

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 339.138; 351.127

Непомнящий Александр Михайлович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Непомнящий Александр Михайлович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры публичного администрирования
Межрегиональная академия управления персоналом*

Непомниашчый Oleksandr

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

Дегтяр Олег Андрійович

*доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Харківський національний університет
міського господарства імені О.М. Бекетова*

Дегтярь Олег Андреевич

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
доцент кафедры менеджмента и администрирования
Харьковский национальный университет
городского хозяйства имени А.Н. Бекетова*

Diegtyar Oleg

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management and Administration
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv*

**ПРОЕКТИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК
ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ
ДЛЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ
ПРОЕКТЫ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК
ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
ИНВЕСТИЦИЙ ДЛЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS AS AN EFFECTIVE
TOOL FOR ATTRACTING INVESTMENT FOR INNOVATIVE
DEVELOPMENT OF THE REGION**

Анотація. У статті розглядаються питання впровадження проектів публічно-приватного партнерства як ефективного механізму реалізації масштабних проектів соціального значення на рівні держави, регіону, місцевої влади. Проекти публічно-приватного партнерства покликані об'єднувати зусилля влади та бізнесу у справі розвитку соціальної інфраструктури та, наприклад, матеріально-технічної бази об'єктів житлово-комунального господарства, надання житлово-комунальних та соціальних послуг. Такі проекти реалізуються не на умовах соціальної корпоративної відповідальності, а є реальними бізнес-проектами, спрямованими на отримання як економічних, так і соціальних вигоди від спільного управління природними монополіями, об'єктами соціального призначення тощо. Проаналізовано міжнародний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства, який свідчить про світові тенденції щодо нарощування обсягів використання інвестицій приватного сектору для забезпечення сталого розвитку. Такий досвід визначає, що публічний сектор створює такі умови для інвесторів від приватної сторони, які були б вигідними та цікавими, при цьому, першочергово реалізується соціальна роль управління чи використання того чи іншого об'єкта. У статті також надано рекомендації для

удосконалення нормативно-правової бази щодо регламентації організаційно-економічного механізму впровадження проектів публічно-приватного партнерства для реалізації вітчизняних проектів регіонального розвитку. Сучасна вітчизняна законодавча система недостатньо розкриває прав та обов'язки суб'єктів партнерських відносин. В такому вигляді, недосконалість законодавчої бази може призвести до порушення соціального балансу, спекуляції ціни на надання послуг природних монополій, недотримання державою умов партнерських угод із приватним бізнесом, що суттєво гальмує розвиток проектів публічно-приватного партнерства в Україні.

Ключові слова: нормативно-правова база, державне управління, регіональний розвиток, проект, проекти публічно-приватного партнерства.

Аннотація. В статье рассматриваются вопросы реализации проектов государственно-частного партнерства как эффективного механизма реализации масштабных проектов социального значения на уровне государства, региона, местной власти. Проекты государственно-частного партнерства призваны объединять усилия власти и бизнеса в деле развития социальной инфраструктуры и, например, материально-технической базы объектов жилищно-коммунального хозяйства, предоставления жилищно-коммунальных и социальных услуг. Такие проекты реализуются не на условиях социальной корпоративной ответственности, а являются реальными бизнес-проектами, направленными на получение как экономических, так и социальных выгод от совместного управления естественными монополиями, объектами социального назначения и тому подобное. Проанализированы международный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства, свидетельствующий о мировых тенденциях по

наращиванию объемов использования инвестиций частного сектора для обеспечения устойчивого развития. Опыт определяет, что публичный сектор создает такие условия для инвесторов от частной стороны, которые были бы выгодными и интересными, при этом, в первую очередь реализуется социальная роль управления или использования того или иного объекта. В статье также даны рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы по регламентации организационно-экономического механизма реализации проектов государственно-частного партнерства для реализации национальных проектов регионального развития. Современная отечественная законодательная система недостаточно определяет права и обязанности субъектов партнерских отношений. В таком виде, несовершенство законодательной базы может привести к нарушению социального баланса, спекуляциям на предоставлении услуг естественных монополий, несоблюдение государством условий партнерских соглашений с частным бизнесом, существенно тормозит развитие проектов государственно-частного партнерства в Украине.

