

---

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

---

УДК 338

Н. В. Філіпова, к.е.н.

**РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу регулювання проектів ДПП в Україні. Визначено структуру, завдання та повноваження існуючих сьогодні органів регулювання ДПП. Розглянуто алгоритм оцінки ефективності результатів проектів ДПП. Визначено перешкоди для реалізації проектів ДПП та запропоновані рекомендації щодо їх усунення. Також внесені пропозиції щодо удосконалення системи органів регулювання проектів державно-приватного партнерства.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, регулювання, ефективність.

Н. В. Филиппова, к.э.н.

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу регулирования проектов ГЧП в Украине. Определена структура, задачи и полномочия существующих сегодня органов регулирования ГЧП. Рассмотрен алгоритм оценки эффективности результатов проектов ГЧП. Определены препятствия для реализации проектов ГЧП и предложены рекомендации по их устранению. Также внесены предложения по совершенствованию системы органов регулирования проектов государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, регулирования, эффективность.

N. V. Filipova, candidate of economic sciences

**THE REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE**

**Abstract.** The article is dedicated to the analysis of regulation of public-private partnership (PPP) projects in Ukraine. The structure, tasks and powers of existed authorities of regulation of PPP are defined. The algorithm for evaluating the effectiveness of the results of PPP projects is reviewed. The obstacles for the implementation of PPP projects are identified and recommendations to solve them are proposed. Also, proposals to improve the system of regulation of public-private partnerships projects are included.

**Keywords:** public-private partnerships, regulation, efficiency.

**Актуальність теми дослідження.** Державно-приватне партнерство (ДПП) сьогодні є одним з найбільш перспективних інструментів вирішення проблемних питань між державним та приватним секторами у різних галузях економіки. Розвиток державно-приватного партнерства є поширеною практикою в сучасних умовах, разом з тим, механізми його організації та функціонування є надзвичайно різноманітними, що ставить перед економічною наукою завдання глибокого і всебічного теоретико-методологічного осмислення та побудови ефективних відносин держави та бізнесу. Тому необхідність і актуальність досліджень, спрямованих на удосконалення процесів інтеграції суб'єктів господарювання різних форм власності з використанням державно-приватного партнерства, як ефективною організаційної форми взаємодії, є важливим науковим завданням.

**Постановка проблеми.** Український досвід використання механізмів ДПП є на сьогодні дуже обмеженим, а наявні практики успішними визнати неможливо [2]. ДПП – важливий механізм активізації інвестиційної діяльності, вирішення питань стратегії перебудови економіки. Особливої уваги потребує аналіз органів регулювання проектів ДПП.

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку державно-приватного партнерства стає предметом дослідження багатьох вчених. Особливості розвитку та впровадження проєктів ДПП були розглянуті в працях таких вчених: Бутник О., Задорожний Г., Запатріна І., Павлюк К., Павлюк С., Соколик Л., Стрельцов В. та ін. Проте питання регулювання державно-приватного партнерства в Україні потребують подальших досліджень.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження існуючих органів регулювання ДПП в Україні, визначення основних недоліків та надання пропозицій щодо удосконалення системи органів регулювання ДПП.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток інституціонального середовища та створення організаційної структури з ініціювання та управління інфраструктурними проєктами на основі механізму ДПП – є однією з умов успішного розвитку економіки країни в цілому. Розглянемо існуючі сьогодні органи регулювання ДПП, представлені на рис. 1. Спеціально уповноваженим органом з питань ДПП України є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Відповідно до Указу Президента України № 634/2011 від 31.05.2011р. «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України», одним з його основних завдань є формування та забезпечення реалізації політики у сфері ДПП, а також розвиток нормативно-правового регулювання з цих питань.



**Рис. 1. Органи регулювання державно-приватного партнерства**

Відповідно до положення, Міністерство економічного розвитку і торгівлі має виконувати наступні завдання:

- забезпечити в межах, визначених законодавством, проведення експертизи та відбору інвестиційних проєктів, що потребують державної підтримки;
- здійснити технічне та організаційне забезпечення роботи Міжвідомчої комісії з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції, проводити їхню техніко-економічну експертизу;
- готувати пропозиції та здійснювати заходи щодо формування і реалізації єдиної державної політики у сфері ДПП;

---

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

---

- проводити моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП;

- організувати перевірки щодо виконання договорів, укладених у рамках ДПП.

