

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.45>

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Шевченко А.Е.,
здобувач ступеня доктора філософії
Державного торговельно-економічного університету

Шевченко А.Е. Теоретичні засади дослідження державно-приватного партнерства як інструмента післявоєнної відбудови економіки України.

Стаття присвячена дослідженню теоретичних засад державно-приватного партнерства (ДПП) як одного з ключових інструментів післявоєнної відбудови економіки України. Проведено глибокий аналіз генези становлення та еволюції ДПП як у світовому контексті, так і на вітчизняному ґрунті. Визначається місце ДПП в системі адміністративно-правового регулювання, а також обґрунтовано його значний потенціал для стимулювання економічного розвитку та відновлення зруйнованої війною інфраструктури.

Війна в Україні завдала жахливих руйнувань економіці, для відновлення та подальшого розвитку якої необхідні значні інвестиції. У цьому контексті ДПП розглядається як один з перспективних джерел інвестування, здатних стимулювати економічне зростання та модернізацію інфраструктури.

Проведено ретроспективний аналіз еволюції ДПП від античних часів до його активного впровадження у ХХ столітті. Зроблено акцент на досвіді зарубіжних країн, де ДПП успішно використовується для реалізації проєктів у різних сферах, таких як інфраструктура, охорона здоров'я, освіта, енергетика тощо. Детально проаналізовано становлення та розвиток ДПП в Україні. Виокремлено ключові етапи, законодавчі кроки, вжиті для його регулювання, а також фактори, що стримували його динамічне зростання.

Розкрито систему нормативно-правових актів, що визначають правове поле функціонування ДПП в Україні, основні принципи та механізми реалізації ДПП-проєктів, а також повноваження державних органів та приватного сектору в цій сфері.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, післявоєнна відбудова, економіка України, інвестиції, інфраструктура, модернізація.

Shevchenko A.E. Theoretical principles of researching public-private partnership as an instrument of post-war economic reconstruction in Ukraine.

The article is dedicated to exploring the theoretical foundations of public-private partnership (PPP) as one of the key instruments for post-war economic reconstruction in Ukraine. A deep analysis of the genesis and evolution of PPP both globally and domestically is conducted. The position of PPP in the system of administrative and legal regulation is determined, along with its significant potential for stimulating economic development and the restoration of war-damaged infrastructure.

The war in Ukraine inflicted dreadful damage to the country's economy, requiring substantial investments for its recovery and further development. In this context, PPP is considered as one of the promising sources of investment capable of stimulating economic growth and infrastructure modernization.

A retrospective analysis of the evolution of PPP from ancient times to its active implementation in the 20th century is carried out. Emphasis is placed on the experience of foreign countries where PPP is successfully utilized for project implementation in various spheres such as infrastructure, healthcare, education, energy, etc.

The formation and development of PPP in Ukraine are thoroughly analyzed. Key stages, legislative steps taken for its regulation, and factors hindering its dynamic growth are identified. The system of

regulatory acts defining the legal framework for the functioning of PPP in Ukraine, the main principles and mechanisms for implementing PPP projects, as well as the powers of state bodies and the private sector in this sphere are disclosed.

Key words: public-private partnership, post-war reconstruction, economy of Ukraine, investments, infrastructure, modernization.

Постановка проблеми. Повномасштабна війна, розпочата Росією проти України 24 лютого 2022 року, завдала руйнівних наслідків українській економіці. За оцінками Київської школи економіки, станом на 1 вересня 2023 року загальна сума прямих збитків, завданих інфраструктурі України, сягає \$151,2 млрд [1]. Відновлення зруйнованих об'єктів інфраструктури, реанімація зруйнованих виробничих потужностей та створення нових стимулів для економічного зростання потребують залучення значних інвестицій. Враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів держави, одним із ключових інструментів післявоєнної відбудови України може стати державно-приватне партнерство (ДПП).

ДПП передбачає співпрацю між державою та приватним сектором у реалізації проєктів, що мають суспільне значення. Завдяки ДПП держава може залучити приватні кошти та експертизу для фінансування, будівництва та експлуатації інфраструктурних об'єктів, а також для надання інших публічних послуг. Відтак, дослідження теоретичних засад ДПП як інструменту післявоєнної відбудови економіки України є надзвичайно актуальним з огляду на масштаби та наслідки завданих війною руйнувань.

