

УДК 330.322

Богдан І. В.

**ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ
В УКРАЇНІ**

Проаналізовано роль інституційних компонентів системи підтримки розвитку публічно-приватного партнерства (ППП) на рівні органів місцевого самоврядування. Досліджено проблемні питання формування інституційного середовища PPP в Україні та обґрунтовано напрями реалізації державної політики щодо їх розв'язання.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, інфраструктура, державна економічна політика.

Питання розвитку місцевого самоврядування наразі надзвичайно актуальне, зважаючи як на аспекти матеріально-технічного забезпечення розвитку регіонів, так і на особливості, пов'язані з формуванням громадянського суспільства та його участю в державному управлінні. Розширення можливостей місцевої влади щодо інвестиційної діяльності є одним із ключових елементів адміністративної реформи та пов'язаних із нею процесів децентралізації владних повноважень.

Оскільки розвиток відносин публічно-приватного партнерства (ППП) полягає у формуванні сукупності основоположних політичних, соціальних та юридичних правил, які утворюють базис для ефективної системи виробництва, обміну і розподілу, проблемні питання його запровадження повинні нерозривно пов'язуватися з аспектами становлення ефективної системи місцевого самоврядування.

Дослідженню проблем розвитку публічно-приватних відносин на рівні регіонів та територій присвячено численні праці вітчизняних науковців, серед яких В. Геєць, Б. Кваснюк, Г. Гайдай, А. Гриценко, П. Леоненко, Д. Лук'яненко, В. Мандибура, В. Савчук, О. Прутська та ін. Проблематика формування інституційного середовища в контексті розвитку відносин PPP розглядається у працях таких українських учених, як Т. Єфименко, К. Павлюк, І. Запатріна, Є. Черевиков, О. Пильтяй та ін.

В Україні ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Однак, зважаючи на надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу, місцева влада неспроможна виконувати всі повноваження місцевого самоврядування та забезпечити створення й підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореа-

© Богдан І. В., 2014

лізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади. Тому розвиток фінансової самостійності регіонів й ефективних механізмів участі публічної влади у реалізації необхідних інвестиційних проектів є нагальним питанням. Тобто йдеться про розбудову дійової системи поєднання ресурсів і форм їх використання задля забезпечення економічного та соціального розвитку територій.

Однією з ключових проблем, що перешкоджають розвитку в Україні сучасних інвестиційних механізмів на рівні територій (таких як публічно-приватне партнерство), є нечітке розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування з цього питання.

У системі суспільних відносин, що стосуються формування та здійснення державної регіональної політики, вирішальну роль відіграють держава в особі її територіальних органів та органи місцевого самоврядування як основні суб'єкти реалізації конституційних функцій держави у сфері соціально-економічного розвитку.

Реалізація структурних реформ матиме більш комплексний та стійкий економічний ефект за умови гармонізації їх пріоритетів і етапів із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Роль держави проявляється через реалізацію владних повноважень та дій, що визначають межі й обсяг втручання публічної влади у процес регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері господарської діяльності, які мають бути чітко встановлені відповідними актами законодавства. Здійснюючи регіональну політику, держава має поєднувати розв'язання завдань загальнонаціонального значення із завданнями розвитку територій.

Недостатній рівень капіталізації видатків місцевих органів влади, що спостерігався останні 20 років, призвів до виникнення викликів, які потребують ефективного та швидкого реагування, серед яких:

- тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність більшості органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані повноваження;
- загрозлива зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та зростаюча кількість техногенних катастроф за несприятливої тарифної політики держави й в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування в умовах їхньої партизації, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості;
- порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування, що зумовило відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, збільшило політичну та соціальну напруженість серед сільського населення.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які не були розв'язані належним чином за роки незалежності.

Формуванню механізмів інвестиційного розвитку регіонів, що ґрунтуються на раціональному поєднанні ресурсів і форм їхнього використання, має передувати визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, спроможних забезпечити передусім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Проблему ефективного виконання органами публічного управління в Україні функцій соціально-економічного розвитку територій не можна розв'язати без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування й органів державної виконавчої влади в областях і районах. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами є вкрай важливим й економічно доцільним. На актуальність цього питання неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці та практики-конституціоналісти.

Особливості конституційної реформи в Україні в контексті розвитку ППП на територіальному рівні

У 2014 р. в Україні прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1], покликану реалізувати принципи Європейської хартії місцевого самоврядування [2], зокрема щодо посилення спроможності місцевої влади до інвестиційної діяльності в регіонах.

