

УДК 334:331.107.5

Хмурова В.В.

кандидат економічних наук, доцент,
Київський національний торговельно-економічний університет

Khmurova Victoria

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of Management Department
Kyiv National University of Trade and Economics

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

INSTITUTIONAL BASIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION

У статті розкрито основні питання інституційних напрямів формування публічно-приватного партнерства. Виконання стратегії сталого розвитку країни 2020 вимагає від керівників всіх рівнів зміни поглядів на використання інструментів партнерства. Стаття розкриває особливості дорожньої карти публічно-приватного партнерства, необхідність вдосконалення законодавчої бази. Деталізація дозволяє чітко визначити певні недоліки цього механізму. При цьому публічно-приватне партнерству слід віддавати пріоритет, оскільки цей інструмент дозволяє зберегти контроль за об'єктом, реалізацією проекту та наданням публічної послуги, а також передбачає використання досвіду приватного партнера, привнесених їм ефективних методів управління і технологій, що, в кінцевому рахунку, повинно забезпечити більш низьку вартість реалізації проекту в порівнянні з повністю державними.

Ключові слова: партнерство, публічно-приватне партнерство, формування партнерства, розвиток публічно-приватного партнерства, інституційні основи.

В статье раскрыты основные вопросы институциональных направлений формирования публично-частного партнерства. Выполнение стратегии устойчивого развития страны 2020 требует от руководителей всех уровней изменения взглядов на использование инструментов партнерства. Статья раскрывает особенности дорожной карты публично-частного партнерства, необходимость совершенствования законодательной базы. Детализация позволяет четко определить определенные недостатки. При этом публично-частному партнерству следует отдавать приоритет, поскольку этот инструмент позволяет сохранить контроль за объектом, реализацией проекта и предоставлением публичной услуги, а также предполагает использование опыта частного партнера, привносимых им эффективных методов управления и технологий, что, в конечном счете, должно обеспечить более низкую стоимость реализации проекта по сравнению с государственными.

Ключевые слова: партнерство, публично-частное партнерство, формирование партнерства, развитие публично-частного партнерства, институциональные основы.

The article deals with the main issues of the institutional directions of the formation of public-private partnership. The implementation of the 2020 sustainable development strategy requires managers at all levels to change their views on the use of partnership tools. The article reveals the peculiarities of the road map of public-private partnership, the need to improve the legislative framework. Detailing allows you to clearly identify certain disadvantages of this mechanism. At the same time, public-private partnerships should be given priority, since this tool allows you to maintain control over the object, project implementation and public service provision, and also involves the use of the experience of a private partner brought to them by effective management methods and technologies, which ultimately should provide a lower cost of project implementation than fully state-owned. Public-private partnerships does have a lot of advantages for a public partner, but does it mean that we should try to build all investment projects in a row on this models, operators, consumers, population), the need to take into account different opinions and interests, a well-balanced distribution of resources and risks. In fact, a public-private partnership is a complex and expensive tool that, if mistreated, can at best lead to the bankruptcy of a private partner, and with a more negative scenario, destroy the region's economy. Public-private partnerships in good hands can effectively solve a complex infrastructure problem, create hundreds or even thousands of jobs, attract billions of private investment, not to mention those cases where public-private partnership is simply the only possible solution to the problem. In order for the public-private partnerships to have a real meaning, the private partner must have clear grounds for transferring part of the risks to the public partner. The formation and development of public-private partnerships projects is a real prerequisite for the growth of the investment and social attractiveness of regions, strengthening their competitiveness, and creating a positive image of the country and individual regions.

Keywords: partnership, public-private partnership, formation of partnership, development of public-private partnership, institutional foundations.

Постановка проблеми. Глобалізація сучасного світу визначає нові індикатори в побудові взаємовідносин між владою, місцевими органами самоврядування, бізнесом та іноземними партнерами. Правова система країн має значні відмінності, які обов'язково мають бути враховані під час укладання партнерських угод.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічно-приватне партнерство як об'єкт дослідження посідає чільне місце у наукових дослідженнях як зарубіжних так й вітчизняних вчених. Правовим аспектам партнерства присвятили свої праці такі вчені як О. Вінник, І. Брайловський, Д. Бондаренко, Н. Бондар, В. Варнавський, Т. Єфименко, В. Остапенко, С. Підгаєць, П. Шилепницький та ін.

Постановка завдання. Основними завданнями є визначення особливостей використання публічно-приватного партнерства для підвищення рівня життя.