Стан опрацювання цієї проблематики свідчить про значний інтерес науковців до дослідження державно-приватного партнерства (ДПП) як інструменту післявоєнної відбудови економіки України. У свою чергу, зарубіжний досвід чітко демонструє ефективність ДПП у цій сфері. Одним з таких прикладів слугує план Маршалла, який був прийнятий США для допомоги Європі після Другої світової війни, було реалізовано понад 16 000 проєктів ДПП, загальна сума яких сягнула \$13 млрд [2].

В Україні використання ДПП для післявоєнної відбудови економіки знаходиться на початковій стадії. І хоча Закон України від 01.07.2010 року № 2404-VI «Про державно-приватне партнерство» створив правові засади для реалізації проєктів ДПП вже давно, однак такої значної та нагальної потреби цей нормативно-правовий акт набув відносно нещодавно. До того ж цей закон потребує доопрацювання. Таким чином, Україні необхідно буде створити сприятливий інвестиційний клімат для залучення приватних вкладень у проєкти ДПП.

Наукові дослідження з проблематики ДПП як інструменту післявоєнної відбудови проводяться вітчизняними та зарубіжними науковцями. Серед них можна виділити таких як Гриценко Л.Л., Дорошкевич К.О., Карковська В.Я., Комарницька Г.О., Кузьмін О.Є., Лук'янова О.М., Маркова І.В., Мельник О.Г., Павлюк С.М., Пирог О.В., Полякова О.М., Процик І.С., Шилепницький П.І., Верхоєст К., Лі К.М., Петерсен О.Х., Соєсіпто Р.М., Тенг Т.Л., Шеррер В., Юан Й.Ф. У своїх працях вони досліджують теоретичні аспекти ДПП, його форми та моделі, роль у розвитку економіки, особливості реалізації проєктів ДПП у ЗЕД, проблеми ДПП у світовій практиці.

Незважаючи на значний обсяг досліджень у межах проблематики, що розглядається, усе ще існують недостатні теоретичні та методичні розробки, відсутні практичні рекомендації, а також є необхідність у визначенні стратегії ДПП у ЗЕД. Відтак, визначення оптимальних моделей співпраці у формі ДПП, відсутність єдиного бачення ДПП у ЗЕД та необхідність систематизації чинників впливу на ДПП роблять актуальним дослідження теорії та практики ДПП, особливо стосовно його впровадження в Україні.

Метою цієї статті є комплексне дослідження теоретичних засад державно-приватного партнерства (ДПП) як інструменту післявоєнної відбудови економіки України.

Виклад основного матеріалу. Державно-приватне партнерство (ДПП) вже давно набуло значного поширення в Україні та світі. Його використовують для реалізації проєктів в різних сферах, таких як інфраструктура, енергетика, охорона здоров'я та освіта. Перші форми ДПП, які виникли ще в давнину, мали ряд спільних рис. Вони ґрунтувалися на взаємній вигоді держави та приватного сектору, передбачали використання ресурсів обох сторін, а також розподіл прибутку між ними. Однак існували й суттєві відмінності між протоформами ДПП. Наприклад, відкуп, який виник ще в VI столітті до н.е., полягав у передачі державою приватному підприємцю права збирати податки на певній території за винагороду [3]. Каперство, яке виникло в XVI столітті, передбачало спіль-

ні дії держави та приватних осіб з метою захоплення ворожих судів і вантажів. Найманство, яке існувало протягом тисячоліть, полягало в залученні державою приватних військових формувань для участі у війнах або інших збройних конфліктах [3].

З часом протоформи ДПП зазнали значних змін. Відкуп і каперство зникли, а найманство втратило своє масове значення. Нові форми ДПП, такі як концесії, з'явилися в XVII столітті. Концесії передбачали передачу державою приватному підприємцю права на будівництво та експлуатацію об'єктів інфраструктури на певний термін [4, 5].

У XXI столітті ДПП стало ще більш різноманітним. Сьогодні існує безліч форм ДПП, які використовуються для реалізації проєктів різної складності. До найпоширеніших форм ДПП належать державні закупівлі (державна купує товари та послуги у приватного сектору), гранти (державна надає приватному сектору фінансову допомогу для реалізації проєктів), спільні підприємства (державна та приватний сектор створюють спільну компанію для реалізації проєкту), інфраструктурні проєкти на основі концесій (державна передає приватному сектору право на будівництво та експлуатацію об'єктів інфраструктури на певний термін) [4].