Проект закону щодо внесення змін до Конституції України, поданий Президентом України 3 липня 2014 р. до Верховної Ради України [3], передбачає отримання органами місцевого самоврядування додаткових повноважень стосовно організації належного розв'язання питань місцевого значення, які можуть бути вирішеними найефективніше саме на відповідному рівні. З точки зору політичної та соціальної доцільності водночас із відповідними повноваженнями органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також необхідне матеріально-фінансове забезпечення.

- У межах реалізації реформи місцевого самоврядування передбачаються:
- запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
 - передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
 - розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їхню участь у загальнодержавних податках;
- ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв із контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Більшість змін стосується саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування відповідних органів шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюватиметься за принципом субсидіарності.

З конституційного регулювання змінами вилучаються обласні та районні державні адміністрації. Натомість основні повноваження мають зосереджуватися на базовому рівні (село, селище, місто). Разом із тим передбачається утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Голови обласних та районних рад мають обиратися зі складу депутатів відповідної ради й очолювати її виконавчий орган.

У результаті децентралізації влади органи місцевого самоврядування одержать низку повноважень у сфері надання послуг, залучення інвестицій, розвитку бізнесу, утримання об'єктів інфраструктури. Окремі з цих повноважень нині виконуються місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Для того щоб органи місцевого самоврядування мали можливість належного здійснення нових повноважень на всіх рівнях, слід не лише задіяти майнові, у тому числі фінансові, ресурси території, а й застосувати поширені в інших країнах сучасні організаційно-правові та управлінські надбання у сфері управління місцевим господарством муніципалітетів, зокрема різні форми публічно-приватного партнерства.

Лише раціональним поєднанням ресурсів і форм їхнього використання можна забезпечити ефективність регіональної соціально-економічної політики та успішне виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень і функцій.

У регіонах і районах пропонується запровадити інститут представників Президента України, які на певній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування й територіальних органів центральних органів виконавчої влади, координуватимуть взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади, спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану, виконуватимуть інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Децентралізація влади потребує низки змін у сфері бюджетних відносин, а саме:

- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і стимулювання податкоспроможних громад;
- посилення відповідальності профільних міністерств за розвиток соціально-культурної сфери;
- закріплення за кожною ланкою ієрархічної системи державного управління відповідних функцій та видаткових повноважень;
- нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання;
- альтернативних форм розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів.

Передбачається, що бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів буде досягнуто шляхом:

- самостійного формування місцевих бюджетів, а не за принципом “згори донизу” чи “знизу догори”, не залежного від прийняття державного бюджету;
- закріплення за кожною ланкою самоврядування (громада, район, регіон) відповідних функцій та стабільних джерел фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації;
- вільного (у межах, визначених Податковим кодексом України) регулювання органами місцевого самоврядування ставок місцевих податків та зборів;
- скасування механізму вилучення коштів до державного бюджету.

Структура доходів місцевих бюджетів охоплюватиме:

- власні доходи;
- закріплені доходи у вигляді зарахування частини загальнодержавних податків;
- базову дотацію (вирівнювання дохідної спроможності);
- освітні та медичні субвенції, соціальні й дорожні субвенції.

Принциповим є факт чіткої фіксації норми, що “обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами”.

Також закріплено, що “витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою”.

Важливим аспектом у контексті координації дій з розвитку ППП на місцевому рівні є розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Держава має фінансувати здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків з переданням органам місцевого самоврядування відповідних об’єктів державної власності.

До повноважень голів районних та обласних державних представництв мають належати: нагляд за відповідністю актів органів місцевого самовряду-

вання Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади, а також усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Передбачено (знову-таки з метою забезпечення балансу гілок влади), що “рішення голів державних представництв, котрі суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України”.

Внесення відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які готуються, – нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до Бюджетного кодексу України, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади й органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.

В умовах формування децентралізованої системи управління економікою підвищується актуальність створення досконалого нормативно-правового поля для реалізації сучасних механізмів фінансування інвестиційних проектів на засадах публічно-приватного партнерства, які б могли бути ефективно задіяними на рівні органів місцевого самоврядування.

Водночас реалізація стратегічно важливих інвестиційних проектів потребує подальшого розвитку законодавства щодо ППП з метою підвищення ефективності його застосування на національному рівні при реалізації національних проектів у новій економічній моделі України.

Природно, що національне законодавство стосовно ППП має розвиватися в напрямі адаптації національних умов до норм та правил, що функціонують у сфері господарських відносин країн ЄС.

