

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 6.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.6.5>

УДК 352

С. В. Архипенко,

к. е. н., доцент, доцент кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування, Криворізький національний університет,

м. Кривий Ріг, Україна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6403-7556>

А. А. Турило,

д. е. н., професор, професор кафедри економіки, організації та управління підприємствами, Криворізький національний університет,

Кривий Ріг, Україна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0669-6507>

ДПП ЯК ДЖЕРЕЛО ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТА ВИД ПУБЛІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В СИСТЕМІ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ НА СОЦІАЛЬНО-ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗАСАДАХ

S. Arkhynenko,

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Accounting, Taxation, Public Governance and Administration,

Kyryvyi Rih National University, Kyryvyi Rih, Ukraine,

A. Turylo,

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Professor of the Department of Economics, Organization and Enterprise Management, Kyryvyi Rih national university, Kyryvyi Rih, Ukraine

PPP AS A SOURCE OF FINANCING FOR THE SOCIAL SPHERE AND A TYPE OF PUBLIC COMMUNICATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC RELATIONS ON A SOCIALLY RESPONSIBLE BASIS

У статті піднято питання визначення особливостей державно-приватного партнерства як джерела фінансування соціальної сфери, а також виду публічних комунікацій в системі зв'язків з громадськістю.

Держава повинна забезпечити якісне надання соціальних послуг, для чого на територіях відповідних територіальних громад створюється низка об'єктів соціальної інфраструктури, які виступають основою для надання населенню таких послуг. Проте сучасна ситуація щодо розвитку таких об'єктів є незадовільною: державне регулювання в цій сфері не відповідає потребам час. Тому виникає потреба в розробці та забезпеченні політики щодо підвищення ефективного функціонування соціальної сфери та своєчасного фінансування її утримання та оновлення. Одним з джерел фінансування може виступати державно-приватне партнерство. Більш активне впровадження в практику механізмів державно-приватного партнерства повинно стати фактором оновлення суспільного виробництва при залученні з одного боку активів держави або громад, а з іншого – ресурсів приватних власників. Обмеженість бюджетних коштів публічного сектору на противагу більш різноманітним ресурсам і можливостям приватного повинні стати стимулом для влади щодо забезпечення підтримки в реалізації проектів у рамках державно-приватного партнерства. За цих умов державно-приватне партнерство здатне стати інструментом сталого розвитку країни загалом, а для забезпечення ефективної взаємодії сторін-партнерів необхідне їх бажання домовлятися і чути одне одного

The article raises the issue of defining the features of public-private partnership as a source of funding for the social sphere, as well as the type of public communications in the public relations system. The state must ensure high-quality provision of social services, for which a number of social infrastructure facilities are created in the territories of the relevant territorial communities, which serve as the basis for providing such services to the population. However, the current situation regarding the development of such facilities is unsatisfactory: state regulation in this area does not meet the needs of the times, and the local self-government bodies, which in the context of decentralization are entrusted with the authority to maintain and manage them, do not have enough funds for this. Therefore, there is a need to develop and ensure a policy to increase the effective functioning of the social sphere and timely financing of its maintenance and renewal. One of the sources of financing can be a public-private partnership. Among the types of communication between the government and society, partnership is considered the highest form of cooperation

between these entities. Moreover, such cooperation is based on socially responsible principles between the government, business and the public. In Ukraine, in particular, it takes the form of a public-private partnership. The use of the public-private partnership mechanism is the most optimal solution to the problem of financing the construction of new social infrastructure facilities. A more active implementation of public-private partnership mechanisms into practice should become a factor in the renewal of public production by involving the assets of the state or communities on the one hand, and the resources (management, financial, material, etc.) of private owners on the other. Limited budget funds of the public sector in contrast to more diverse resources and opportunities of the private sector should become an incentive for the authorities to provide support in the implementation of projects within the framework of public-private partnerships. Under these conditions, public-private partnership can become a tool for the sustainable development of the country as a whole, and to ensure effective interaction of the partner parties, their willingness to negotiate and listen to each other is necessary