Вклад основного матеріалу. Стратегічне бачення сталого розвитку України ґрунтується на забезпеченні національних інтересів та виконанні міжнародних зобов'язань України щодо сталого розвитку. Такий розвиток передбачає:

- подолання дисбалансів, які існують в економічній, соціальній, екологічній сферах;
- побудову мирного та безпечного, соціального згуртованого суспільства з належним управлінням та інклюзивними інституціями;
- забезпечення партнерської взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу, науки, освіти та організацій громадянського суспільства;
- повну зайнятість населення;
- високий рівень освіти та охорони здоров'я;
- стан довкілля, який забезпечуватиме якісне життя та благополуччя теперішнього і майбутніх поколінь;
- децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів;
- збереження національних культурних цінностей і традицій.

Забезпечити результативність, ефективність, відкритість та інклюзивність управлінського процесу, підзвітність та відповідальність суб'єктів управління. Сприяти переходу до горизонтальної системи суспільної координації прийняття та реалізації управлінських рішень за участі усіх заінтересованих сторін на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Забезпечувати участь громадян у процесі прийняття рішень. Запровадити належні процедури для інформування, консультацій та участі усіх заінтересованих сторін та інституцій громадянського суспільства.

Забезпечити формування соціального діалогу, запровадження корпоративної соціальної відповідальності і публічно-приватного партнерства з метою сприяння співпраці та виконання загальних зобов'язань для досягнення сталого споживання і виробництва.

Сформувати організаційну інфраструктуру підтримки підприємництва у вигляді технопарків, бізнес-інкубаторів, мереж надання послуг підприємствам, зокрема на засадах публічно-приватного партнерства; сприяти розвитку кластерних мереж.

Сприяти децентралізації енергозабезпечення для всіх шляхом створення умов для автономного енерговиробництва на основі відновлювальних джерел енергії.

Запровадити механізми широкого громадського обговорення проектів нормативно-правових актів і рішень органів влади та місцевого самоврядування, які є значущими для громади та суспільства загалом, та впровадження цих рішень.

Для забезпечення всеосяжного і глибокого моніторингу всього комплексу цілей і завдань Стратегії 2020 необхідно:

– розробити та впровадити у статистичну звітність усіх рівнів індикатори сталого розвитку, зокрема у регіональному розрізі;

– забезпечити формування масиву доступних структурованих статистичних даних шляхом удосконалення системи національної статистики, відповідно до вимог Базових принципів офіційної статистики ООН.

На основі цільових показників та індикаторів, визначених у Стратегії 2020, необхідно організувати відкриту та загальнодоступну систему моніторингу стану довкілля, стану населення та господарства за ключовими показниками сталого розвитку.

Використання публічно-приватного партнерства в умовах децентралізації обумовлено необхідністю відновлення тих напрямів економічного розвитку, розвиток яких бізнес не зацікавлений взяти на себе без державних або публічних гарантій (через тривалість проектів або їх високу ризикованість), або не може обійтись без публічної чи державної підтримки (в наслідок високої капіталоємності проектів). Існує необхідність формування стимулів розвитку партнерських відносин в зв'язку з відсутністю існуючих самостійно діючих механізмів в інституціональному середовищі.

Перевагами з боку держави буде підвищення якості та зменшення вартості при купівлі перспективних технологій; підвищення ефективності комерціалізації нових технологій за рахунок моніторингу їх реалізації на всіх стадіях; розвиток економіки знань. Сучасний стан надання послуг державними підприємствами представлено на рис. 1.

В умовах глобалізації існує можливість запозичення найкращого досвіду від провідних країн на використання публічно-приватного партнерства та впровадження цього досвіду для покращення якості послуг та підвищення рівня життя населення.

В 2011 році Кабінетом міністрів було розроблено дорожню карту по процедурі державно-приватного партнерства. Виходячи з попередніх досліджень [1; 2] вважаємо за доцільне адаптувати запропоновану карту до публічно-приватного партнерства. Дорожня карта складається з 5 етапів представлених на рис. 2.

Розглянемо всі етапи більш детально. На першому етапі відбувається підготовка об'єкту публічно-приватного партнерства з подальшим узгодження основних умов, вимог та обов'язків до партнерів. В подальшому відбувається розробка ТЕО та аналіз його ефективності ТЕО. Розгляд має відбутись не більше ніж за 25 днів та виноситься висновок про результати проведення аналізу ефективності проекту.



Рис. 1. Стан надання послуг державними підприємствами

На другому етапі підготовки до конкурсу проводяться наступні процедури: розробка проектів договорів, розробка конкурсної документації, затвердження процедур щодо проведення конкурсу. Рішення про проведення конкурсу приймається місцевою радою після проведення у встановленому порядку аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства.

На третьому етапі затверджується склад конкурсної комісії та положення про комісію, конкурсні документи, проекти договорів. У рішенні про проведення конкурсу зазначаються: найменування державного партнера; найменування об'єкта публічно-приватного партнерства; строк здійснення такого партнерства; форма реалізації державно-приватного партнерства та його основні етапи; обсяг та форма фінансової участі державного партнера у здійсненні зазначеного

партнерства; порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельною ділянкою; кількість етапів проведення конкурсу; строк подання заявок на участь у конкурсі, який не може бути меншим ніж 30 календарних днів з дати публікації оголошення про проведення конкурсу; строк подання конкурсних пропозицій; основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; основні критерії проведення оцінки конкурсної пропозиції для визначення переможця конкурсу та зважений коефіцієнт для кожного такого критерію; адреса прийому заявок для участі в конкурсі та конкурсних пропозицій.

