

Макаренко А.С.,
к.ю.н., Університет ДФС України

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ЕКОНОМІКУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу законодавчого регулювання державно-приватного партнерства як одного з ефективних механізмів залучення інвестицій в економіку України.

Ключові слова: інвестиції, державно-приватне партнерство, концесії, гарантії.

Статья посвящена анализу законодательного регулирования государственно-частного партнерства как одного из эффективных механизмов привлечения инвестиций в экономику Украины.

Ключевые слова: инвестиции, государственно-частное партнерство, концессии, гарантии.

The article is devoted to the analysis of legislative regulation of public-private partnerships as an efficient mechanism of attracting investments into the economy of Ukraine.

Key words: investment, public-private partnership, concessions, guarantees.

Постановка проблеми. В сучасних умовах не втрачають актуальності питання інтенсифікації залучення інвестицій у всі галузі економіки України. Для реалізації масштабних модернізаційних проектів в різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас, в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до держаної підтримки, яка дозволить знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних установ.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Проблеми взаємодії інститутів держави, бізнесу і суспільства розроблялися багатьма вченими з позицій як економічної, так і юридичної науки. У колі

західних вчених можна виокремити І. Бартле, Дж. Бейлі, Ш. Бонні, Ф. Котлера, Дж. Оппенхайма тощо. В Україні, в першу чергу, необхідно відзначити праці таких вчених як О. Амоша, О. Гришнова, О. Вінник, І. Якімова. Разом з цим дослідженню ефективності такого партнерства саме для залучення інвестицій не приділялося достатньо уваги.

Мета статті є огляд чинного законодавства в сфері державно-приватного партнерства, визначення перспективних напрямків вдосконалення законодавства України в цій сфері з метою інтенсифікації інвестиційної діяльності в економіці України.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах актуальними є питання ефективної співпраці між державою, місцевим самоврядуванням і приватним

бізнесом. Співпраця є обов'язковою ознакою життя у суспільстві. Це явище є характерним і для сучасного господарського життя, якому властиві різні варіанти сполучення публічних і приватних інтересів, де носіями перших зазвичай виступають держава в особі уповноважених органів і органи місцевого самоврядування, а других – приватний бізнес. Це дозволяє більш-менш оптимально врахувати різні категорії інтересів з метою забезпечення соціальної спрямованості ринкової економіки як однієї з її основних конституційних засад [1].

При певних обставинах така співпраця може набувати ознак державно - приватного (або публічно - приватного) партнерства (далі - ДПП / ППП), основні принципи якого визначені Законом України від 1 липня 2010 р. «Про державно - приватне партнерство» [2]. Тому доцільно виділити характерні риси і форми такої співпраці, приділивши особливу увагу ДПП з урахуванням новизни для України подібних відносин і недостатністю теоретичних робіт у вітчизняній господарсько - правовій науці.

Рушійною силою (поштовхом) до такої співпраці є обопільна заінтересованість сторін, хоча інтереси можуть відрізнятися (в держави / територіальної громади - задоволення певної категорії публічних інтересів, у представника приватного бізнесу - в отриманні вигоди від такої співпраці (в формі різного роду сприяння з боку держави / органу місцевого самоврядування і, в кінцевому

підсумку - отримання прибутку або іншого соціально - економічного результату).

Взаємодія держави з приватним бізнесом (представниками приватного підприємництва) досить поширена в Україні, хоча і не досить визначена на законодавчому рівні як система організаційно - майнових зобов'язань, заснованих на розвинених товарно - грошових відносинах. Разом з тим, відповідна термінологія (публічно-приватне / ППП або державно - публічне партнерство / ДПП) при цьому не використовувалася до останнього часу).

У чинному вітчизняному законодавстві закріплені різні форми співпраці держави / органів місцевого самоврядування з приватними підприємцями / підприємницькими організаціями, а саме:

договірна (договір концесії [3], угода / договір про розподіл продукції [4], договір оренди державного або комунального майна [5], договір купівлі - продажу об'єкта приватизації з інвестиційними зобов'язаннями покупця [6], договір про спільну діяльність з реалізації пріоритетного для держави / територіальної громади інвестиційного / інноваційного проекту);

організаційно - правова (шляхом створення господарських організацій за участю в них держави і / або територіальної громади, зокрема (1) акціонерних товариств, створених у процесі корпоратизації чи приватизації, в яких зберігається істотна участь держави /

