

Шавлак М.А.

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку Національної академії наук України

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Стаття присвячена дослідженню та критичному аналізу особливостей механізму реалізації державно-приватного партнерства (ДПП), що функціонує в Україні. Комплексно розглянуто загальну схему реалізації механізму ДПП. Виокремлено основні етапи у схемі реалізації механізму державно-приватного партнерства, а саме: ідентифікація, визначення пріоритетів та відбір інноваційного проекту; прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства; визначення приватного партнера; укладення договору в рамках державно-приватного партнерства; виконання і моніторинг договору державно-приватного партнерства. Виявлено основні недоліки у механізмі реалізації державно-приватного партнерства, які перешкоджають активізації співпраці державного сектору та підприємницьким структурам і, як наслідок, стримують інноваційний розвиток регіонів України. Доведено необхідність оновлення та удосконалення існуючої процедури реалізації проектів державно-приватного партнерства в рамках розширення та уточнення змісту окремих її етапів. Розроблено вдосконалену схему реалізації механізму державно-приватного партнерства, що включає такі етапи: підготовка участі державного партнера у проекті на умовах ДПП; планування та визначення проектів, які доцільно реалізувати на умовах ДПП; попередня аналітика та діагностика проекту; прийняття рішення про здійснення ДПП; визначення приватного партнера; укладення договору в рамках ДПП; управління виконанням і моніторинг договору ДПП. Сформовано алгоритм проведення планування та визначення доцільності реалізації проекту на засадах державно-приватного партнерства. Запропоновано такі нові етапи алгоритму: ідентифікація перешкод розвитку та їх усунення; дослідження цінності проекту ДПП на ринку із врахуванням основних ринкових даних та сигналів ринку; проведення переговорів із підприємницькими структурами; залучення до підготовки проекту професійного консультанта з питань ДПП. Запропоновано конкретні практичні рекомендації щодо вдосконалення процесу розробки та реалізації проекту партнерської взаємодії держави та бізнесу, виконання яких сприятиме прискоренню впровадження форм державно-приватного партнерства на практиці та залученню інвестицій у модернізацію економіки регіонів України.

Ключові слова: держава, бізнес, етапи механізму ДПП, інноваційний розвиток регіонів, визначення приватного партнера, доцільність реалізації ДПП.

Постановка проблеми. В умовах складної соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації, численних реформ у більшості сфер життя та діяльності українського суспільства якісно новим етапом взаємодії держави і бізнесу є реалізація проектів розвитку через механізм державно-приватного партнерства, що сприяє подоланню обмеженості фінансових можливостей держави, регіонів та територіальних громад, залученню новітніх інноваційних технологій та вирішенню гострих соціально-економічних проблемних питань населення. Однак ефективність розвитку та успішність виконання проектів на партнерських засадах є можливою тільки за умови формування і дотримання чіткої конкретизованої та послідовної процедури реалізації механізму державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Накопичений досвід із дослідження особливостей реалізації механізму партнерської взаємодії державного та приватного секторів знайшов своє відображення у працях таких науковців та практиків як Н.Бондар, З.Бурик, В. Варнавський, І.Запатріна, В.Круглов, Л. Тараш та ін. Разом з тим, зазначимо, що, не зважаючи на значну увагу науковців до зазначеної тематики, у наукових дослідженнях недостатньо відображеними залишаються окремі складові цієї загальної процедури реалізації партнерства. В умовах постійних змін та викликів питання реалізації механізму державно-приватного партнерства є складним та неоднозначним, потребує удосконалення, що і зумовлює тему дослідження.

Метою статті є дослідження механізму реалізації ДПП, розкриття послідовності та змісту всіх етапів цієї процедури з ідентифікацією основних недоліків, розробка рекомендаційних пропозицій щодо удосконалення механізму ДПП в цілому та його окремих складових зокрема.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає етапи реалізації механізму державно-приватного партнерства (рис. 1), однак при цьому повне його урегулювання на законодавчому рівні не забезпечується: воно є непослідовним і відбувається без належної координації, механізм реалізації партнерських відносин між державним та приватним сектором є нечітким та неузгодженим [1].

Детальний аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, якими регулюються методичні, організаційні та управлінські аспекти ДПП, показав, що їх дієвість у регулюванні механізму реалізації партнерських відносин між державними органами влади та бізнес-структурами є досить низькою, що не сприяє активізації співробітництва держави та бізнесу в напрямку забезпечення інноваційного розвитку держави та її регіонів. Механізм реалізації ДПП є багаторівневим, заплутаним та в цілому практично недієздатним. Про це свідчить перевантаження владними повноваженнями та контрольними функціями, занадто складна та забюрократизована процедура прийняття рішення про здійснення ДПП, довготривалий розтягнутий у часі конкурс з визначення приватного партнера, невизначеність на законодавчому рівні строків укладання угоди ДПП [1, 2, с. 64].