Ключові слова: партнерство, державно-приватне партнерство, соціальна сфера, соціальна інфраструктура, державний партнер, приватний партнер, співробітництво

Keywords: partnership, public-private partnership, social sphere, social infrastructure, public partner, private partner, cooperation

Постановка проблеми. Останнім часом у зв'язку з активізацією соціальних процесів спостерігаються відповідні зміни і в об'єктах галузей соціальної сфери. Позитивним в цьому є посилення входження приватного капіталу в інфраструктурні галузі соціальної сфери. Проте дуже часто якість послуг, які пропонує сфера соціальних послуг, часто не відповідає сучасним запитам споживача. Це суперечить сучасній меті регіонального управління – підвищенню якості життя населення. Проте така ситуація є об'єктивною, оскільки вона пояснюється недостатнім рівнем фінансування об'єктів соціальної інфраструктури. В Україні воно здійснюється переважно з бюджетів, тобто є дуже обмеженим за обсягами [5].

Соціальна інфраструктура в Україні потребує реформування на основі використання різних механізмів фінансування послуг соціальної сфери, зокрема

пошуку позабюджетних джерел фінансових ресурсів, альтернативних бюджетним коштам. Отже, на перспективу зусилля влади повинні концентруватись не на скороченні державних витрат на функціонування галузей соціальної сфери, а на підвищення ефективності використання бюджетних коштів [5].

Перспективним інструментом розвитку регіону та окремої територіальної громади може стати застосування механізму державно-приватного партнерства (далі – ДПП), який є й ефективним засобом спрямування капіталу в ті місцеві проекти, в яких зацікавлені держава та органи місцевого самоврядування (далі – ОМС). Через застосування ДПП ці суб'єкти мають змогу не втрачати контроль за коштами й водночас злагоджено співпрацювати з приватним інвестором. Таке співробітництво приносить свою вигоду обом сторонам (і державі, і приватному суб'єкту): проекти з ДПП здатні генерувати більші грошові потоки, давати вищий чистий результат. Також при застосуванні механізмів ДПП можна досягти більш ефективного витрачання ресурсів держави, управління комунальним майном тощо [4, с.1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченню сутності та протиріч механізму ДПП в науковому світі приділяється достатньо уваги. Зокрема, цьому присвячені праці таких науковців, як: Дутко Н.Г., Павлюк К.В., Павлюк С.М., Клевцевич Н.А., Дробот І.О., Барбір І.М., Узунов Ф., Нікітін А. Милостива І., Карий О., Процак К., Мавріна О. та інші.

Також досить популярним для розгляду є тематика щодо особливостей фінансування галузей соціальної сфери. Її дослідженням займались такі науковці-економісти, як: Пігуль Н., Міщенко Д., Міщенко Л., Глазко Н., Потапова Н., Стойка А., Ковбасюк Ю., Вакуленко В., Орлатий В.

Формулювання цілей. Визначити особливості ДПП як джерела фінансування соціальної сфери та виду публічних комунікацій в системі зв'язків з громадськістю на соціально-відповідальних засадах

Виклад основних результатів дослідження. Закордонний досвід доводить, що для реалізації соціальних функцій необхідно активно залучати

приватні інвестиції. Укладення угод із бізнесовими колами щодо фінансування потреб галузей соціальної сфери дозволяє здійснювати залучення позабюджетних ресурсів у розвиток соціальної інфраструктури та окреслює коло відповідальності сторін, з метою уникнення ризиків. Приватний капітал може залучатись до фінансування соціальних галузей за принципом співфінансування витрат разом з бюджетом. Це можливо за умови створення механізмів ефективної мотивації СГД шляхом надання їм певних гарантій. Внаслідок залучення приватних інвестицій як фінансового ресурсу розвитку соціальної інфраструктури та налагодження комунікативних взаємозв'язків між соціальною сферою та інвестором, відбувається встановлення партнерських відносин між приватним сектором, владою та громадськістю [5]. Сучасна світова практика свідчить, що тільки при постійній ефективній взаємодії органів публічного управління з громадськістю вони можуть якісно виконувати свої функції, мати підтримку своїх дій з боку суспільства. Характеристику видів публічних комунікацій наведено на рисунку 1.

