

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 351

Жадан Олександр Васильович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економіки та менеджменту*

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Zhadan Oleksandr

Doctor of Science in Public Administration,

Professor of department of Economics and Management

V.N. Karazin Kharkiv National University

ORCID: 0000-0001-8088-355X

**ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЕКТІВ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE ADMINISTRATION OF
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS**

***Анотація.** Визначено актуальність та своєчасність дослідження організаційних аспектів адміністрування проектів державно-приватного партнерства в умовах сучасної соціально-економічної ситуації.*

У статті поставлено за мету всебічне дослідження сутнісних характеристик державно-приватного партнерства та визначення на цій основі підходів до вдосконалення організаційних складових адміністрування проектів ДПП у сучасних соціально-економічних умовах розвитку суспільства.

На підставі аналізу теоретичних досліджень сутнісних характеристик державно-приватного партнерства надано його узагальнене визначення як законодавчо оформленого виду довгострокових контрактних відносин між відповідними органами управління та приватними інвесторами, які вирішують спільні завдання, що в

перспективі дозволяють подолати обмеженість бюджетних чи позабюджетних ресурсів для фінансування значущих проектів при збереженні високого рівня державного та громадського контролю, а також забезпечити зниження ризиків як для публічного партнера, так і для приватного інвестора.

Виокремлено специфічні риси державно-приватного партнерства з організаційної точки зору, серед яких: довгостроковий характер активної та ефективної взаємодії органів публічної влади з представниками відповідних бізнес-структур; можливість повного чи часткового поділу між публічним та приватним партнерами всіх потенційних виробничих, комерційних та репутаційних ризиків, пов'язаних з фінансуванням, будівництвом чи реструктуризацією об'єктів інфраструктури; об'єднання фінансових активів, спільне використання яких багаторазово підвищує економічний ефект за рахунок зниження ризиків та підвищення доходів кожної сторони.

За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що за умови належного організаційного підходу до реалізації проектів державно-приватного партнерства, воно може стати ефективним інструментом у сферах цивільної інфраструктури, а також у наданні спеціалізованих послуг, забезпечуючи реалізацію довгострокової стратегії економічного зростання. Подальша активізація інструментів державно-приватного партнерства дозволить забезпечити зростання інноваційної ємності сфер та галузей національної економіки, сприятиме нарощуванню технологічного потенціалу.

Ключові слова: державно-приватне партнерство; адміністрування, організація.

Summary. The relevance and timeliness of the study of organizational aspects of the administration of public-private partnership projects in the

conditions of the modern socio-economic situation have been determined.

The aim of the article is to conduct a comprehensive study of the essential characteristics of public-private partnership and to determine, on this basis, approaches to improving the organizational components of the administration of PPP projects in the modern socio-economic conditions of the development of society.

Based on the analysis of theoretical studies of the essential characteristics of public-private partnership, its generalized definition is given as a legally formalized type of long-term contractual relations between the relevant management bodies and private investors who solve joint tasks, which in the long run allow overcoming the limitation of budgetary or extra-budgetary resources for financing significant projects at maintaining a high level of state and public control, as well as ensuring a reduction of risks for both the public partner and the private investor.

The specific features of public-private partnership from an organizational point of view are highlighted, which include: long-term nature of active and effective interaction of public authorities with representatives of relevant business structures; the possibility of full or partial division between public and private partners of all potential production, commercial and reputation risks associated with financing, construction or restructuring of infrastructure facilities; pooling of financial assets, the joint use of which multiplies the economic effect by reducing risks and increasing the income of each party.

Based on the results of the conducted research, it was concluded that, subject to a proper organizational approach to the implementation of public-private partnership projects, it can become an effective tool in the fields of civil infrastructure, as well as in the provision of specialized services, ensuring the implementation of a long-term strategy of economic growth. Further intensification of public-private partnership tools will allow to ensure the growth of innovation capacity of spheres and branches of the national economy,

will contribute to the increase of technological potential.