У зв'язку з викладеним ключовими напрямками розвитку законодавства щодо ППП в умовах України є:

- визначення кола (сфери) суспільних відносин, що регулюються законодавством про ППП (принципово важливо для подальшого застосування цього інституту регулювання господарської діяльності), зокрема:
 - встановлення договірних умов, які формуватимуть відносини саме як “партнерські” (а не суто господарські) держави і бізнесу для виконання згаданих господарських договорів;
 - визначення поняття “договір про партнерство” та його істотних умов;
 - усунення суперечностей у нормах закону про ППП (та підзаконних актів) і положеннях спеціальних законів (та підзаконних актів), що регламентують господарські відносини між державою та приватним сектором у сфері концесії, спільної діяльності, розподілу продукції тощо;
 - формування єдиної системи координації розвитком ППП, яка би передбачала наявність координуючого центру на рівні уповноваженого державного органу та спеціалізованих центрів, створених при профільних міністерствах та місцевих органах влади. Перегляд ролі Міністерства економічного розвитку та торгівлі України;

- забезпечення специфікації форм ППП для реалізації інвестиційних проектів у різних видах діяльності шляхом розвитку відповідних специфічних напрямів проектної діяльності в локальних центрах (відділах) профільних міністерств і надання методологічного супроводу центральним уповноваженим органом з питань ППП;
- розв'язання проблем пошуку надійних інвесторів (особливо актуально на місцевому рівні) шляхом:
 - встановлення виважених вимог до участі у конкурсі;
 - сприяння розвитку мережі регіональних недержавних центрів ППП, які б тісно співпрацювали з органами місцевого самоврядування, надавали консультативну підтримку щодо пошуку інвесторів для органів влади та інформацію про економічну ефективність потенційних проектів для приватних партнерів;
 - ведення єдиної бази ненадійних інвесторів;
 - розширення застосування законодавства про ППП у напрямі залучення соціальної сфери, охорони здоров'я, освіти;
 - визначення механізмів компенсаційних платежів як інструменту повернення інвестицій, вкладених приватним інвестором, у різних галузях економіки та соціальної сфери;
 - урегулювання питання контролю та моніторингу виконання договорів про ППП: контроль може здійснювати лише державний партнер, який уповноважений державою на реалізацію партнерства, тому і має нести відповідальність за належне виконання договору.

**Рекомендації щодо застосування механізму
публічно-приватного партнерства для розв'язання завдань
місцевого самоврядування**

Для забезпечення необхідної повноти правового регулювання публічно-приватного партнерства на регіональному та місцевому рівнях необхідно, щоб у нормативних документах, котрі приймаються на рівні територіальних органів влади, встановлювався порядок визначення пріоритетних для ППП напрямів і галузей, визначалася система підготовки, оцінювання та експертизи й публічного обговорення проектів та отриманих результатів. Слід розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування з питань ППП, встановити порядок контролю та звітності за проектами.

Необхідно забезпечувати цілковиту відкритість і гласність на всіх етапах реалізації проектів ППП. Варто встановити, що в органах місцевої влади готується список потенційних проектів ППП, перелік підготовлених інвестиційних проектів, цільових програм, які передбачають вирішення окремих питань із використанням партнерства та підлягають офіційному опублікуванню у ЗМІ та розміщенню на сайтах місцевих органів влади.

У регіональних бюджетах, певно, доцільно створити інвестиційні фонди, що становитимуть частину коштів регіонального бюджету та будуть використані для реалізації на території інвестиційних проектів на засадах ППП.

Бажано встановити в регіональному законодавстві, котре регулює порядок використання коштів регіонального інвестиційного фонду, що бюджет-

ні асигнування надаються для реалізації інвестиційних проектів на конкурсній основі у формі:

- вкладення бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної власності або надання субсидій місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва публічної власності, бюджетних інвестицій з місцевих бюджетів;
- здійснення бюджетних інвестицій в об'єкти капітального будівництва державної власності, що створюються в межах концесійних угод, або надання субсидій місцевим бюджетам на співфінансування об'єктів капітального будівництва публічної власності, бюджетних інвестицій з місцевих бюджетів, що створюються в межах концесійних угод;
- фінансування розроблення проектної документації на об'єкти капітального будівництва державної власності або надання субсидій місцевим бюджетам на співфінансування розроблення такої документації;
- фінансування розроблення проектної документації на об'єкти капітального будівництва державної власності, що передбачаються для створення в межах концесійних угод, або надання субсидій місцевим бюджетам на співфінансування розроблення проектної документації на об'єкти капітального будівництва публічної власності, що передбачаються для створення в межах концесійних угод;
- в інших формах надання бюджетних асигнувань регіонального інвестиційного фонду.

Місцеві органи влади повинні здійснювати власне правове регулювання з окремих питань інвестиційної діяльності та організації ППП.

Слід визначити форми підтримки інвестиційної діяльності, участі органів місцевого самоврядування міста у реалізації інвестиційних проектів на умовах ППП, порядок надання пільг із місцевих податків, систему формування реєстру інвестиційних проектів міста та інші питання.