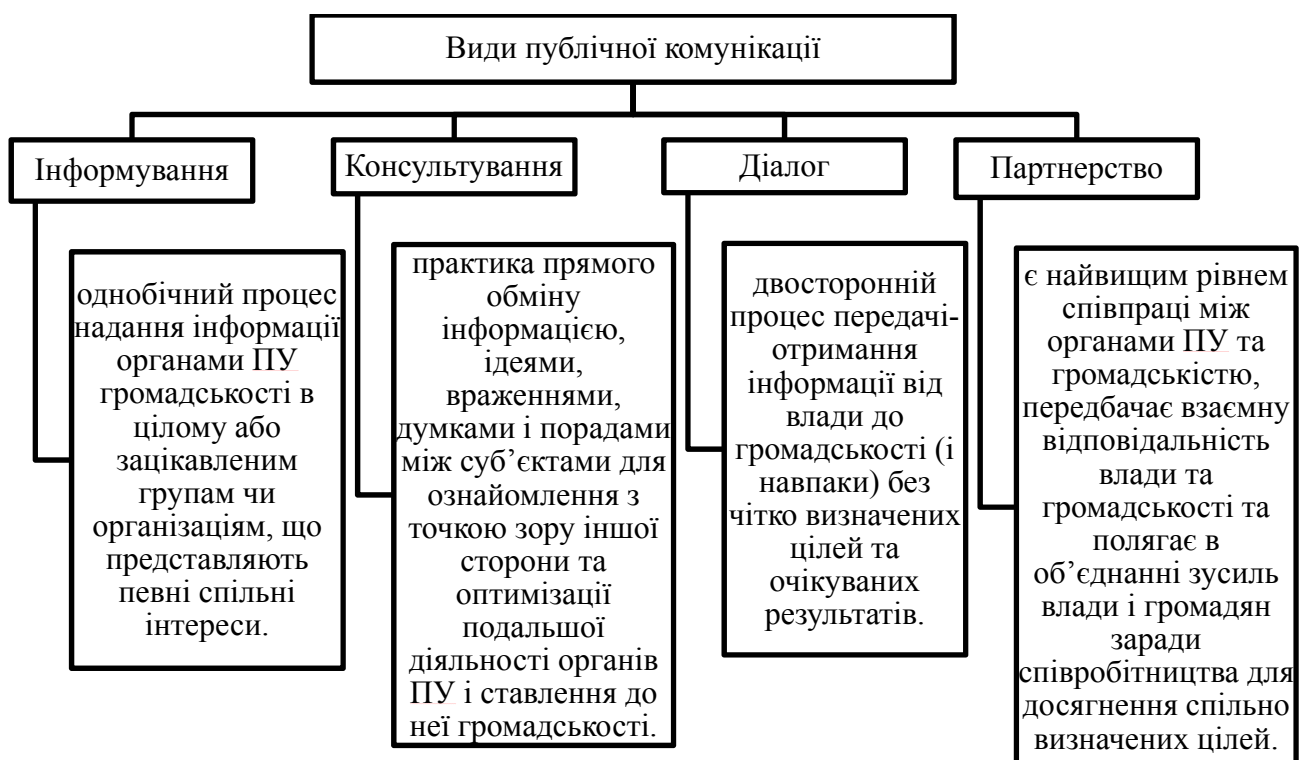


Рисунок 1. Види публічних комунікацій

Тобто серед видів комунікацій партнерство вважається найвищою формою співробітництва між владою та суспільством. Причому така співпраця заснована на соціально-відповідальних засадах між владою, бізнесом і громадськістю. Зокрема в Україні вона набуває форми державно-приватного партнерства. Використання механізму ДПП є найбільш оптимальним варіантом вирішення проблеми фінансування будівництва нових об'єктів соціальної інфраструктури. Пропонуємо далі більш детально зупинитись на особливостях і перевагах ДПП [5].