Нормативні акти в сфері ДПП передбачають такі процедури та методики, за якими ще перед підписанням договору про реалізацію проекту в межах ДПП приватним партнером має бути пройдено ряд складних процедур узгоджень, оформлено значний обсяг пояснювальної інформації,

отримано велику кількість дозволів. Складна нормативна процедура позбавляє приватного партнера можливості отримання чіткого алгоритму юридичних дій для досягнення мети державно-приватного партнерства. Це створює перешкоди для забезпечення позитивної динаміки зростання кількості проектів інноваційного розвитку регіонів в межах ДПП [2, с. 67].

Етапи реалізації механізму ДПП носять дискримінаційний та непрозорий характер, в результаті чого через корупційні схеми на рівні Кабінету Міністрів України та інших міністерств «свої» бізнесмени отримують привілеї під час схвалення проектів, в той час як більшості ініціатив підприємницьких структур загального порядку приділяється недостатньо уваги. Такий бюрократизм у процедурі ініціювання та оформлення право-відносин із приватний партнером під час запуску проекту ДПП робить такі проекти непривабливими, відлякує потенційних приватних партнерів та перешкоджає залученню в них реальних інвестицій [3, с. 4].

На додаток до цього, варто зазначити, що за договором ДПП держава не надає приватному партнеру необхідних гарантій щодо виконання своїх зобов'язань, стосовно ж надання фінансової підтримки проекту, то це рішення взагалі приймається державою вже після підписання угоди та початку реалізації проекту, що не відповідає базовим принципам ДПП, тим самим практично нівелюючи саму суть партнерства.

Законодавство, що регулює ДПП сьогодні потребує оновлення та удосконалення, адже аналіз існуючої процедури реалізації проектів ДПП виявив її непрозорість та неефективність. Заплутаний та складний характер нормативно-правової бази свідчить про необхідність спростити та підвищити прозорість системи ДПП, розширити та уточнити зміст окремих етапів реалізації ДПП [2, с. 67].



Рис. 1. Загальна схема реалізації механізму ДПП

Джерело: складено автором на основі [1]

Вдосконалену загальну схеми реалізації процедури реалізації механізму державно-приватного партнерства наведено на рис. 2.

Етап підготовки участі державного партнера у проекті на умовах ДПП передбачає, що державним партнером буде сформовано політику реалізації проектів ДПП на регіональному рівні. Крім того, цей етап передбачає створення єдиної проектної команди, що здійснюватиме управління проектом. Варто забезпечити постійність складу таких робочих груп та її керівників, адже цей фактор дуже впливає на рівень впевненості інвесторів та надійність політичних зв'язків. Також підготовка участі держави включає в себе вивчення та моніторинг змін у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, що визначають вимоги впровадження таких проектів партнерства. В рамках цього необхідно проводити правову та економічну експертизу нормативно-правових актів окремих галузей діяльності стосовно виокремлення у них положень, які регламентують сферу реалізації проектів ДПП. Не менш важливе значення має виявлення тих положень законодавчої бази, що можуть перешкодити реалізації проектів ДПП [8, с. 85].

Алгоритм проведення етапу планування та визначення проектів, які доцільно реалізувати на умовах ДПП, наведено на рис. 3.

Етап попередньої аналітики та діагностики проекту теж потребує доповнення. Чинним законодавством передбачено проведення технічного аналізу проекту ДПП, попередньої екологічної оцінки та оцінки соціального впливу проекту, діагностики фінансово-економічних параметрів проекту, аналізу його основних ризиків, а також

здійснення оцінки бюджетної, фінансової та соціальної очікуваної ефективності проекту на засадах ДПП. Однак, на цьому етапі реалізації механізму ДПП необхідно також провести аналіз позитивного та негативного існуючого досвіду здійснення подібних проектів, перевірити проект на відповідність основним принципам ДПП, встановити рівень максимально можливого зростання витрат та за умови реалізації проектів ДПП, що мають неприбутковий характер, провести розрахунок необхідного обсягу державного фінансування [1; 8, с. 88].

