

*В. П. Залізнюк,
д. держ. упр., доцент, професор кафедри світової економіки,
Державний торговельно-економічний університет
ORCID ID: 0000-0002-7014-0207
Н. В. Виноградова,
аспірант, Міжрегіональна академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0002-4360-0984*

DOI: 10.32702/2306-6814.2022.15—16.92

АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ В РАМКАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

*V. Zalizniuk,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of World Economy State University of Trade and Economics
N. Vynogradova,
Postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management*

ANALYSIS OF THE INTERACTION OF GOVERNMENT AND BUSINESS WITHIN THE FRAMEWORK OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

Встановлено, що у європейських промислово розвинених країнах проекти, що здійснюються в рамках державно-приватного партнерства, легко можна виявити в різних галузях економіки та суспільних відносин: фінансовий сектор; громадський порядок та безпека; нерухомість; освіта та медицина; природоохорона та розвиток інфраструктури туризму; муніципальні послуги; телекомунікації; транспорт. Визначено, що головною сферою економіки Європи та США, в якій державно-приватне партнерство можна вважати досить поширеною та конкурентною формою діяльності, є будівництво та експлуатація автомобільних доріг.

Доведено, що успіх проектів державно-приватного партнерства у нашій країні залежить від якості їх підготовки на початкових стадіях. Тут важливу роль грають такі аспекти: адаптація організаційної структури проекту до місцевих умов; взаємозв'язок та сумісність цілей; вибір державним сектором приватних партнерів, який зазвичай виконується шляхом запрошення до тендеру, де на додаток до великої кількості офіційних аспектів також мають бути враховані якісні критерії; організація демократичного контролю та прихильного прийняття населенням; уважне структурування договорів про ДПП; розвиток довірчих відносин між партнерами; розвиток компетенцій та модернізація державного сектора у контексті ДПП; ефективність виконання державним сектором лідерських функцій; використання державних фінансових впливів для мобілізації приватного фінансування.

Узагальнено причини неефективної реалізації проектів ДПП в Україні, а саме: повноваження органів місцевого самоврядування (здатність місцевих органів влади виступити з ініціативою запуску проекту ДПП, провести переговори з потенційними інвесторами та ухвалити рішення про його реалізацію); правила бюджетного обліку та встановлення тарифів (не надають необхідні гарантії приватному інвестору, який має намір вкласти фінансові кошти у проекти ДПП); прогалини у законодавчих актах, що стосуються ДПП (зокрема щодо назви "публічно-приватне партнерство"); контроль громадянського суспільства (гарантує публічність та відкритість взаємодії приватних компаній та держструктур у рамках ДПП); відсутність стратегічного цілеорієнтованого підходу до планування.

Основним бар'єром, що створює найбільші перешкоди для розвитку ДПП, як у світі, так і в Україні, визначено низький рівень кваліфікації та відсутність досвіду у чиновників, які курирують проекти ДПП від імені держави.

It has been established that in European industrialized countries, projects implemented within the framework of public-private partnership can be easily identified in various sectors of the economy and social relations: the financial sector; public order and security; real estate; education and medicine; nature protection and development of tourism infrastructure; municipal services; telecommunications; transport. It was determined that the main area of the economy of Europe and the USA, in which public-private partnership can be considered a fairly widespread and competitive form of activity, is the construction and operation of highways.

It has been proven that the success of public-private partnership projects in our country depends on the quality of their preparation at the initial stages. The following aspects play an important role here: adaptation of the organizational structure of the project to local conditions; relationship and compatibility of goals; the selection of private partners by the public sector, which is usually carried out by invitation to tender, where in addition to a large number of formal aspects, qualitative criteria must also be taken into account; organization of democratic control and favorable acceptance by the population; careful structuring of PPP contracts; development of trust relations between partners; development of competences and modernization of the public sector in the context of PPP; effectiveness of leadership functions performed by the public sector; use of public financial injections to mobilize private financing.

The reasons for the ineffective implementation of PPP projects in Ukraine are summarized, namely: the authority of local self-government bodies (the ability of local authorities to take the initiative to launch a PPP project, conduct negotiations with potential investors and make a decision on its implementation); the rules of budget accounting and setting tariffs (do not provide the necessary guarantees to a private investor who intends to invest financial resources in PPP projects); gaps in legislative acts related to PPPs (in particular, regarding the name "public-private partnership"); control of civil society (guarantees publicity and openness of interaction between private companies and state structures within the framework of PPPs); lack of a strategic goal-oriented approach to planning.