Визначення поняття ДПП регламентовано нормативними джерелами як України, так і Європейського Союзу (рисунок 2).



Рисунок 2. Визначення ДПП в законодавстві України та ЄС [5]

Слід зазначити, що існують інші форми взаємодії сторін, з якими дуже часто помилково ототожнюють ДПП. Нижче окреслимо сутність кожної з них та з'ясуємо, чим вони відрізняються від ДПП.

Характеристика альтернатив ДПП					
Міжсекторальне партнерство	Соціальне партнерство	Соціально відповідальний бізнес	Інвестиційний проект	Концесія	Приватизація
постійний процес взаємодії влади, бізнесу, громадськості з метою досягнення стабільності розвитку території.	відносини між урядом (ОМС), роботодавцями та профспілковими організаціями щодо регулювання питань у соціально-трудовій сфері.	сучасна тенденція розвитку підприємництва та його ставлення до соціально-економічних питань. Може співпрацювати із публічним сектором, але разово	співфінансування (приватні інвестиції та бюджетні інвестиції публічного сектору), але механізм відшкодування витрат приватного інвестора та використання майбутнього продукту відрізняються від моделей ДПП.	найпоширеніша форма партнерства, застосовується у багатьох країнах. Однак, крім неї, існують й інші організаційно-правові форми організації партнерства	Механізм ДПП часто розглядають як альтернативу повній приватизації. Хоча в окремих моделях ДПП і може бути присутня часткова приватизація.

Рисунок 3. Характеристика партнерств, альтернативних ДПП [4]

Якщо коротко, то ДПП представляє собою сучасний механізм співробітництва влади і бізнесу. Зараз вважається, що перспективним способом вирішення місцевою владою інфраструктурних питань (зокрема і соціальної сфери), є налагодження співпраці з приватним сектором. Сьогодні це можливо за рахунок використання схем ДПП.

Оскільки ДПП є ще одним способом співпраці держави (чи територіальної громади в особі ОМС) з приватним сектором, тому доцільно розглянути особливості, які притаманні саме йому, та відрізняють від розглянутих вище форм взаємодії (рисунок 4).

Застосування ДПП набуває особливого значення на рівні окремих громад, оскільки саме ОМС здійснюється фінансування значного обсягу проектів, пов'язаних з соціальною інфраструктурою.

Законодавство України (ЗУ «Про ДПП») визначає сфери, в яких бажано застосовувати механізми ДПП (див. рис. 5).

Ключові відмінності ДПП	<ul style="list-style-type: none"> • мета – надання послуги, що традиційно надається публічним сектором (державою/регіональною або місцевою владою), тобто ДПП пов'язане тільки із сферою компетенції публічного сектору; • обов'язкові юридично оформлені договірні відносини між партнерами та проектна основа реалізації; • довготривалість та економічний механізм договірних відносин; • особлива процедура ідентифікації та розробки проекту; • реалізація проекту передбачає інвестиції приватного підрядника (гроші, технологія, досвід/час, репутація тощо) та переведення на нього окремих ключових ризиків; • платежі здійснюються публічним сектором в обмін на фактично надані послуги; • якість послуг у результаті ДПП-проекту та ефективність їх надання мають бути вищими порівняно із традиційним способом їх надання.
-------------------------	---

Рисунок 4. Ключові відмінності ДПП [1]

Сфери застосування ДПП	<ul style="list-style-type: none"> • пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; • виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл газу; • будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тощо; • машинобудування; збір, очищення та розподілення води; • охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; • зфункціонування зрошувальних і осушувальних систем; • поводження з відходами, крім збирання та перевезення; • виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; • надання соціальних послуг, управління соціальною установою, • виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій; • встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; • надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; • управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини.
------------------------	--

Рисунок 5. Сфери застосування ДПП згідно з ЗУ «Про ДПП» [2]

Проте цей список не є вичерпним, і за рішенням публічного партнера (ОВВ чи ОМС) таке партнерство може застосовуватись і в інших напрямках.