Ключевые слова: *нормативно-правовая база, государственное управление, региональное развитие, проект, проекты публично-частного партнерства.*

Summary. *The article deals with the implementation of public-private partnership projects as an effective mechanism for the implementation of large-scale projects of social importance at the level of the state, region, and local authorities. Public-private partnership projects are intended to combine the efforts of government and business to develop social infrastructure and, for example, the material and technical facilities of housing and communal services, the provision of housing and communal services and social services. Such projects are not implemented under the conditions of social corporate*

responsibility, but are real business projects aimed at obtaining both economic and social benefits from the joint management of natural monopolies, objects of social purpose, etc. The international experience in the implementation of public-private partnership projects is analyzed, which shows the global trends in increasing the use of private sector investments for sustainable development. Such experience determines that the public sector creates such conditions for investors from the private side that would be profitable and interesting, while the social role of managing or using an object is foremost. The article also provides recommendations for improving the legal framework on the regulation of organizational and economic mechanism of implementation of public-private partnership projects for the implementation of domestic regional development projects. The current domestic legal system does not sufficiently disclose the rights and obligations of the partners. In this form, the imperfection of the legal framework can lead to a breach of the social balance, speculation of the price for the provision of services of natural monopolies, non-compliance by the state with the terms of partnership agreements with private business, which significantly impedes the development of public-private partnership projects in Ukraine.

Key words: *normative-legal base, state administration, regional development, project, public-private partnership projects.*

Постановка проблеми. В умовах нестабільної фінансово-економічної ситуації ефективним механізмом виведення економічної системи України із кризи є формування сприятливих умов для залучення інвестицій на реалізацію проектів розвитку інфраструктури, як локомотива розвитку інших галузей народного господарства. Формування сприятливого інвестиційного клімату, що забезпечувало б сталий розвиток територій, можливе шляхом створення ефективної нормативно-правової бази та інституційних основ залучення фінансових інвестицій від

приватного сектору для реалізації масштабних проєктів. Система державного управління, перебуваючи в умовах трансформаційних процесів та переходу на євроінтеграційні напрями, має передумови формування нормативно-правових засад залучення інвестицій від приватних структур як внутрішніх, так і зовнішніх для держави, з метою реалізації державно важливих, масштабних проєктів інноваційного розвитку. Ефективним механізмом залучення інвестицій для реалізації інноваційних проєктів на рівні держави та регіону є публічно-приватне партнерство – форма співпраці державних установ, регіональної влади та представників бізнесу.

Аналіз останніх публікацій. Питання реалізації проєктів публічно-приватного партнерства є актуальним, отже викликає увагу науковців. Ряд авторів присвятили свої дослідження питанням розвитку інституцій публічно-приватного партнерства в Україні. Зокрема, К.В. Павлюк та С.М. Павлюк дослідили сутність проєктів публічно-приватного партнерства у галузях соціально-економічного розвитку на державному рівні [1]. Ю. С. Залознова, Н. В. Бутенко, І. П. Петрова досліджували механізми реалізації проєктів публічно-приватного партнерства з урахуванням національних особливостей господарювання [2]. А. І. Куліковим акумульовано теоретико-методичні підходи щодо впровадження проєктів публічно-приватного партнерства у різних країнах, на основі аналізу світового досвіду надано рекомендації щодо формування механізмів реалізації таких проєктів в Україні [3]. О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, Ю. П. Лебединський проаналізували перспективи запровадження проєктів публічно-приватного партнерства у сфері надання громадських послуг [4]. Б. М. Данилишиним було проаналізовано окремі засади Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [5]. Проте, залишаються невирішеними різні аспекти формування ефективного організаційно-економічного механізму запровадження та реалізації проєктів публічно-приватного партнерства.

Мета статті. Метою статті є формування пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації механізму публічно-приватного партнерства для фінансування проектів інноваційного регіонального розвитку.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання:

- надати теоретичне визначення поняттю публічно-приватного партнерства;
- систематизувати та проаналізувати міжнародний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства;
- на основі аналізу, провести класифікацію проектів публічно-приватного партнерства;
- надати пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації механізмів публічно-приватного партнерства на рівні регіону.