Конкурсна документація має містити: інструкцію для претендентів; умови проведення конкурсу; проект договору із зазначенням його істотних умов, та умовами, які можуть бути змінені під час проведення конкурсу; висновок про результати проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства для об'єкта, який виставляється на конкурс; перелік ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства, та форми управління такими ризиками; інші документи (за рішенням органу управління).

Конкурсна документація оприлюднюється на веб-сайті органу управління не пізніше ніж через три дні після її затвердження зазначеним органом та надається особі на її письмовий запит.

Інструкція для претендентів містить: інформацію про процедурні питання; вимоги до складу конкурсної пропозиції, її оформлення, розроблення і подання; інформацію про необхідність отримання згоди органу Антимонопольного комітету у випадках, передбаче-

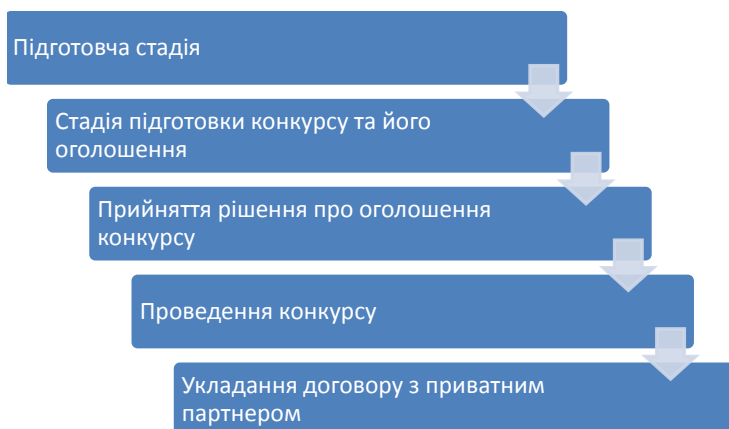


Рис. 2. Дорожня карта процедури публічно-приватного партнерства

них законодавством. У такому разі конкурсна комісія подає претендентові необхідні для отримання такої згоди документи; порядок надання роз'яснень щодо конкурсної документації.

Умови проведення конкурсу містять: інформацію про склад об'єкта публічно-приватного партнерства та його опис із зазначенням основних техніко-економічних показників; кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу. Кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу повинні відповідати критеріям, визначеним органом управління, щодо наявності: обладнання та матеріально-технічної бази; працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід; документально підтвердженого досвіду та фінансової спроможності. Інформацію про види діяльності, які провадитимуться в рамках публічно-приватного партнерства; критерії і порядок проведення оцінки конкурсних пропозицій та визначення переможця конкурсу; відомості щодо наявності обмежень та/або обтяжень щодо об'єкта публічно-приватного партнерства; порядок та умови отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення публічно-приватного партнерства (у разі необхідності); перелік документів, що подаються претендентами для підтвердження їх відповідності кваліфікаційним вимогам; інформацію про форми фінансової участі державного та приватного партнерів.

Умовами проведення конкурсу можуть бути передбачені також: порядок встановлення, зміни цін (тарифів) на виготовлені (надані) товари (роботи, послуги); умови, розмір і порядок внесення платежів, якщо такі передбачено у рамках здійснення публічно-приватного партнерства; зобов'язання щодо компенсації витрат на проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства та/або витрат на розроблення (виготовлення) земельпорядної документації, її експертизи та інших витрат, пов'язаних з підготовкою до конкурсу; вимоги щодо: найму працівників, створення нових робочих місць; використання праці громадян України; рівня заробітної плати та соціального забезпечення найманих працівників; використання вітчизняних сировини, матеріалів, технологій, техніки та обладнання вітчизняного виробництва; залучення інновацій та енергозберігаючих технологій під час виконання договору про партнерство; обсягів поліпшення об'єкта публічно-приватного партнерства; відновлення об'єкта та/або стану земельної ділянки, які використовуються для здійснення публічно-приватного партнерства; страхування об'єкта публічно-приватного партнерства.