ДПП в Україні почало розвиватися в 1990-х роках, а перші проєкти були реалізовані у сфері енергетики та інфраструктури. У 2010 році був прийнятий Закон України «Про державно-приватне партнерство», який закріпив основні ознаки державно-приватного партнерства. До них було віднесено забезпечення високих показників ефективності діяльності (більших, ніж при здійсненні такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера), довгостроковість співпраці (від 5 років), передачу приватному партнеру частини ризиків, а ще те, що приватний партнер вкладає кошти в об'єкти партнерства з джерел, дозволених законодавством [7]. Законодавчу базу для розвитку ДПП створюють також такі документи як Закон України «Про оренду державного та комунального майна» Закон України «Про фінансовий лізинг» та Закон України «Про оренду землі».

З прийняттям Закону «Про державно-приватне партнерство» розпочався процес вдосконалення нормативно-правової бази в цій сфері. Міністерством економічного розвитку та торгівлі України (МЕРТ) спільно з експертами Програми розвитку державно-приватного партнерства (USAID) та науковцями інституту економіки та прогнозування НАН України була розроблена і представлена на розгляд Кабінету Міністрів України Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Україна вже має досвід реалізації проєктів ДПП, який включає концесійні договори, договори оренди та спільної діяльності [8]. Проте нам важливо переймати досвід інших країн, які більш успішно практикують ДПП. У 2017 році в країнах ЄС було успішно втілено понад 100 проєктів державно-приватного партнерства (ДПП) на загальну суму 14,4 млрд євро, що на 2,6 млрд євро більше, ніж у 2016 році (11,8 млрд євро) [10]. Найбільш активно ДПП використовувалися у сферах освіти (34%), транспорту (21%) та охорони здоров'я (17%).

Згідно з даними Європейського інвестиційного банку, протягом 2008–2017 років в ЄС було реалізовано понад 6 тисяч проєктів державно-приватного партнерства (ДПП). У 2017 році загальний обсяг інвестицій в різноманітні інфраструктурні державні проєкти за участю приватного капіталу досяг 107,5 млрд євро. Середній розмір інвестицій у проєкт протягом останнього десятиліття демонструє тенденцію до зростання, сягнувши 351 млн євро у 2017 році (порівняно зі 174 млн євро у 2016 році).

Порівнюючи з амбітними планами ЄС, цілі України щодо розвитку ДПП виглядають скромно. Згідно зі Стратегічною Національною доповіддю «Цілі Сталого Розвитку: Україна», до 2017 року планувалося реалізувати лише 5 проєктів ДПП, 15 – до 2022 року та 30 – до 2027 року. Ці показники контрастують з динамікою попередніх років, коли у 2011 році було втілено 6 проєктів ДПП, а у 2012 році – 16 [13]. Тобто, спостерігається свідоме скорочення темпів розвитку ДПП в Україні.

Попри вищезазначене, державно-приватне партнерство (ДПП) залишається дієвим інструментом для впровадження інноваційних механізмів співпраці між державою, органами місцевого самоврядування та приватним сектором. Це дозволяє залучати приватні інвестиції в традиційно державні сфери економічної діяльності, а також сприяє підвищенню національної (і регіональної) конкурентоспроможності [11].

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що державно-приватне партнерство (ДПП) підлягає адміністративно-правовому регулюванню [12]. Держава, як сторона публічно-приватного партнерства, відіграє ключову роль у регулюванні співпраці з приватним сектором, оскільки:

- визначає стратегію та принципи взаємодії бізнесу з суспільством загалом та публічною владою зокрема;
- створює інституційне середовище для розробки та реалізації партнерських проєктів;
- безпосередньо організовує та управляє ДПП, розробляючи його форми, методи та конкретні механізми.

Проте, разом з тим, таке партнерство ґрунтується на принципах співпраці та передбачає неухильне дотримання взаємних прав та обов'язків сторонами. У процесі взаємодії публічна влада та бізнес (як партнери) реалізують свої специфічні права, маючи при цьому чітко визначені договірні зобов'язання один перед одним. Ключовою особливістю ДПП є партнерський характер управління, який передбачає рівність учасників. Це означає, що партнери не можуть давати один одному накази, а лише переконувати та знаходити компромісні рішення [9, 10].

Ініціатива щодо налагодження співпраці між державним та приватним сектором для досягнення спільних цілей належить саме державі. Вона може виступати не лише як фінансовий партнер, але й делегувати повноваження щодо надання суспільних послуг. Завдяки цьому держава стає привабливим партнером для бізнесу та різних підприємницьких структур. При розробці механізмів розвитку ДПП держава має можливість моделювати партнерські відносини таким чином, щоб вони відповідали її стратегічним цілям, політиці та нормативним вимогам. Основним інтересом держави в налагодженні таких відносин є стимулювання економічного, військового та політичного потенціалу країни, а також задоволення потреб суспільства.