Виклад основного матеріалу. Одним із ефективних механізмів розвитку соціально важливих секторів економіки є застосування універсального механізму співпраці бізнесу та влади – проектів публічно-приватного партнерства. Світовий досвід реалізації таких проектів свідчить про ефективність застосування приватних інвестицій у соціально важливі галузі за умови контролю з боку держави ходу та виконання регулюючих функцій держави. Перевага проектів публічно-приватного партнерства перед приватизацією полягає у тому, що форма власності на об'єкти державного майна може залишатися незмінною, проте необхідне застосування інституційних змін, які б дозволяли приватним структурам здійснювати управління об'єктом або проектом, залишаючи за державою функцію контролю. Такий підхід суттєво розширює можливості та підвищує інтерес бізнесу до співвиконання економічних, організаційних, соціальних та інших функцій державних та регіональних органів влади.

Отже, під проектами публічно-приватного партнерства відповідно до українського законодавства розуміють – співробітництво між державою Україна, 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 [6].

Міжнародна практика свідчить, що органи державної влади по всьому світу активно використовують механізми публічно-приватного партнерства для розвитку об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, публічно-приватні проекти суттєво впливають на забезпечення розвитку міст та процеси урбанізації, виконують соціальні, економічні, інвестиційні та інші функції щодо розвитку територій. Особливо ефективною є практика використання проектів публічно-приватного партнерства, що діє в умовах обмеження фінансових ресурсів державних та регіональних бюджетів, що, за умов морального та фізичного зносу існуючої інфраструктури, призводить до зниження рівня конкурентоздатності національної економіки та зниження позицій держави на міжнародній арені.

Практика розвинених країн у сфері застосування проектів публічно-приватного партнерства свідчить про ефективність таких проектів для розвитку інфраструктури. Зокрема, найвищі показники реалізації проектів публічно-приватного партнерства спостерігаються у розвинених країнах. В Великобританії, Німеччині, Італії, США, Франції, Нідерландах, Швеції відсоток проектів публічно-приватного партнерства порівняно із проектами, що держава реалізує окремо складає в середньому 15 відсотків.

Найбільший відсоток проектів публічно-приватного партнерства у порівнянні із інфраструктурними проектами реалізованими державою окремо, у галузях освіти та охорони здоров'я – понад 25 %. Найнижчим є відсоток проектів публічно-приватного партнерства у організації дозвілля та комунальному господарстві. Це свідчить про те, що основні фінансові інвестиції від проектів публічно-приватного партнерства спрямовані на соціальні проекти держави. Через необхідність застосування інноваційних технологій та високий рівень технологізації виробництва у системі житлово-комунального господарства, а також через іншу форму власності – комунальну, проекти публічно-приватного партнерства можуть мати більший потенціал для розвитку даних галузей народного господарства.

У країнах з перехідною економікою доля проектів публічно-приватного партнерства є значно нижчою. Її можна представити у вигляді наступної діаграми – рис. 1

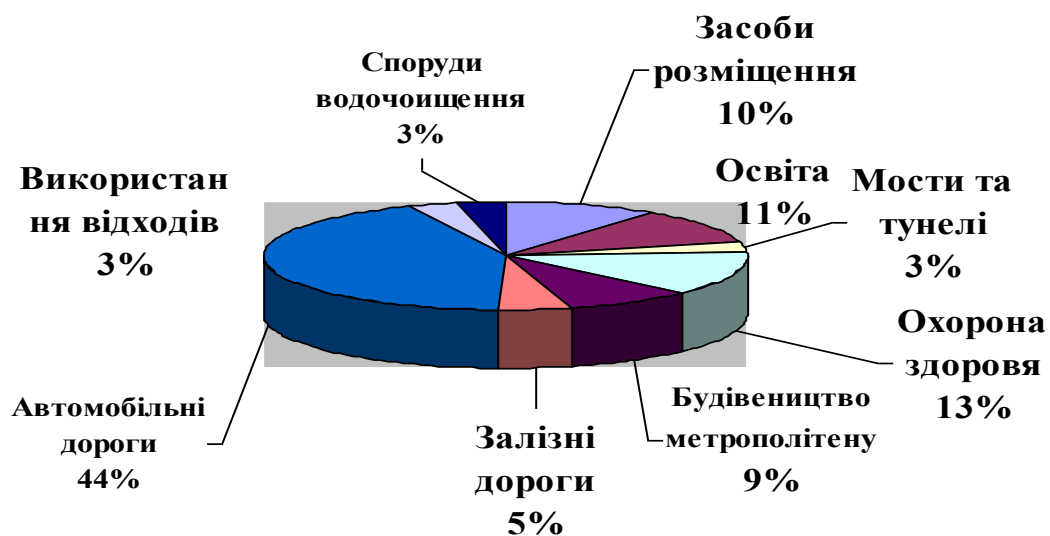


Рис. 1. Структура проектів публічно-приватного партнерства у країнах, що розвиваються

Статистика показує, що у країнах, що розвиваються, більшість проектів публічно-приватного партнерства реалізуються саме на

місцевому рівні. Це свідчить про недосконалість системи державного управління та нормативно-правового забезпечення реалізації подібних проектів на рівні держави. Отже, муніципальні утворення є більш мобільними та активніше запроваджують спільні проекти із залученням приватних інвестицій для реалізації проектів, що потребують значних фінансових вкладень, які не може територіальна громада понести самотійно.