Істотними умовами договору можуть бути: найменування державного партнера та об'єкта публічно-приватного партнерства; зобов'язання сторін, в тому числі обсяг і форма фінансової участі державного та приватного партнерів у здійсненні зазначеного партнерства; перелік, обсяги і строки виконання передбачених договором робіт; вимоги до якості товарів, робіт послуг, що виконуються згідно з договором; розподіл ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства між партнерами та форми управління такими ризиками; порядок та

умови отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення публічно-приватного партнерства (у разі необхідності); умови, розмір і порядок внесення платежів, якщо такі передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства; порядок та умови розподілу між сторонами договору про партнерство доходу та/або продукції, якщо такий розподіл передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства; вимоги щодо повернення після припинення дії договору про партнерство об'єкта публічно-приватного партнерства та земельних ділянок, що надані для потреб, пов'язаних із здійсненням такого партнерства; зобов'язання щодо відшкодування витрат на проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства та/або витрат на розроблення (виготовлення) земельпорядної документації, її експертизи та інших витрат, пов'язаних з підготовкою до конкурсу (якщо це передбачено умовами конкурсу); умови внесення змін до договору про партнерство; відповідальність сторін за його невиконання; порядок розгляду спорів; строк дії договору про партнерство, дата, місце підписання та порядок набрання ним чинності; інші умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін необхідно досягти згоди.

На наступному етапі відбувається безпосередньо конкурс. Оголошення про проведення конкурсу повинне містити інформацію про: мету здійснення публічно-приватного партнерства; об'єкт такого партнерства; строк його здійснення; найменування державного партнера; вид договору, що укладається; строк подання заявки на участь у конкурсі, порядок та місце її подання; строк проведення конкурсу; спосіб отримання додаткової інформації про проведення конкурсу.

Конкурс проводиться такими етапами: подання заявок на участь у конкурсі; попередній відбір претендентів з урахуванням кваліфікаційних та інших вимог, визначених конкурсною; подання конкурсних пропозицій; розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями учасників конкурсу; проведення оцінки конкурсних пропозицій; визначення переможця конкурсу.

На останньому етапі відбувається підписання договору безпосередньо з приватним партнером.

Наявність дорожньої карти мала значно збільшити кількість підписаних договорів публічно-приватного партнерства, але відсутність координуючих органів значно ускладнює даний процес. На справді впровадження публічно-приватного партнерства має враховувати, що власником довгострокових активів інфраструктури залишається публічний партнер. Приватний партнер отримує тимчасове право інвестувати, розширяти, використовувати, надавати публічні послуги, отримувати оплату та заробляти прибуток (але в жодному разі не отримувати реальні активи у власність). Зазвичай приватний партнер може лише продавати свої права при погодженні власника. Публічне підприємство за умовами договору публічно-приватного партнерства або договору концесії має право відмови. Приватний партнер не може ліквідувати/врятувати будь які активи або використати їх з будь-якою іншою ціллю. В партнерстві крім публічного та приватного партнерів приймають

участь кредитори, які можуть втручатись та вимагати зміни приватного партнера, якщо він не може виплатити кредити за проектом на основі контракту публічно-приватного партнерства.

Висновки. Публічно-приватне партнерство – досить гнучкий юридичний інструмент і дозволяє реалізовувати проекти в різних сферах суспільного інфраструктури. Конкретні сектори інфраструктури або об'єкти угод можуть бути вичерпним або невичерпним чином визначені в національному законодавстві. При належному рівні правового регулювання публічно-приватне партнерство цікаво приватному партнеру, в першу чергу, виходячи з можливості співфінансування проекту з державного або муніципального бюджету, а також з точки зору залучення більш дешевих банківських кредитів. Крім цього, публічно-приватне партнерство передбачає можливість передачі публічного партнеру частини фінансових і експлуатаційних ризиків, включаючи отримання ряду гарантій і преференцій, які дає законодавство в цій сфері для захисту інвестора від недобросовісних дій публічного партнера, прийняття нових нормативних правових актів, що змінюють правила «гри», або іншого істотної зміни умов реалізації проекту. Крім

того, інвесторів приваблюють чітко регламентовані і вельми стислі терміни реагування та узгодження проекту органами влади, а також гіпотетична можливість отримати земельну ділянку або об'єкт для реконструкції без проведення торгів – в разі використання механізму так званих "незапрошених пропозицій", який також доцільно закріпити в національному законодавстві.

Бібліографічний список:

1. Хмурова В.В., Яцишина К.В. Домінанти публічно-приватного партнерства. *Економіка та суспільство*. 2018. № 16. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (дата звернення: 19.04.2019).
2. Хмурова В.В. Категорійний апарат партнерських відносин. *Економіка та суспільство*. 2019. № 20. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (дата звернення: 20.04.2019).

References:

1. Khmurova V.V., Jacyshyna K.V. Dominant publicno-privatnogho partnerstva. *Ekonomika ta suspiljstvo*. 2018. № 16. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (data zvernennya: 19.04.2019).
2. Khmurova V.V. Kategoryjnyj apparat partnerskykh vidnosyn. *Ekonomika ta suspiljstvo*. 2019. № 20. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (data zvernennya: 20.04.2019).