Варто зазначити, що для сприяння розвитку ДПП в Україні було створено Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства, який є непідприємницькою організацією, заснованою віце-президентом Національної Академії наук України, академіком Національної академії наук України В.М. Гейцем 27 квітня 2010 р. [7]. Основні напрями діяльності Центру можна поділити на такі групи: організаційний, інформаційний, науково-методичний, правовий.

До організаційного напрямку діяльності віднесемо:

- здійснення діяльності, спрямованої на методичне, організаційне забезпечення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогічної діяльності у сфері публічно-приватного партнерства;

- надання послуг з розробки і супроводу інвестиційних та інноваційних проектів, що реалізуються на основі публічно-приватного партнерства, захист інтересів суб'єктів такого партнерства;

- участь у формуванні громадської думки з питань місця і ролі держави, органів місцевого самоврядування та приватного сектора в реалізації суспільно значимих проектів, а також щодо відповідальності сторін;

- проведення в установленому порядку освітньої, просвітницької діяльності, участь у підготовці наукових та професійних кадрів, підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічно-приватного партнерства;

- здійснення посередницької діяльності із залучення інвесторів до реалізації соціально-економічних програм і проектів в Україні на основі об'єднання приватних і публічних інтересів;

- проведення в установленому порядку освітньої, просвітницької діяльності, участь у підготовці наукових та професійних кадрів, підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічно-приватного партнерства;

- представництво у відповідних міжнародних організаціях з питань публічно-приватного партнерства, інвестиційної та інноваційної діяльності;

- встановлення і розвиток співпраці з діловими та науковими організаціями, підприємцями, а також з міжнародними організаціями та органами влади зарубіжних країн, зацікавленими у розвитку міжнародного наукового, економічного та іншого співробітництва в сфері публічно-приватного партнерства, розвитку підприємництва в Україні.

Інформаційний напрям діяльності центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства включає:

- узагальнення та поширення в Україні міжнародного досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства, сприяння формуванню відповідального ставлення бізнесу, територіальних громад до задоволення стратегічних інтересів суспільства і держави;

- сприяння інформаційно-аналітичному, технічному та іншому забезпеченню формування ринку проектів публічно-приватного партнерства, використанню при цьому сучасних інформаційних, інноваційних технологій та новітніх досягнень науки;

- надання науково-методичної, інформаційної та фінансової підтримки суб'єктам відносин у сфері публічно-приватного партнерства;

- організація проведення конференцій, круглих столів, семінарів, навчальних заходів з проблем, що виникають при реалізації проектів публічно-приватного партнерства;

- залучення засобів масової інформації, проведення рекламної, видавничої діяльності, а також діяльності з виготовлення та поширення видавничої продукції.

Науково-методичний напрям діяльності центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства включає в себе:

- розробку наукових основ реалізації проектів на базі публічно-приватного партнерства, визначення пріоритетних напрямів і форм участі приватного сектора в суспільно значимих інфраструктурних проектах, а також механізмів оцінки рівня ефективності участі сторін у таких проектах;

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

- розробку та впровадження проектів публічно-приватного партнерства, управління такими проектами, розвиток методологічного та методичного забезпечення діяльності в цій сфері;
- проведення науково-дослідних, проектно-конструкторських, технологічних, пошукових та проектно-пошукових робіт, а також інших робіт, пов'язаних з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії їхнього практичного використання на основі реалізації проектів публічно-приватного партнерства;
- здійснення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм та проектів на предмет ефективності передбачених ними механізмів публічно-приватного партнерства;
- наукове забезпечення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічно-приватного партнерства, вивчення та узагальнення практики реалізації актів законодавства.

До правового напрямку слід віднести розробку проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм та проектів у сфері публічно-приватного партнерства, інноваційних та інвестиційних проектів.

Згідно із законодавством України основними формами здійснення ДПП є концесійна та спільна діяльність. У табл. 1 представлено розподіл повноважень відповідальних органів при здійсненні вищезазначених форм ДПП.