The main barrier that creates the greatest obstacles for the development of PPPs, both in the world and in Ukraine, is the low level of qualification and lack of experience of officials who oversee PPP projects on behalf of the state.

*Ключові слова: взаємодія влади та бізнесу, державно-приватне партнерство, євроінтеграція України.
Key words: interaction of government and business, public-private partnership, European integration of Ukraine.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В останні роки в Україні йде пошук механізмів ефективної взаємодії держави та приватного бізнесу у формі державно-приватного партнерства (ДПП). На політичному рівні ДПП розглядається як один із найважливіших інструментів модернізаційного розвитку різних галузей економіки та спільного вирішення завдань державного масштабу. На сьогоднішній день в умовах військової агресії Росії Україна відчуває гостру необхідність у значних державних інвестиціях. Водночас покриття витрат у великому обсязі не є можливим лише за рахунок державних коштів. З цієї причини в даний час керівництво України активізує діяльність з розвитку державно-приватного партнерства, очікуючи на приватних інвесторів, у тому числі іноземних.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

В науковій літературі існує багато різних визначень державно-приватного партнерства. У "Зеленій книзі" Європейської Комісії надається визначення ДПП як "форми співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою яких є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкцій, управління та обслуговування інфраструктури чи надання послуг" [1]. У Законі України "Про державно-приватне партнер-

ство" наведене таке визначення: "державно-приватне партнерство — співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом" [2]. Попри значну кількість наукових розвідок аспекти взаємодії влади та бізнесу в рамках державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції України потребують подальшого опрацювання та дослідження.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою проведеного в поданій статті дослідження є проведення аналізу та визначення причин неефективної взаємодії влади та бізнесу в рамках державно-приватного партнерства в умовах євроінтеграції України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У європейських промислово розвинених країнах проекти, що здійснюються в рамках державно-приват-

ного партнерства, легко можна виявити в різних галузях економіки та суспільних відносин:

- фінансовий сектор — приватні страхові та керуючі компанії, які мають досвід роботи зі споживачами на конкурентних добровільних ринках, займають дедалі міцніші позиції в секторах обов'язкового соціального страхування та державного пенсійного забезпечення;

- громадський порядок та безпека — забезпечення порядку на транспорті та у громадських місцях, що експлуатуються приватними компаніями (парках, громадських будівлях), експлуатація міських паркувань;

- нерухомість — будівництво та експлуатація громадських об'єктів та муніципального житла в обмін на право забудови та розвитку в комерційних проектах;

- освіта та медицина — школи та лікарні будуються та (або) переобладнуються приватними компаніями, які отримують право комерційної забудови та розвитку сусідніх (або інших) земельних ділянок;

- природоохорона та розвиток інфраструктури туризму — обслуговування та розвиток міських та заміських парків, національних парків та заповідників, унікальних природних об'єктів, поєднані з правом експлуатації природних чи рекреаційних ресурсів, у тому числі, отримання доходів від відвідувачів та туристів;

- муніципальні послуги — оновлення та експлуатація, а також будівництво нових комунальних мереж (водопровід, каналізація, тепло — та електропостачання), прибирання вулиць, вивезення та утилізація сміття, муніципальний транспорт;

- телекомунікації — створення телекомунікаційної інфраструктури та монополні права на її експлуатацію, що супроводжуються зобов'язаннями щодо надання послуг споживачам (або встановленим державою спеціальним категоріям споживачів);

- транспорт — будівництво, експлуатація та обслуговування систем моніторингу та управління рухом, будівництво та експлуатація автомагістралей, терміналів аеропортів та безліч інших проектів в автомобільному, залізничному, повітряному, міському, трубопровідному, морському та річковому транспорті в портах та на внутрішніх лініях тощо.

Однак, головною сферою економіки Європи та США, в якій державно-приватне партнерство можна вважати досить поширеною та конкурентною формою діяльності, є будівництво та експлуатація автомобільних доріг. Тут зосереджено максимальну кількість реалізованих чи запланованих проектів і в США, і у Великій Британії, і загалом у країнах ЄС, і навіть у країнах Східної Європи.