Ініціатором проекту ДПП може бути як державна сторона, так і бізнес-структури. Однак питання ініціювання партнерства з боку бізнеса сьогодні в Україні є проблемним. Це пов'язано з тим, що за 12 років дії ЗУ «Про державно-приватне партнерство» ще досі не сформовано єдиної бази даних об'єктів державної та комунальної прав власності, до яких можна застосовувати ДПП. На сьогодні згідно з процедурою прийняття рішення про здійснення партнерства приватним партнером, що ініціює такий проект, має бути самостійно визначено об'єкт [3, с. 10].

Однак після підготовки приватним партнером всіх необхідних документів та передання їх до уповноваженого органу результатом розгляду може стати відмова у пропозиції ДПП. Причина відмови може виявитись в тому, що до об'єкту, обраного приватним партнером, застосування ДПП є недоцільним. Тобто на початковому етапі приватний партнер не володіє інформацією стосовно можливості передання обраного ним об'єкту державної чи комунальної власності у приватне користування. Це означає, що на етап

ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДПП

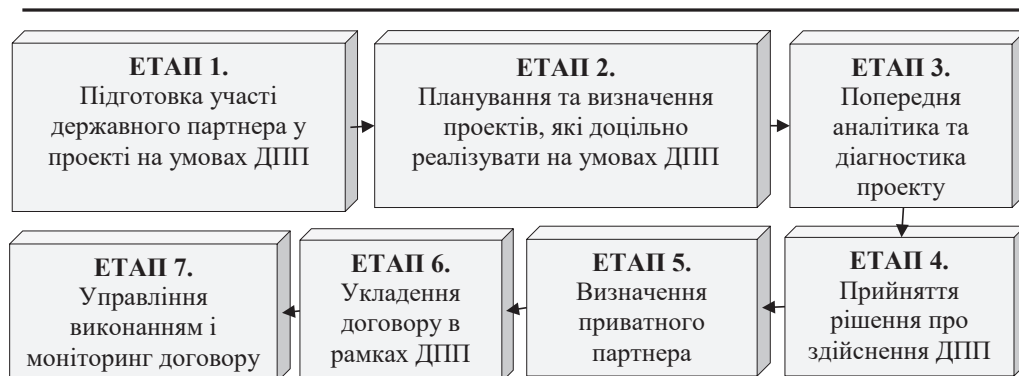


Рис. 2. Вдосконалена схема реалізації механізму ДПП

Джерело: складено автором на основі [1], [3], [4], [5], [6], [7]



Рис. 3. Алгоритм проведення етапу планування та визначення проектів, які доцільно реалізувати на умовах ДПП

Джерело: складено автором на основі [8], [9], [10], [11]

ідентифікації, визначення пріоритетів та відбору проекту має включати в себе перевірку обраного приватним партнером об'єкту у базі на предмет можливості застосування до нього механізму ДПП [2, с. 67].

Тому важливо сформувати таку єдину базу даних всіх об'єктів державної та комунальної форм власності, які можна залучити у механізм взаємодії державного та приватного секторів, обов'язково зазначаючи можливі (та бажані) форми співробітництва і назву органу, що уповноважений на укладання договору. Це має бути публічна інформація із вільним безоплатним та відкритим доступом до неї для громадськості. Вважаємо, що база даних повинна бути затверджена на законодавчому рівні і розміщена на сайті Верховної Ради України та на офіційних сторінках органів місцевого самоврядування (стосовно об'єктів комунальної форми власності). Рішення стосовно внесення того чи іншого об'єкту у перелік тих, до яких можливе та необхідне застосування ДПП, має прийматись Кабінетом Міністрів України на основі розгляду пропозицій, поданих від Міністерства економіки та розвитку та інших

центральної і місцевих органів виконавчої влади [5, с. 113].

Недоліком початкового етапу реалізації партнерської взаємодії держави та приватного сектору є питання відбору проекту ДПП. Законодавчі акти не відображають процедуру вибору проекту та не встановлюють критерії, на основі яких буде визначено який саме проект буде реалізовано в рамках ДПП. На цьому етапі має бути сформована єдина система критеріїв відбору проектів, до якої можуть бути включені такі показники як: необхідність застосування ДПП стосовно даного об'єкта, розв'язання питань соціально-економічного та інноваційного розвитку країни та її регіонів за допомогою проекту ДПП, задоволення потреб населення, рівень складності та терміновості проекту, його фінансування та технічної реалізованості, ефективність проекту на засадах ДПП, життєздатність проекту після закінчення строку дії угоди ДПП, навантаження на бюджет, термін окупності, обсяги грошових потоків, що можна отримати в результаті реалізації проекту, обсяги капіталовкладень приватного партнера, рівень рентабельності тощо партнера [12, с. 55].