Таблиця 1

**Повноваження відповідальних органів під час здійсненні ДПП**

Найбільш розповсюджена форма реалізації ДПП в Україні	Кабінет Міністрів України, уповноважені органи місцевого самоврядування	Міністерство економічного розвитку і торгівлі	Місцеві Ради	Конкурсна комісія
1	2	3	4	5
Концесія	<ul style="list-style-type: none"> <li>- визначає об'єкти концесії, затверджує їхній перелік; ухвалює рішення; може виступати концесіодавцем.</li> <li>- утворює конкурсну комісію, її склад та порядок роботи; затверджує подані умови концесійного конкурсу та конкурсну документацію;</li> <li>- приймає рішення про надання концесії та визначає переможця концесійного конкурсу;</li> <li>- приймає рішення про надання державної підтримки</li> </ul>	Перевірка аналізу ефективності та доцільності реалізації проектів ДПП	Проведення пленарних засідань з метою затвердження переліку об'єктів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- визначає строки проведення конкурсу, умови, документацію та проект інформаційного оголошення;</li> <li>- готує висновки про визначення переможця концесійного конкурсу</li> </ul>
Особливості концесії для будівництва та експлуатації автомобільних доріг	<ul style="list-style-type: none"> <li>- визначає об'єкти концесії, затверджує їхній перелік; приймає рішення; може виступати концесіодавцем;</li> <li>- виступає концесіодавцем, утворює конкурсну комісію, затверджує її склад та порядок роботи; затверджує подані умови концесійного конкурсу та конкурсну документацію;</li> <li>- приймає рішення про надання концесії та визначає переможця концесійного конкурсу</li> </ul>	Перевірка аналізу ефективності та доцільності реалізації проектів ДПП	Проведення пленарних засідань з метою затвердження переліку об'єктів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- визначає строки проведення конкурсу, умови, документацію та проект інформаційного оголошення;</li> <li>- готує висновки про визначення переможця концесійного конкурсу</li> </ul>

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

Продовження таблиці 1

1	2	3	4	5
Спільна діяльність	<ul style="list-style-type: none"> <li>- проводить аналіз ефективності здійснення ДПП та виявляє можливі ризики;</li> <li>- надсилає висновок про результати проведення аналізу ефективності здійснення ДПП;</li> <li>- приймає рішення про надання державної підтримки</li> </ul>	Погодження проекту договору про спільну діяльність з урахуванням пропозицій переможця конкурсу	<ul style="list-style-type: none"> <li>- пропозиції про здійснення спільної діяльності щодо об'єктів комунальної власності;</li> <li>- приймає рішення про проведення конкурсу;</li> <li>- утворює комісію з питань проведення конкурсу;</li> <li>- опубліковує оголошення про проведення конкурсу;</li> <li>- затверджує протокол щодо визначення переможця конкурсу;</li> <li>- укладає з переможцем договір про спільну діяльність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- розробляє конкурсну документацію, проект оголошення про проведення конкурсу;</li> <li>- реєструє заявки на участь у конкурсі та конкурсні пропозиції;</li> <li>- забезпечує претендентів на участь у конкурсі необхідною інформацією (документами);</li> <li>- проводить оцінку конкурсних пропозицій та визначає переможця конкурсу</li> </ul>

*Джерело:* складено на основі [3;4;6;7].

Отже, бачимо, що визначає об'єкти, приймає рішення щодо реалізації проекту на умовах ДПП Кабінет Міністрів України або уповноважені органи місцевого самоврядування. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України переважно здійснює перевірку та проводить аналіз ефективності та доцільності реалізації проекту ДПП.

У системі ДПП особливої уваги заслуговує питання оцінки ефективності результатів проектів ДПП. Постановою «Про деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» Міністерства економічного розвитку і торгівлі затверджено алгоритм проведення аналізу ефективності здійснення ДПП. При проведенні аналізу визначено наступні дії (рис. 2).