Отже, проекти публічно-приватного партнерства – це система складних взаємозв'язків державних та муніципальних органів влади із приватними суб'єктами господарювання, що передбачає нормативно-правове, організаційне, фінансово-економічне забезпечення, створення умов для реалізації спільних платіжних механізмів, розподілення ризиків, функцій регулювання та контролю між державою (громадою) та приватним інвестором.

Міжнародний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства можна акумулювати у наступних особливостях:

- функцією держави є розробка уніфікованих для кожної окремої галузі економіки угод соціального партнерства, формування юридичних механізмів реалізації проектів публічно-приватного партнерства через формування ефективного нормативно-правового забезпечення;
- формування умов для реалізації державних, регіональних і муніципальних проектів на підставах співфінансування або повного залучення приватних інвестицій суттєво знижує навантаження на державний, регіональний та муніципальний бюджети, отже дозволяє більш ефективно використовувати гроші від оподаткування та спрямовувати їх на нові проекти соціального значення;
- проекти публічно-приватного партнерства реалізуються для досягнення стратегічних завдань, виконуються у довгостроковій перспективі, отже мають стратегічний характер;

- форми проектів публічно-приватного партнерства можуть бути різні, проте приналежність проекту до публічно-приватних відносин можна визначити через аналіз форми власності та механізмів фінансування реалізації проекту;
- проекти завжди мають елемент інноваційності.

В Україні проекти публічно-приватного партнерства не є широко розповсюдженими через відсутність чітко прописаних механізмів та нормативно-правового забезпечення реалізації таких проектів. В Харківській області прикладами проектів публічно-приватного партнерства можуть бути проекти, реалізовані до чемпіонату «Євро-2012» (реконструкції Міжнародного аеропорту «Харків», стадіону «Металіст», будівництво готельних комплексів для прийому гостей чемпіонату), будівництво та реконструкція будівлі Харківської філармонії, інноваційні проекти розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, будівництво станцій метрополітену «Одеська», «Перемога» та «Державінська», реконструкція Харківського зоопарку та інші.

Активний розвиток інноваційних проектів на рівні міста та області свідчить про ефективне запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у різних галузях економіки з метою розвитку інфраструктури та вирішення нагальних соціальних цілей через реалізацію масштабних інноваційних проектів. Проаналізувавши міжнародний та вітчизняний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства, можна провести наступну їх класифікацію – таблиця 1.

Таким чином, класифікація видів угод публічно-приватного партнерства свідчить про різноманіття форм реалізації даних проектів, обрання яких залежить від специфіки проекту, його масштабів, галузі реалізації та організаційних і економічних передумов ініціації проекту.

Класифікація проектів публічно-приватного партнерства

Група проектів публічно-приватного партнерства	Визначення
Контракт з управління	Управління проектом належить приватному партнеру, органи влади сплачують за реалізацію функції управління приватному партнеру, тобто найм організації для здійснення менеджменту проекту. Право власності належить публічному партнеру.
Контракт лізингу	Передбачає передачу проекту приватному партнеру на основі умов лізингу. Управління проектом здійснює приватна сторона, за публічним партнером залишається право власності.
Договори концесії на реконструкцію та управління	Приватний партнер здійснює процеси реконструкції та подальшого управління об'єктом проекту публічно-приватного партнерства. Публічний партнер передає права володіння та управління, залишаючи за собою право моніторингу та контролю.
Договір передачі у концесію	Об'єкт передається у концесію. Публічний партнер залишає право володіння, моніторингу та контролю. Приватний партнер має право управління та розширення і розвитку об'єкту концесії.
Реалізація нових проектів	Приватний партнер здійснює будівництво об'єкту приватно-публічного партнерства та передає право власності публічному партнерові. Управління може здійснювати як публічний партнер, так і можлива ситуація паралельного співуправління із органами влади.
Часткова приватизація	Купівля приватним партнером частини акцій державної або муніципальної компанії, на основі чого управління компанією частково або повністю переходить до відомого приватного партнера.

