of Ministry of Infrastructure of Ukraine (2018), "Infrastrukturni proekty", available at: <http://mtu.gov.ua/timeline/Infrastrukturni-proekti.html> (Accessed 10 October 2018)

4. Kruhlov, V.V. (2018) "The role of public-private partnership in the security sector", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 12, pp. 107–110.

5. Pavlov, V. I and Liakhovych, O. O. (2015), *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v innovatsijnij sferi* [Public-Private Partnership in Innovation], NUVHP, Rivne, Ukraine

6. The official site of Ministry of Infrastructure of Ukraine (2018), "Realizatsiia proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini: praktychnyj posibnyk", available at: <https://mtu.gov.ua/files/Посібник%20Реалізація%20ДПП%20в%20Україні.pdf> (Accessed 20 October 2018)

7. The official site of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2018), "Stan zdiisnennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini", available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eee4dfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (Accessed 25 October 2018)

8. The official site of European Investment Bank (2016), "European PPP Market in 2015: 49 deals", available at: <http://www.eib.org/epcc/> (Accessed 10 November 2016)

9. The official site of European Investment Bank (2018), "European PPP Market in 2017", available at: http://www.eib.org/attachments/epcc/epcc_market_update_2017_en.pdf/ (Accessed 15 December 2018)

10. The official site of World Bank (2018), "Private participation in infrastructure projects database", available at: <https://ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine> (Accessed 01 December 2018)