Перешкодою в реалізації таких проектів коштами тільки ОМС, виступає відсутність в них потрібних фінансових ресурсів, тому залучення приватних коштів до вирішення нагальних питань територіальних громад постає певним варіантом подолання дефіциту ресурсів.

Тобто в схемі ДПП залучається 2 партнера (чи 2 сторони) – державний партнер (орган публічної влади (держава, ОМС) і приватний партнер (СГД). Застосування ДПП є вигідним кожному з вказаних суб'єктів (рисунок 6).

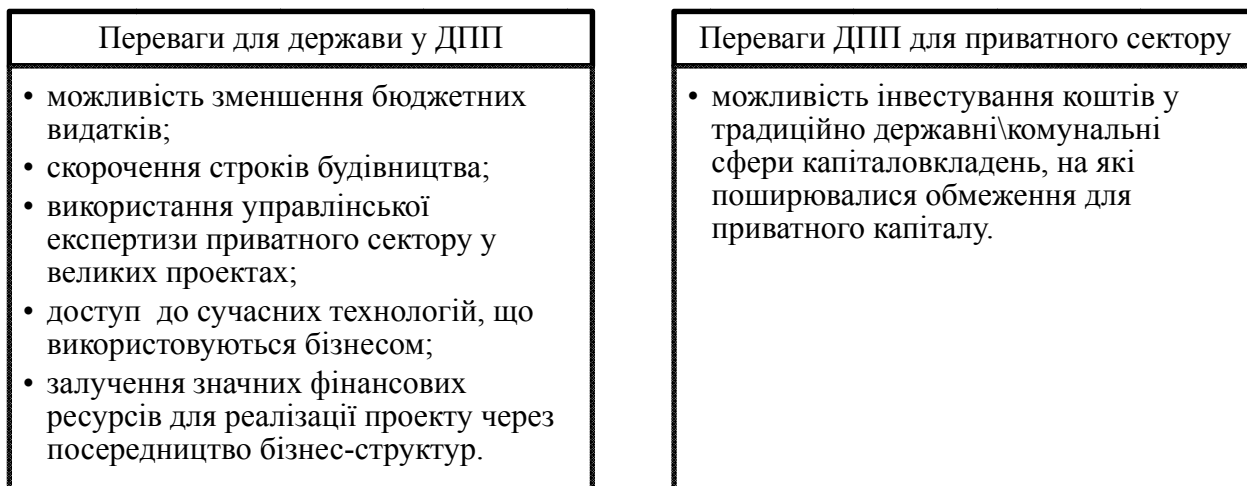


Рисунок 6. Переваги для сторін від участі в ДПП [1]

ОМС отримує можливість надавати більш якісні послуги членам громади, а СГД отримує додатковий прибуток від проекту. Але найбільші переваги ДПП у фінансуванні розвитку соціальних галузей стають відчутними населенню, яке є прямим користувачем послуг розвиненої соціальної інфраструктури [5].

Проте ДПП не є бездоганним, і йому притаманна низка недоліків (рис.7).