У законодавстві України щодо ДПП потрібна ясна юридична позиція щодо власності, структури оподаткування та регулювання потенційних конфліктів інтересів. Воно має також встановити прийнятну структуру для ухвалення державним сектором пов'язаних ризиком обов'язків. Існування чіткої юридичної структури — найважливіша передумова для мотивації приватного сектора на вступ до ДПП, тому що це робить внесок у скорочення політичного та інших "неекономічних" ризиків. Останній факт має особливе значення в нашій країні, де державно-приватне партнерство як перспективний соціально-економічний інститут отримало підтримку на найвищому державному рівні, бо і

український, і, особливо, зарубіжний потенційний приватний інвестор все ще сильно вагається щодо перспектив ДПП в Україні.

Успіх проектів державно-приватного партнерства у нашій країні залежить від якості їх підготовки на початкових стадіях. Тут важливу роль грають такі аспекти: адаптація організаційної структури проекту до місцевих умов; взаємозв'язок та сумісність цілей; вибір державним сектором приватних партнерів, який зазвичай виконується шляхом запрошення до тендеру, де на додаток до великої кількості офіційних аспектів також мають бути враховані якісні критерії; організація демократичного контролю та прихильного прийняття населенням; уважне структурування договорів про ДПП; розвиток довірчих відносин між партнерами; розвиток компетенцій та модернізація державного сектора у контексті ДПП; ефективність виконання державним сектором лідерських функцій; використання державних фінансових вливань для мобілізації приватного фінансування.

Інституціями, що займаються питаннями ДПП в Україні є Український союз промислових підприємців (УСПП), Агенція з питань підтримки ДПП [3], Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури [4].

В основі спільних проблем, що стосуються реалізації проектів ДПП у нашій країні, є такі причини.

- 1) Повноваження органів місцевого самоврядування. Однією з умов успішності розвитку ДПП є здатність місцевих органів влади виступити з ініціативою запуску проекту ДПП, провести переговори з потенційними інвесторами та ухвалити рішення про його реалізацію. Разом з тим, ситуація в Україні не є цілком задовільною з цього погляду реалізації проектів ДПП. Інший гострою проблемою у розвитку ДПП є недостатня кількість наявних у розпорядженні органів місцевого самоврядування фінансових коштів. Нарешті, необхідно відзначити низький рівень компетентності та недостатній обсяг наявних повноважень у органів місцевого самоврядування у питаннях організації діяльності у нових для себе сферах, таких як концесія та ДПП, що не дозволяє адекватно оцінити обсяг та межі необхідних для цієї діяльності зусиль.

- 2) Правила бюджетного обліку та встановлення тарифів, які не надають необхідні гарантії приватному інвестору, який має намір вкласти фінансові кошти у проекти ДПП. Розвиток ДПП все ще обмежений нормами річного терміну бюджетних правовідносин, що обмежує внесок органів державної влади в проект, особливо у питаннях видачі субсидій операторам, які надають послуги. Навіть наявність законодавчо закріпленої можливості планування бюджетних видатків на період до 3 років не дозволяє операторам відмовитись від практики проведення щорічних переговорів на тему надходжень із державного бюджету, що створює для інвесторів додаткові проблеми.

Питання щодо тарифів також є важливим для великої кількості учасників потенційних угод. У питаннях, що стосуються державного обліку та встановлення розмірів тарифів, є наступна проблема: з'ясування пріоритетності односторонніх рішень органів влади або положень контракту на надання послуг.

3) Прогалини у законодавчих актах, що стосуються ДПП, зокрема щодо назви "публічно-приватне партнерство".

Важливі рекомендації щодо покращення ситуації з реалізацією проектів ДПП, виходячи з досвіду Франції, що має відмінну репутацію в Україні, базуються на трьох основних засадах: визначити органам місцевого самоврядування чіткі повноваження та надати можливість діяти самостійно при вирішенні питань, пов'язаних із укладанням угод про ДПП: наявність ділового партнера в особі досвідченого чиновника є однією з важливих умов укладання "хороших" угод про ДПП; надати угодам про ДПП реальну юридичну силу для того, щоб положення цих документів були обов'язковими для виконання в частині, що стосується субсидування та визначення розмірів тарифів; прояснити ситуацію з правами власності на об'єкти угод про ДПП, оскільки відсутність ясності у цих питаннях суттєво знижує ступінь надійності реалізованих схем ДПП: необхідно впровадити гнучкий механізм передачі у володіння об'єктів угод, не забуваючи про захист права власності на майно з боку органів влади.