Висновки. Сьогодні в Україні на законодавчому рівні сформовано механізм реалізації державно-приватного партнерства, однак практичне його застосування доводить існування в ньому суттєвих вад законодавчого характеру, недоліків та проблем. Як показало дослідження, жоден з етапів механізму реалізації партнерства не є досконалим та потребує змін. Однією з основних причин, що перешкоджають розвитку проектів на засадах партнерської взаємодії держави та бізнесу, є наявність двох діаметрально протилежних явищ – правове поле в сфері державно-приватного партнерства залежно від контексту є або неврегульованим або навпаки зарегульованим.

З метою подолання бар'єрів застосування механізму реалізації ДПП, що стримують його впровадження у практичну діяльність та приводять до розірвання вже діючих проектів, заснованих на засадах ДПП, необхідно на законодавчому та практичному рівні забезпечити використання запропонованої вдосконаленої схеми реалізації цього механізму та кожного з її етапів зокрема. Це стане позитивним поштовхом для змін у сфері державно-приватного партнерства, сприятиме прискоренню практичного запровадження основних форм державно-приватного партнерства та активізації інвестування в інновації як основу модернізації економіки України та її регіонів.

Список літератури:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
2. Чорний Є.М. Правове регулювання принципів здійснення державно-приватного партнерства. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 6. С. 64-68.
3. Мазалова А.О. Удосконалення механізму публічно-приватного партнерства в Україні (правовий аспект). *Теорія і практика правознавства*. 2018. № 1 (13). С. 1-12.
4. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011р. № 384 (в редакції від 22.04.2020р. № 294). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2020>
5. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання: монографія / В.В. Круглов. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр". 2019. 252 с.
6. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011р. № 384 (в редакції від 20.05.2020р. №401). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2020>
7. Нагорний Є.О. Удосконалення системи моніторингу та контролю при реалізації проектів ДПП в Україні. *Інтелект XXI*. 2018. № 6. С. 127-132.
8. Комарницька Г.О. Державно-приватне партнерство як інструмент активізування інноваційної діяльності. *Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту*. 2019. № 23. С. 83-91
9. Бурик З.М. Взаємодія влади і приватного сектору для розвитку інфраструктури: контекст державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 83-87.
10. Клевцевич Н.А. Державно-приватне партнерство як інструмент регіонального розвитку. *Економіка і суспільство*. 2017. № 9. С. 237-241.
11. Косович Б.А. Державно-приватне партнерство як один з важливих інструментів забезпечення цілей сталого розвитку. *Економічний аналіз*. 2020. № 4 (30). С. 51-59
12. Канова О.А. Особливості процесу розроблення та реалізації проектів публічно-приватного партнерства. *Економіка та управління національним господарством*. 2017. № 3 (08). С. 53-58.

Shavlak M.A. DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION MECHANISM

The article is devoted to research and critical analysis of the features of public-private partnership the implementation mechanism, which is operating in Ukraine. The general scheme of PPP mechanism implementation is comprehensively considered. The main stages PPP mechanism implementation scheme are highlighted, namely: identification, prioritization and selection of an innovative project; making a decision about PPP implementation; private partner selection; conclusion PPP agreement; implementation and monitoring of the public-private partnership agreement. The main shortcomings in the implementation mechanism of public-private partnership, which prevent the activation of cooperation between the public sector and business structures and, as a result, restrain the innovative development of the regions of Ukraine, are identified. The importance of modernization and improvement of the existing procedure of PPP- projects through expanding and specifying the content of its individual stages is proved. The improved implementation

scheme of the public-private partnership mechanism is proposed. The following new stages of the algorithm are proposed: identification of development obstacles and their elimination; research of the value of the PPP project in the market, taking into account the main market data and market signals; conducting negotiations with business structures; involvement of a professional PPP consultant in the preparation of the project. It includes the following stages: preparation of the state partner's participation in the project on PPP terms; planning and definition of projects that are expedient to implement under PPP conditions; preliminary analysis and diagnosis of the project; making a decision on PPP implementation; private partner selection; conclusion PPP agreement; implementation management and monitoring of PPP contract. The algorithm for planning and determining the expediency of project implementation on the basis of public-private partnership is formed. The article proposes specific practical recommendations for improving the process of development and implementation of public and business partnership projects, the implementation of which will contribute to the acceleration of the implementation of forms of public-private partnership in practice and the attraction of investments in the modernization of the economy of the regions of Ukraine.

Key words: *state, business, stages of the PPP mechanism, innovative development of regions, identification of a private partner, expediency of PPP implementation.*