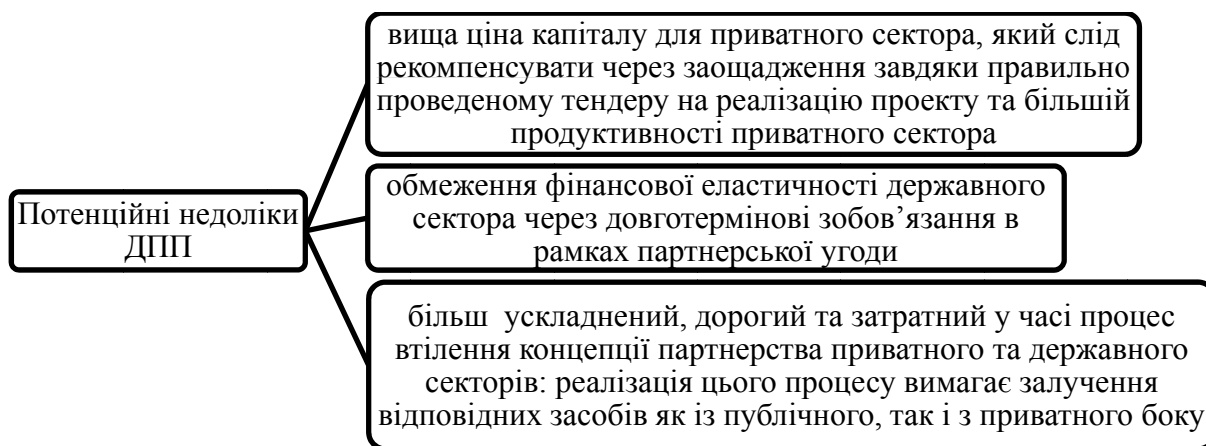


Рисунок 7. Недоліки ДПП [3]

Варто зазначити, що їх наявність не може свідчити про недосконалість ДПП та необхідність відмови від нього. Просто такі проекти слід більш ретельно структурувати та узгоджувати всі спірні моменти з приватною стороною [3, с.239].

В Україні ДПП може відбуватись в таких формах (рисунок 8).



Рисунок 8. Форми ДПП згідно ЗУ «Про ДПП» [2]

Відповідний вид договору обирається органом, який приймає рішення про співпрацю у форматі ДПП, а умови таких договорів повинні відповідати чинному законодавству

Тобто ДПП на договірній основі здатне доповнити бюджетні кошти приватним капіталом, що вирішить проблему фінансування соціальної інфраструктури. Проте основним джерелом фінансування соціальної сфери все ж залишаються бюджети.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Більш активне впровадження в практику механізмів ДПП повинно стати фактором оновлення суспільного виробництва при залученні з одного боку активів держави або ТГ, а з іншого – ресурсів (управлінських, фінансових, матеріальних та ін.) приватних власників. Обмеженість бюджетних коштів публічного сектору на противагу більш різноманітним ресурсам і можливостям приватного повинні стати стимулом для влади щодо забезпечення підтримки в реалізації проектів у рамках ДПП. За цих умов ДПП здатне стати інструментом сталого розвитку країни загалом, а для забезпечення ефективної взаємодії сторін-партнерів необхідне їх бажання домовлятися і чути одне одного.

Література

1. Дробот І.О., Барбір І.М. Механізм державно-приватного партнерства у сфері транспортної інфраструктури України. *Ефективність державного управління*. 2019, Вип. 4 (61). С.98-109

2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VII. (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

3. Клевцевич Н.А. Державно-приватне партнерство як інструмент регіонального розвитку. *Економіка і суспільство*. 2017, №9. С. 237-241

4. Ковбасюк Ю.В., Вакуленко В.М., Орлатий М.К. Регіональне управління. К. : НАДУ, 2014. 512 с.

5. Міщенко Д.А., Міщенко Л.О. Удосконалення фінансування соціальної інфраструктури в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 22. С.13-16

References

1. Drobot, I.O. and Barbier, I.M. (2019), “The mechanism of public-private partnership in the field of transport infrastructure of Ukraine”, *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya*, vol. 4 (61), pp.98-109

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), The Law of Ukraine “About public-private partnership”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (Accessed 16 May 2023)

3. Klevtsevich, N.A. (2017), “Public-private partnership as a tool of regional development”, *Ekonomika i suspil'stv*, vol. 7, pp.237-241

4. Kovbasyuk, Yu.V. Vakulenko, V.M. and Orlaty, M.K. (2014), *Rehional'ne upravlinnya* [Regional administration], NADU, Kyiv, Ukraine

5. Mishchenko, D.A. and Mishchenko, L.O. (2016), “Improving financing of social infrastructure in Ukraine”, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 22, pp. 13-16

Стаття надійшла до редакції 19.05.2023 р.