В даний час експертами та представниками державних органів обговорюється можливість вживання на місцевому рівні додаткових заходів, пов'язаних з ефективним витрачанням бюджетних коштів з використанням механізмів державно-приватного партнерства. Основні проблеми, що виникають при застосуванні чинного законодавства до ДПП-проектів, полягають у складності розмежування механізму ДПП та інших чинних на сьогоднішній день правових механізмів залучення приватних інвестицій, запровадженні "мозаїчного" принципу правового регулювання відносин ДПП, при якому положення ЗУ "Про ДПП" застосовуються до концесійних відносин тільки у тому випадку, якщо інший порядок правового регулювання концесії не визначений ЗУ "Про концесії" [5, с. 20].

Українська правова система в галузі фінансових ринків та інвестиційної діяльності недостатньо адаптована до міжнародних стандартів, в яких інвестори, насамперед закордонні, звикли працювати. На даний час проведено багато досліджень з вивчення досвіду практичної реалізації тих чи інших моделей ДПП у різних країнах, як позитивного, так і негативного, а також докладно описані форми та механізми реалізації ДПП з урахуванням інтересів потенційних учасників такого партнерства в Україні. Однак, як бачимо, у нашій країні широка дискусія на тему ДПП поки що не знаходить значного практичного втілення, оскільки прикладів успішної реалізації проектів ДПП явно недостатньо.

4) У відносинах держави та бізнесу відсутній третій гравець — громадянське суспільство, яке гарантує публічність та відкритість взаємодії приватних компаній та держструктур у рамках ДПП, тому функція контролю над рішеннями в галузі економіки повністю належить чиновникам, що породжує корупцію.

5) Одним із бар'єрів розвитку ДПП в Україні є відсутність стратегічного цілеорієнтованого підходу до планування. Найчастіше використовується застарілий підхід до вироблення стратегії розвитку, що виражається у формулі "знайти завдання під наявні бюджетні кошти, а не кошти під завдання". Це означає, що у плануванні проектів ДПП бере участь лише одна сторона —

держава, тоді як правильніше було б ще на етапі прийняття стратегії розвитку території брати до уваги можливість бізнесу щодо фінансування таких проектів. Але для цього з боку держави має бути чіткість і прозорість, якої поки немає, причому йдеться як про формальні, так і про неформальні правила.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи і спираючись на висновки зарубіжних досліджень, можна зробити висновок, що основним бар'єром, що створює найбільші перешкоди для розвитку ДПП, як у світі, так і в Україні, є низький рівень кваліфікації та відсутність досвіду у чиновників, які курирують проекти ДПП від імені держави. Критичною є також відсутність механізмів накопичення цього досвіду та передачі компетенцій.

Література:

1. "Зелена книга" Європейської комісії щодо Державно-приватного партнерства та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, COM (2004) 327 final, 30.4.2004. URL: <https://enc.fxeuro.club/532/> (дата звернення: 27.05.2022)
2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 524.
3. Shkarlet, S. M., Khomenko, I. O., Kontseva, V. V. Actual problems of formation and funding of the state road funds. Науковий вісник Полісся. 2017. № 3 (11). Ч. 1. С. 16—20.
4. Міністерство інфраструктури (2022) URL: <https://mtu.gov.ua>. (дата звернення: 11.05.2022)
5. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів (2017). URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf (дата звернення: 05.05.2022)

References:

1. The European Commission (2004), "The Green Paper of the European Commission on Public-Private Partnerships and the Commonwealth Law on Public Contracts and Concessions", [Online], available at: <https://enc.fxeuro.club/532/> (Accessed 27 May 2022).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On public-private partnership", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 40, pp. 524.
3. Shkarlet, S. M., Khomenko, I. O. and Kontseva, V. V. (2017), "Actual problems of formation and funding of the state road funds", Naukovyy visnyk Polissya, vol. 3 (11), p. 1, pp. 16—20.
4. Ministry of Infrastructure (2022), [Online], available at: <https://mtu.gov.ua> (Accessed 11 May 2022).
5. U-LEAD (2017), "Public-private partnership as a mechanism for implementing a new regional policy: application possibilities and practical aspects of preparation and implementation of investment projects", [Online], available at: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf (Accessed 5 May 2022).

Стаття надійшла до редакції 29.07.2022 р.