Підсумувавши результати дослідження світового та вітчизняного досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства, можна надати наступні рекомендації щодо підвищення ефективності реалізації інноваційних проектів соціального значення в умовах недостатнього фінансування через реалізацію механізмів публічно-приватного партнерства на регіональному рівні.

Однією із передумов ефективного управління проектами регіонального розвитку із залученням фінансування від приватного сектору та участі у реалізації проектів органів влади, є формування відповідної нормативно-правової бази, яка б регламентувала організаційні

механізми реалізації подібних проектів на практиці. Система фінансового та фіскального законодавства не має чіткої системи реалізації проектів за умов співфінансування приватного та публічного секторів економіки, що негативно впливає на потенційні можливості до залучення інвестицій від приватних партнерів. В умовах євроінтеграційних процесів доцільно адаптувати українське законодавство щодо реалізації проектів публічно-приватного партнерства до світового досвіду для реалізації можливості залучення інвестицій від закордонних партнерів та міжнародних фінансових установ.

Висновки. Отже, у результаті проведеного аналізу було сформульоване теоретичне визначення поняття публічно-приватного партнерства, яке свідчить про його комплексність та системний характер. У результаті систематизації та аналізу міжнародного досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства визначено, що такі проекти мають широку практику впровадження та мають особливу актуальність в умовах недостатнього фінансування для реалізації масштабних проектів соціального значення. На основі аналізу було проведено класифікацію проектів публічно-приватного партнерства, що підтверджує широкий спектр форм впровадження подібних проектів та високий потенціал для їх реалізації на вітчизняних ринках. Надано пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації механізму публічно-приватного партнерства на рівні регіону, які полягають у формуванні ефективної нормативно-правової бази та організаційно-економічного механізму реалізації подібних проектів.

Література

1. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М.

- Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2010. № 17. С. 10–19. URL: www.nbuu.gov.ua
2. Залознова Ю.С. Публічно-приватне партнерство в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю.С. Залознова, Н.В. Бутенко, І.П. Петрова // Економічний вісник Донбасу. 2016. № 2 (44). С. 21-28.
 3. Куліков А.І. Аналіз зарубіжного досвіду механізмів реалізації державно-приватного партнерства / А.І. Куліков // Держава та регіон. Сер.: Право та держ. упр. 2012. №2.
 4. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород : Патент, 2013. 192 с.
 5. Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності. URL: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system>
 6. Закон України «Про державно-приватне партнерство (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 524). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

References

1. Pavlyuk K. V. Sutnist` i rol` derzhavno-pryvatnogo partnerstva v social`no-ekonomichnomu rozvytku derzhavy / K. V. Pavlyuk, S. M. Pavlyuk // Naukovi praci KNTU. Ekonomichni nauky. 2010. # 17. S. 10–19. URL: www.nbuu.gov.ua
2. Zaloznova Yu.S. Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukrayini: stan, problemy ta perspektyvy` rozvytku / Yu.S. Zaloznova, N.V. Butenko, I.P. Petrova // Ekonomichnyj visnyk Donbasu. 2016. # 2 (44). S. 21-28.

3. Kulikov A.I. Analiz zarubizhnogo dosvidu mexanizmiv realizaciyi derzhavno-pryvatnogo partnerstva / A.I. Kulikov // Derzhava ta region. Ser.: Pravo ta derzh.upr. 2012. #2.
4. Rozvytok partnerstva mizh miscevoyu vladoyu ta nederzhavnym sektorom u sferi nadannya gromads`kyh poslug : monografiya / O. V. Berdanova, V. M. Vakulenko, M. D. Vasylenko ta in. ; za red. Yu. P. Lebedyns`kogo. Uzhgorod : Patent, 2013. 192 s.
5. Danylyshyn B. M. Analiz regulyatornogo vplyvu pry vprovadzhenni Zakonu Ukrayiny «Pro zagal`ni zasady rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva v Ukrayini» // Departament investycijnoyi ta innovacijnoyi diyal`nosti. URL: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system>
6. Zakon Ukrayiny «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo (Vidomosti Verxovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 2010, # 40, st. 524). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>