Key words: *public-private partnership; administration, organization.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У складних умовах сучасного етапу розвитку суспільства об'єктивно обумовлені бюджетні обмеження актуалізують проблему впровадження в практику інституційної взаємодії держави (публічного партнера) та бізнесу (приватного партнера) інструментів державно-приватного партнерства як ефективного механізму їх співробітництва. Теоретичне та методологічне обґрунтування організаційного забезпечення оптимізації державно-приватного партнерства, пошук ефективних засобів його практичного впровадження виступає ключовим елементом формування та реалізації довгострокової економічної політики на будь-якому рівні (загальнодержавному, регіональному, місцевому) як певної цільової сукупності впливових заходів, спрямованих на підвищення ефективності господарського управління комплексом та об'єктами виробничої та соціальної інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми обґрунтування сутнісних характеристик державно-приватного партнерства та організаційних аспектів його розвитку знайшли відображення у працях вітчизняних і зарубіжних вчених. А. Апаров та А. Яценко висвітлюють сутність і значення державно-приватного партнерства, особливості співпраці бізнесу та держави, досліджують основні нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватне партнерство в Україні [1]. Мар'янович М. аналізує досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства в країнах Європейського Союзу та в Україні, зокрема з погляду їхнього впливу на досягнення Цілей сталого розвитку, визначених

Організацією Об'єднаних Націй до 2030 р. [2]. Дж. Делмон пропонує методологію класифікації державно-приватного партнерства в сфері інфраструктури на основі таких ключових характеристик: чи включає проект новий чи існуючий бізнес, характер зобов'язань приватного сектора щодо будівництва, потребу приватного сектора в мобілізації значного приватного фінансування тощо [5]. С. Харріс, Дж. Ходжес, П. Шукла досліджують досвід перегляду і скасування інфраструктурних проектів ДПП у країнах, що розвиваються, що набуває особливої актуальності в умовах сучасної ситуації в Україні [7].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Незважаючи на досить тривалий період дослідження феномену державно-приватного партнерства в розвинених країнах і вже достатню ґрунтовні напрацювання щодо визначення сутності, видів, інструментів і механізмів його функціонування, проблеми розвитку організаційних основ реалізації проектів ДПП в сучасних реаліях суспільних трансформацій вивчені все ще недостатньо.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у всебічному дослідженні сутнісних характеристик державно-приватного партнерства та визначенні на цій основі підходів до вдосконалення організаційних основ адміністрування проектів ДПП в сучасних соціально-економічних умовах розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У традиційному розумінні державно-приватне партнерство – це законодавчо оформлені довгострокові контрактні відносини між відповідними органами управління та приватними інвесторами, які вирішують спільні завдання, які в перспективі дозволяють подолати обмеженість бюджетних чи позабюджетних ресурсів для фінансування значущих проектів при збереженні високого рівня державного та громадського контролю, а також

забезпечити зниження ризиків як для публічного партнера, так і для приватного інвестора [5; 6].

Специфічною рисою державно-приватного партнерства виступає довгостроковий характер активної та ефективної взаємодії органів публічної влади з представниками відповідних бізнес-структур, що передбачає не лише проектування та фінансування об'єктів суспільної інфраструктури, а й усі наступні стадії подальшої експлуатації, капітального та поточного технічного обслуговування об'єкта інфраструктури представником бізнесу на користь публічної сторони та територіальної спільноти [7].

Важливим організаційним аспектом державно-приватного партнерства є можливість повного чи часткового поділу між публічним (державою) та приватним (представником бізнесу) партнерами всіх потенційних виробничих, комерційних та репутаційних ризиків, пов'язаних з фінансуванням, будівництвом чи реструктуризацією об'єктів інфраструктури [8]. У рамках контрактних угод між публічним та приватним партнерами об'єднуються фінансові активи, спільне використання яких багаторазово підвищує економічний ефект за рахунок зниження ризиків та підвищення доходів кожної сторони. Залучення приватних інвесторів до фінансування проектів у галузі виробничої та соціальної інфраструктури дозволяє знизити капітальні та операційні витрати, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності суспільства. Це стає особливо актуальним в умовах необхідності фінансування цивільної інфраструктури, що має стратегічний характер, де витрати на виробництво та експлуатацію об'єктів досить високі та малоприбуткові, а фінансові та комерційні ризики є досить значними.