До загальних характеристик ДПП відносять: мету здійснення ДПП, заплановані результати та способи їх досягнення; оцінка проблем; основні вимоги до товарів або послуг, які будуть вироблятися та надаватися; інформація щодо партнерів; відповідність пріоритетним напрямкам розвитку; відповідність визначеним законодавством ознакам ДПП; достатність повноважень органу управління; обґрунтування економічної доцільності проекту.

Аналіз ринкового середовища – кількісні характеристики попиту та пропозиції; рівень забезпечення та тенденції попиту; стратегія ціноутворення; схема збуту; ідентифікація споживачів; правове середовище; варіанти досягнення мети ДПП тощо. Аналіз системи управління ДПП – формування команди; політика використання зовнішніх працівників; управління інформацією та комунікаціями. Аналіз соціально-економічних результатів ДПП – розмір території впливу ДПП; чисельність населення та групи населення, яких стосується здійснення ДПП; якість товарів або послуг, що існують, та рівень впливу здійснення ДПП на їхню якість; можливі наслідки тощо. Аналіз екологічних наслідків та впливу здійснення ДПП на навколишнє середовище.

На наступному етапі пропонується проведення аналізу альтернативних варіантів досягнення мети ДПП; фінансовий аналіз ДПП (індекси прибутковості, чиста приведена вартість здійснення ДПП, внутрішня норма рентабельності, дисконтований період окупності). Запропонована методика має лише теоретичний характер. На жаль, досі не можна оцінити її практичне значення.

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**



**Рис. 2. Алгоритм оцінки ефективності проекту ДПП**  
*Джерело:* складено на основі [1].

Незважаючи на низку прийнятих в Україні впродовж останніх років законодавчих актів і нормативно-розпорядчих документів та створення наявного інституціонального забезпечення, покликаних стимулювати розвиток ДПП в Україні, очевидної активізації щодо використання ДПП не спостерігається. В табл. 2 наведено систематизовані перешкоди на шляху реалізації ДПП та рекомендації автора щодо їх усунення.

Розглянувши інституційну основу ДПП в Україні, ми пропонуємо удосконалити систему органів регулювання проектів ДПП. Вважаємо за доцільне створити регіональні відділи центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства; регіональні виконавчі органи проектів ДПП та обов'язково залучати НБУ (створення департаменту розвитку інвестування проектів ДПП комерційними банками) та Міністерства інфраструктури, яке визначає пріоритетні напрями розвитку галузі.

Основними функціями департаменту розвитку інвестування проектів ДПП при НБУ мають бути:

- інформаційне забезпечення банків щодо можливості їхньої участі в проектах ДПП;
- долучення комерційних банків до участі в ДПП;
- розробка та контроль процедури видачі інвестиційного кредиту на умовах ДПП;
- контроль виконання умов договору банком-партнером.

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

Таблиця 2

**Основні перешкоди під час реалізації проектів ДПП та рекомендації щодо їх усунення**

Нормативно-правова база	Інституціональні фактори	Фінансово-економічні критерії
<b>перешкоди</b>		
- неузгодженість між нормативно-правовими актами, які регулюють ДПП в Україні; - складність схеми державних закупівель; - несприятливі податкові умови; - непередбаченість в законодавстві гарантій з боку держави в напрямках будівництва та експлуатації доріг.	- політична нестабільність в Україні (недовіра приватного сектора до держави в випадку довгострокового укладання договорів); - недостатність практики бюджетного планування в системі співфінансування тривалих інфраструктурних проектів; - неузгодженість дій органів влади; - недостатність управлінських навичок щодо формування та управління проектами ДПП.	- нестача ресурсів для участі у спільних проектах; - низький рівень платоспроможності громадян; - збитковість деяких інфраструктур (наприклад, ЖКГ) приводить до непривабливості приватного сектора брати участь у проектах ДПП; - відсутність потенціалу для малого та середнього бізнесу щодо участі у проектах ДПП.
<b>рекомендації</b>		
- розробити систему гарантій з боку держави; - узгодити нормативно-правові акти; - спростити схеми держзакупівель для пріоритетних інфраструктурних проектів; - визначити механізм компенсації для приватних партнерств.	- узгодити діяльність органів виконавчої влади, які координують залучення інвестицій; - удосконалити практику бюджетного планування; - розробити ефективні методики впровадження ДПП.	- розробити систему пільг для приватного сектора ,який бере участь у здійсненні проектів; - визначити кошти в бюджеті для надання гарантій приватним партнерам; - підвищити платоспроможність населення (покращення економічної ситуації країни).