територіальної громади [7], (2) господарських об'єднань за участю держави та приватних суб'єктів (прикладом яких може бути консорціум [8], в т.ч. за участю двох держав і приватних партнерів);

участь представників держави і приватного бізнесу в такого різновиді саморегульованих організацій, які відповідно до закону наділяються регулятивними і контрольними повноваженнями: Аудиторська палата [9] і Національний депозитарій (останній повинен включати представників національної депозитарної системи [10]);

шляхом введення спеціального (зазвичай сприятливого) правового режиму для суб'єктів господарювання, які реалізують пріоритетні інвестиційно - інноваційні проекти [11], в т.ч. на певних територіях (територіях пріоритетного розвитку, в спеціальних (вільних) економічних зонах [12] виключній (морській) економічній зоні [13]) і / або в певних сферах діяльності (у тому числі морської господарської діяльності, щодо якої Урядом затверджено Морську доктрину Україна, успіх реалізації якої пов'язується з ДПП);

делегування приватним або змішаним (створеним за участю держави та приватних осіб) організаціям окремих функцій з регулювання певного виду господарських відносин (мова йде про Аудиторську палату, створену при паритетній участі держави і представників аудиту [14], саморегульовані організації, яким

при наявності передбачених законом умов державою делегується ряд повноважень).

Таким чином, різноманітні форми співпраці держави і органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом (вітчизняним та іноземним) широко використовуються в Україні з початку 90-х років минулого століття. ДПП як особлива модель такої співпраці також відома нашому економічному життю. Це такі класичні договірні форми ДПП / ППП, як концесія та угоди про розподіл продукції, хоча поняття партнерства щодо згаданих відносин нещодавно вітчизняний законодавець не застосовував. Втім, тут доцільно зазначити, що в Законі України від 1 липня 2010р. «Про основи внутрішньої і зовнішньої політики» [15] це поняття зустрічається в ст.7, яка визначає основні принципи внутрішньої політики в економічній сфері, в тому числі розвиток механізмів державно – приватного партнерства з метою залучення інвестицій в модернізацію промислової та соціальної інфраструктури як одного з основних принципів внутрішньої політики в економічній сфері (ч.1 ст.7).

Сфери використання ППП, як свідчить зарубіжний досвід, дуже різноманітні: освіта (будівництво та переобладнання шкіл; при цьому приватні компанії отримують право на забудову та розвиток навколишньої землі); транспорт (будівництво, експлуатація, обслуговування, впровадження систем руху та інші проекти на

різних видах транспорту); нерухомість (будівництво та експлуатація громадських об'єктів і муніципального житла в обмін на право забудови і участі в комерційних проектах) громадський порядок (забезпечення безпеки на транспорті і в громадських місцях, експлуатованих приватними компаніями (парки, громадські будівлі), охорона природи (обслуговування і розвиток заміських парків, заповідників, унікальних природних об'єктів в поєднанні з правом експлуатації природних ресурсів і отримання оплати від відвідувачів, туристів); фінансовий сектор (участь приватних страхових компаній і компаній з управління активами, які мають досвід роботи з споживачами на конкурентних ринках, в обов'язковому соціальному страхуванні та державне пенсійне забезпечення).

Тому ДПП - це не будь-яка співпраця держави і приватного бізнесу, а така, що обумовлена суспільними потребами в реалізації складних і / або довгострокових інвестиційних / інноваційних проектів, який носій публічних інтересів (держава, АРК, територіальна громада) не здатний реалізувати самостійно (без залучення приватних партнерів) через відсутність необхідних коштів та інших складових, необхідних для виконання таких проектів (досвіду, кваліфікованого персоналу, новітніх технологій і т.д.).

Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект) вказує, що

більшість розроблених Національних проектів реалізуються на новій моделі державно-приватного партнерства. Базовими принципами роботи над Національними проектами є пріоритет інвестиційних коштів над бюджетними, проектний менеджмент в державному управлінні, гарантований результат, персональна відповідальність і партнерство з кращими світовими компаніями.

Таким чином в Україні створено необхідне правове поле для залучення інвестицій і розвитку економіки України на основі державно-приватного партнерства.