Додаткового значення організаційні процедури при підготовці і реалізації проектів державно-приватного партнерства набувають в умовах макроекономічної нестабільності. Зміна ситуації може спричинити

зростання витрат, збільшення термінів реалізації проекту, що значно знизить економічну ефективність та неминуче збільшить ризики насамперед приватних інвесторів. Тому передбачені законодавством можливості перегляду умов контрактів у ситуації форс-мажорних обставин та нестабільної кон'юнктури дають приватним інвесторам «захищене» довгострокове функціонування.

Для забезпечення економічної та організаційної ефективності системи управління у сфері реалізації проектів державно-приватного партнерства необхідне накопичення управлінських компетенцій відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Це пов'язано із здійсненням контрольних функцій відповідного уповноваженого органу, припинення фактів порушення законодавства у сфері державно-приватного партнерства, а також гарантування безпеки на всіх етапах реалізації проекту.

Ключовими компетенціями уповноважених органів у сфері державно-приватного партнерства є: моніторинг економічної ефективності проектів державно-приватного партнерства як на передінвестиційній стадії, так і на стадіях укладання та реалізації угод; оцінка та погодження конкурсної документації під час укладання угоди про державно-приватне партнерство; здійснення прямої та міжвідомчої координації та проведення оцінки діяльності інвестиційних суб'єктів у процесі реалізації угод.

При реалізації організаційного етапу механізму розгляду проекту угоди про державно-приватне партнерство необхідно передбачити інструменти мінімізації всіх видів потенційних ризиків, пов'язаних як з екзогенними, і з ендогенними чинниками. При цьому, принципи оцінки та управління ризиком ДПП, як і будь-яким іншим підприємницьким ризиком (у тому числі і щодо органу влади), здійснюються через певні процедури: аналіз факторів впливу на рівень ризику; оцінка можливих втрат та наслідків; оптимізація рівня ризику; вибір методів та прийомів мінімізації

ризиків.

З організаційної точки зору рівень взаємозалежності цілей між державними та приватними партнерами має особливе значення. Відносно ДПП державний сектор переслідує як внутрішні, так і зовнішні цілі. Зовнішній результат ДПП реалізує у найширшому сенсі інтереси спільноти, визначені на політичному та адміністративному рівні. Заради цієї мети державний сектор намагається в рамках структури партнерства покращувати своє фінансове становище, відновлювати інфраструктуру, просувати інвестиції, покращувати конкурентні позиції регіону, створювати робочі місця та вирішувати інші колективні проблеми. На внутрішньому рівні органи публічного адміністрування загалом намагаються отримувати вигоду зі знання ринку та ділових компетенцій приватних партнерів і, виконуючи завдання у формі державно-приватного партнерства, скорочувати штати адміністрацій та одночасно знаходити зацікавлені адміністративні одиниці.

Поряд з цим, метою приватних партнерів у рамках організаційної структури державно-приватного партнерства є збільшення або підтримка (принаймні у довгостроковому баченні) перспектив прибутку.

В економічно розвинених країнах існують дві різні форми юридичної інституціоналізації ДПП, а саме: державний сектор та приватні партнери приєднуються до існуючої компанії чи спільно створюють змішану компанію; державні та приватні партнери укладають договір (контракт).

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство», воно може здійснюватись в таких формах: концесійний договір; договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір про спільну діяльність; інші договори [3].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в

Україні станом на 01.01.2024 на умовах ДПП укладено 198 договорів, з яких реалізується 22 договори (10 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 6 – інші договори), 166 договорів не реалізується (115 – не виконується, 51 – розірвані / закінчився термін дії), 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації [4].