Завдання регіональних виконавчих органів проектів ДПП полягає в наступному:

- підтримка організації проектів ДПП;
- створення умов для реалізації проектів ДПП (розвиток та розповсюдження моделей ДПП, розвиток нормативної бази, підготовка кадрів).

**Висновки.** З вищезрозглянутого матеріалу можемо зазначити, що основними проблемами, пов'язаними з впровадженням ДПП в Україні, є: недосконалість законодавчої бази, відсутність досвіду співробітництва з державою в рамках проектів ДПП, що пояснюється нерозвиненістю ДПП в інноваційній сфері, непопулярністю цього механізму співпраці держави і бізнесу через брак інформації, недостатністю процесу популяризації ДПП та іншими соціально-економічними, політичними, інституційними причинами. Нерозвиненість механізму ДПП пов'язана з перешкодами, спричиненими високим рівнем корупції та бюрократизму [5]. Відсутність відповідальності з боку держави за результати і строки виконання зобов'язань знижує ступінь довіри до державних структур. Всі перелічені фактори суттєво впливають на розвиток і вдале впровадження проектів ДПП в Україні. Запропоновані заходи щодо удосконалення інституціонального забезпечення ДПП сприятимуть активізації та подальшому розвитку партнерства в Україні.

**Література**

1. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Звіти про конкурентоспроможність України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.feg.org.ua/>
3. Доценко-Білоус Н. О. Чи потрібен державі партнер [Електронний ресурс] / Н. О. Доценко-Білоус. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/10/6/300711/>
4. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>
5. Мочальников В. Государственно-частное партнёрство в стратегии социально-экономического развития России / В. Мочальников // Вестник Института экономики РАН. - 2010. - № 1. - С. 55–70.
6. Сиротюк О. Д. Формування правових засад державно-приватного партнерства: теоретичні проблеми становлення та розвитку [Електронний ресурс] / О. Д. Сиротюк. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Yumrpo/2010\\_1/110-119.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Yumrpo/2010_1/110-119.pdf).

---

**ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ**

---

7. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrppp.com/index.php>

**References**

1. Supreme Council of Ukraine (1996). *Pro rezhym inozemnoho investuvannia: Zakon Ukrainy vid 19.03.1996 # 93/96-VR [On foreign investments: law of Ukraine of 19.03.1996 # 93/96]*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>. [in Ukrainian].
2. Zvity pro konkurentospromozhnist Ukrainy [Reports of Ukrainian competitiveness]. (n.d.). [www.feg.org.ua](http://www.feg.org.ua) Retrieved from <http://www.feg.org.ua/> [in Ukrainian].
3. Dotsenko-Bilous, N. O. (2011). *Chy potriben derzhavi partner [Does the state need a partner]*. Retrieved from <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/10/6/300711/> [in Ukrainian].
4. Ofitsiinyi sait Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli [The official website of the Ministry of Economic Development and Trade]. [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua) Retrieved from <http://www.me.gov.ua/> [in Ukrainian].
5. Mochalnikov, V. (2010). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossii [Public-private partnership in the strategy of socio-economic development of Russia]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN - Bulletin of the Institute of Economics of Russian Academy of Sciences*, 1, 55–70 [in Russian].
6. Syrotiuk, O. D. (n.d.). *Formuvannia pravovykh zasad derzhavno-pryvatnoho partnerstva: teoretychni problemy stanovlennia ta rozvytku [Formation of the legal framework of public-private partnership: theoretical problems of formation and development]*. Retrieved from [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Yurnpo/2010\\_1/110-119.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnpo/2010_1/110-119.pdf). [in Ukrainian].
7. Ukrainyskyi tseentr sprianiannia rozvytku publichno-pryvatnoho partnerstva [Ukrainian center of promoting development of public-private partnership]. (n.d.). [www.ukrppp.com](http://www.ukrppp.com) Retrieved from <http://www.ukrppp.com/index.php> [in Ukrainian].

Надійшла 24.12.2014