З іншого боку, учасником ДПП виступає приватний сектор, який представлений суб'єктами господарювання, великими, середніми та малими підприємствами, транснаціональними компаніями, а також стейкхолдерами – фізичними та юридичними особами, що мають легітимний інтерес у цій діяльності, тобто певною мірою залежать від неї або можуть впливати на її результати.

Для приватного сектору як сторони публічно-приватного партнерства головним стимулом є отримання максимальної вигоди та прибутку. Це досягається шляхом розширення простору для вільного руху капіталу, проникнення в нові сфери, недоступні раніше, та підвищення конкурентоспроможності, що, у свою чергу, веде до зростання попиту на результати діяльності.

Таким чином, державно-приватне партнерство (ДПП) виступає як інститут адміністративно-права. Адміністративно-правове регулювання повноважень учасників ДПП здійснюється за допомогою правових норм, які визначають відносини між органами публічної адміністрації та приватними суб'єктами у процесі виконання першими своїх законних зобов'язань.

Висновки. В Україні державно-приватне партнерство наразі перебуває на стадії становлення. Основні проблеми, які стримують його розвиток полягають у відсутності чіткого розуміння сутності та принципів такого партнерства, адже його часто сприймають як форму залучення коштів, ігноруючи його глибинну суть – співпрацю на рівних засадах, об'єднання ресурсів та спільне прийняття ризиків; також це недостатнє теоретичне підґрунтя та практичний досвід, оскільки наразі в Україні бракує ґрунтовних досліджень щодо оптимальних моделей ДПП для різних галузей, а також успішних кейсів реалізації таких проєктів; невизначеність та непрозорість процедур, що відлякує потенційних інвесторів, адже вони не можуть чітко оцінити свої ризики та очікувані вигоди; та відсутність належної координації на державному рівні. Необхідно створити єдиний уповноважений орган, який буде відповідати за формування стратегії розвитку ДПП, розробку типових договорів та супровід проєктів.

Проєкт ДПП має бути не лише соціально значущим, але й приносити прибуток інвестору. Держава володіє значними ресурсами та повноваженнями, а бізнес – досвідом та інноваційними рішеннями. Об'єднання цих двох складових дасть змогу реалізувати складні та масштабні проєкти. У ДПП ризики розподіляються між державою та приватним партнером, що робить проєкти більш стійкими до негативних факторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна сума прямих збитків, завдана інфраструктурі України через війну, сягає \$151,2 млрд – оцінка станом на 1 вересня 2023 року. *Kyiv School of Economics*. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturii-ukrayini-cherez-viynu-syagaye-151-2-mlrd-otsinka-stanom-na-1-veresnya-2023-roku/> (дата звернення: 13.04.2024).

2. Хатина від дядька Сема. Як працював план Маршалла – програма американської допомоги Європі після Другої світової війни. *Новини України та Світу. Головні і останні новини NV*. URL: <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/druga-svitova-viyna-yak-pracyuvav-plan-marshalla-programa-doromogi-ssha-yevropi-50048057.html> (дата звернення: 13.04.2024).
3. Брайловський І.А. Сучасний стан державно-приватного партнерства в країнах Європейського Союзу. *Ефективна економіка*. 2012. № 12. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1699> (дата звернення: 13.04.2024).
4. Гура О.Л. Концесія як форма залучення приватних інвестицій. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2013. № 1. С. 112–117.
5. Томич, М.І., Пирог, О.В. та Процик, І.С. Концесія як перспективна форма державно-приватного партнерства: переваги та недоліки. *Молодий вчений. Економічні науки* № 2 (66). 2019. С. 641–646.
6. Дубок І.П. Сутність та особливості державно-приватного партнерства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. Вип. 2. С. 139–149.
7. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 13.04.2024).
8. Єфіменко Т.І. Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки: *Монографія*. Київ. 2012. 371 с.
9. Косач І.А. Державно-приватне партнерство в контексті системно-синергетичної парадигми. Проблеми і перспективи економіки та управління. 2015. № 2. С. 49–55.
10. Круглов В.В. Ризики проектів державно-приватного партнерства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 2, Т. 29 (68). С. 87–91.
11. Філіппова С.В., Щербакова І.Б. Залучення інвестицій та проектне бізнес-партнерство промислових підприємств: *Монографія*. Одеса: ОНПУ, ФОП Бондаренко М.О., 2016. 260 с.
12. Review of the European PPP Market in 2017: European PPP Expertise Centre (EPEC). *European Investment Bank*. 2018. 16 с.
13. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні». *Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva-yak-mekhanizmu-aktivizacii> (дата звернення: 13.04.2024).