З огляду на європейський досвід слід зазначити, що Європейська Комісія розглядає як позитивний чинник використання приватних інвестицій для формування публічних послуг. Повідомлення Комісії щодо інтерпретації того, як мають застосовуватися принципи Договору про ЄС, що стосуються виключення дискримінації, свободи запровадження та вільного надання послуг, вказує, що роль приватного сектору у сфері інфраструктури та державного сервісу стає більш важливою з технічних (організаційних) та фінансових причин. Концесії та інші форми договорів ДПП дають значні економічні результати, часто так само важливі, як і традиційно державні пропозиції (до 11% ВВП Євросоюзу). Крім того, Комісія вказує, що умови та принципи, заявлені для сервісу, концесій та інших подібних форм ДПП, також мають силу для концесій на державні роботи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Сучасна тенденція формування та розвитку інститутів державно-приватного партнерства виступає об'єктивною основою ефективної взаємодії економічних суб'єктів підприємницького сектору та органів публічної влади, забезпечуючи консолідацію матеріальних і фінансових ресурсів та більш рівномірний розподіл комерційних і фінансових ризиків між ними. За умови належного організаційного підходу до реалізації проектів державно-приватного партнерства, воно може стати ефективним інструментом у сферах цивільної інфраструктури, а також у наданні спеціалізованих послуг, забезпечуючи реалізацію довгострокової стратегії економічного зростання. Найбільш ефективно інструменти державно-

приватного партнерства реалізуються у галузі будівництва об'єктів нерухомості, розвитку інформаційних технологій, у сферах освіти та охорони здоров'я, транспорту, інновацій. Загалом активізація інструментів державно-приватного партнерства дозволяє забезпечити зростання інноваційної ємності сфер та галузей національної економіки, сприяє нарощуванню технологічного потенціалу.

Література

1. Апаров А.М., Яценко А.В. Державно-приватне партнерство як особлива правова форма співпраці держави з приватним бізнесом. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія: Юридичні науки.* 2015. №4 (81). С. 27-35.
2. Мар'янович М. Е. Роль державно-приватного партнерства в досягненні Цілей сталого розвитку до 2030 року. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки.* 2017. Т. 2, Вип. 1. С. 98-102.
3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2010. № 40. Ст. 524. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
4. Стан здійснення ДПП в Україні. *Міністерство економіки України : веб-сайт.* URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 26.01.2024).
5. Delmon J. Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure. *The World Bank. Finance Economics & Urban Department.* 2010. 75 p.
6. Farquharson E. et al. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. *The World Bank.* 2011. 198 p.

7. Hodges J., Harris C., Schur M., Shukla P. Infrastructure projects: a review of canceled private projects. *World Bank public policy for the private sector notes*. 2003. 252 p.
8. Public-Private Partnership. Reference Guide. International Bank for Reconstruction and Development. *The World Bank*. 2014. 238 p.

References

1. Aparov, A.M., & Yatsenko, A.V. (2015). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak osoblyva pravova forma spivpratsi derzhavy z pryvatnym biznesom. [Public-private partnership as a special legal form of state cooperation with private business]. *Foreign trade: economy, finance, law. Scientific journal. Series: Legal Sciences*, no. 4 (81). pp. 27-35 [in Ukrainian].
2. Marianovych, M. E. (2017). Rol derzhavno-pryvatnoho partnerstva v dosiahnenni Tsilei staloho rozvytku do 2030 roku [The role of public-private partnership in achieving the Sustainable Development Goals by 2030]. *Scientific notes of NaUKMA. Economic sciences*, vol. 2, issue 1, pp. 98-102 [in Ukrainian].
3. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo : Zakon Ukrainy vid 1 lyp. 2010 r. № 2404-VI [On Public-Private Partnership: Law of Ukraine, 2010, 1 Jul. № 2404-VI]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> [in Ukrainian].
4. Stan zdiysnennya DPP v Ukrayini [The status of PPP implementation in Ukraine]. (2024). *Ministerstvo ekonomiky Ukrayiny – Ministry of Economy of Ukraine*. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> [in Ukrainian].

5. Delmon, J. (2010). Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure. *The World Bank*. Finance Economics & Urban Department.
6. Farquharson, E. et al. (2011). How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. *The World Bank*.
7. Hodges, J., Harris, C., Schur, M., & Shukla, P. (2003). Infrastructure projects: a review of canceled private projects. *World Bank public policy for the private sector notes*.
8. Public-Private Partnership. Reference Guide. (2014). International Bank for Reconstruction and Development. *The World Bank*.