Висновки. 1. На основі проведеного аналізу можна виділити такі бар'єри, що затримують розвиток і ефективне використання партнерських відносин в Україні:

1) правові бар'єри:

- відсутність цілісної державної політики щодо ДПП;

- непрозора схема проведення держзакупівель;

- ускладнені операції з землею;

- нестача типових документів (процедури проведення конкурсів, типового договору з приватним партнером, форми оцінки ризиків, моніторингу реалізації проекту) для створення і управління ДПП;

- відсутність достатніх гарантій приватним інвесторам і справедливого розподілу ризиків;

- потреба оновлення концесійного законодавства та іншої нормативної бази (зокрема, особливості концесійної діяльності в ЖКГ).

2) інституційні бар'єри:

- політична нестабільність в Україні, що перешкоджає зростанню довіри приватного сектора до укладання довгострокових контрактів;

- мінливі умови для ведення підприємницької діяльності в Україні, а, таким чином, додаткові ризики для приватного партнера;

- неузгодженість діяльності урядових структур, які координують політику по залученню інвестицій;

- короткострокова практика бюджетного планування в Україні;

- тривалість діючої практики проведення конкурсу, ведення переговорів і укладення договору з приватними партнерами;

- нестача управлінських навичок і сучасних методик.

3) фінансово-економічні бар'єри:

- значна частина об'єктів інфраструктури є збитковими;

- нестача ресурсів, зокрема у органів місцевого самоврядування, для участі в спільних проектах з організаціями приватного сектора;

- низький рівень платоспроможності більшості громадян України;

- відсутність потенціалу для малого і середнього бізнесу брати участь в проектах ДПП, які, як правило, є масштабними за своїми ресурсним обсягами [16].

2. Аналізуючи міжнародний досвід в здійсненні соціальної політики та співпраці держави і бізнесу України для підвищення ефективності такої співпраці перш за все необхідно:

- розробити і затвердити законодавчу базу, яка забезпечить зацікавленість і буде стимулювати бізнес до приватно-правовому партнерству;

- здійснювати постійну антикорупційну політику;

- підтримувати бізнес-структури в реалізації положень і концепцій соціальної відповідальності бізнесу;

- поширювати міжнародні стандарти і системи управління приватно-правового партнерства в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.

2. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010р.// Відомості Верховної Ради України. - 2010. - №40. - Ст. 524.

3. Гл. 40 Господарського кодексу України: прийнятого Верховною Радою України від 16 січня 2003р. // Голос України. – 2003. – 14 березня; Закон України від 16 липня 1999 г. «Про концесії» // Голос України. – 1999. – 7 вересня, Закон України від 14 грудня 1999р. «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (в ред. Закону від 15 січня 2009 р. № 891 -VI) // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 25. – Ст. 312.

4. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - №1039.

5. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10 квітня 1992р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - №15. - Ст. 99.

6. Стаття 27 Закону України від 4 березня 1992 «Про приватизацію державного майна» (в ред. Закону від 19 лютого 1997) // Голос України. - 1997. - 20 березня.

7. Частина 2 ст. 22 Господарського кодексу України; ч. ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного майна» (в ред. Закону від 19 лютого 1997).
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 1995 року № 8 «Про створення консорціуму «Селекція»[Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Статті 12-14 Закону України від 22 квітня 1993 «Про аудиторську діяльність» // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 23. - Ст. 243.
10. Частина 2 ст. 2 Закону України від 10 грудня 1997 році "Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 15. - Ст. 67.
11. Закон України від 4 липня 2002 «Про інноваційну діяльність» // Офіційний вісник України. - 2002. - № 31. - Ст. 1447, Закон України від 16 січня 2003р. «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» // ВВР України. - 2003р. - № 13. - т. 93, Закон України від 25 червня 2009 р. «Про наукові парки» // Відомості Верховної Ради України. – 2009 р. – № 51. – ст. 757, Закон України від 22 грудня 2006р. «Про науковий парк «Київська політехніка» // Відомості Верховної Ради України. – 2007 р. – № 10. – ст. 86, Закон України від 14 вересня 2006 року «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 45. – Ст. 434.
12. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.
13. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №21. – ст.152.
14. Статті 12-14 Закону України від 22 квітня 1993 р. «Про аудиторську діяльність» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
15. ЗУ «Про основи зовнішньої и внутрішньої політики» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №40. – ст.527
16. Мостепанюк А.В. Державно – приватне партнерство як механізм підвищення конкурентоспроможності економіки країни / А.В. Мостепанюк // Теоретичні та прикладні питання економіки. Збірник наукових праць / За заг. ред. проф. Єханурова Ю.І., проф. Шегди А.В. – Випуск 26. – К., 2011 – 345 с.