Передумови реалізації публічно-приватного партнерства

Публічно-приватне партнерство не може бути самоціллю. Кожен проект ППП повинен виконувати певне завдання соціально-економічного розвитку територій, інакше такі проекти слугуватимуть тільки приватним інтересам, які реалізуються за рахунок публічного майна та бюджетних коштів, що мало чим відрізняється від корупції.

Отже, перш ніж визначитися з вибором форми публічно-приватного партнерства, потрібно встановити критерії добору пріоритетних для територій галузей, у які доцільно залучати інвестиції і котрі необхідно розвивати насамперед, оскільки всі види ресурсів завжди обмежені. Ці критерії та пріоритети завжди відрізнятимуться для певних регіонів, загальною може бути лише методологія їх визначення.

Варто враховувати, що в публічно-приватному партнерстві безпосередньо беруть участь дві сторони. Відповідно ініціаторами конкретних проектів ППП виступають обидві сторони. Але якщо для певної території їх власні про-

блеми і переваги більш-менш відомі, то для потенційних бізнес-партнерів ця інформація може бути недоступною.

Також не варто забувати про третю сторону – населення, від імені котрого і на благо якого мають діяти органи місцевого самоврядування. Інакше виявиться, що проекти, які влаштовують безпосередньо партнерів, зовсім не задовольняють населення. Обурення платників податків, за чий рахунок зрештою реалізуються проекти, може призвести не тільки до втрати репутації посадовими особами органів місцевого самоврядування, а й до цілком відчутних фінансово-економічних збитків бізнес-партнерів.

Нарешті, для обґрунтування доцільності проектів публічно-приватного партнерства потрібні деякі початкові умови, які мотивують ініціаторів проектів: визнання суспільної значущості проектів і потенційні гарантії їх визнання та подальшого забезпечення ресурсами, зокрема фінансовими. Такі початкові умови можуть визначатися програмами соціально-економічного розвитку регіонів чи територій, цільовими програмами розвитку окремих галузей.

Вибір пріоритетних галузей для реалізації публічно-приватного партнерства

Програма соціально-економічного розвитку дає змогу виокремити галузі, що розвиваються, перспективні для інвестицій, і галузі, котрі потребують підтримки для їх виведення на рівень, який відкриває перспективи для розвитку. У сфері публічного господарства правильно проведений соціально-економічний аналіз дає змогу визначити галузі, “готові” до залучення приватних операторів з метою забезпечення населення послугами, організацію надання яких покладено на місцеві органи влади, і галузі, котрі потребують додаткових інвестицій, які можуть здійснити місцеві органи влади.

Можна виокремити дві категорії проектів публічно-приватного партнерства:

- привабливі для приватного бізнесу;
- потрібні для розвитку територій.

Очевидно, що розроблення проектів для цих категорій має ґрунтуватися на різних принципах. Природно, що й усередині галузей можуть бути відмінності. Тому доцільно формувати не окремі проекти ППП, а галузеві програми або передбачати проекти ППП у програмах розвитку певної галузі. Наявність такої тривалої цільової програми дає змогу місцевим органам влади ефективніше планувати свої ресурси, а потенційним бізнес-партнерам завчасно визначити власні інтереси, оцінити ризики участі в таких проектах і в разі необхідності кооперуватися для великих інвестиційних проектів.

Вибір форм публічно-приватного партнерства

Вибір форм публічно-приватного партнерства для конкретних проектів визначається галузевою належністю проектів, їхньою інвестиційною вартістю, тривалістю здійснення та іншими факторами.

Проекти, які передбачають великі інвестиції, тривалий термін окупності за рахунок подальшого використання бізнес-партнером об'єкта інвестицій, будівництво або реконструкцію об'єкта, реалізуються у формі концесійної угоди. Для публічно-приватного партнерства концесійні угоди ефективно застосовувати у сфері ЖКГ, таких галузях, як тепло- і водопостачання, водовідведення, у певних випадках організації громадського транспорту, сфері культури.

Участь органів місцевого самоврядування в оцінюванні ефективності проектів публічно-приватного партнерства

Оцінювання ефективності проекту публічно-приватного партнерства має здійснюватися на всіх етапах його життєвого циклу. На нашу думку, суспільна (соціальна) ефективність, оцінку якої повинно надати громадянське суспільство, є не менш важливою, а в деяких випадках стає визначальною для успішності проекту. Особливе значення це має для органів місцевого самоврядування, діяльність яких завжди перебуває у полі зору громадськості.

Загалом ефективність проектів публічно-приватного партнерства має оцінюватися в такому порядку.

На передпроектному етапі:

- попереднє оцінювання економічної та суспільної значущості проекту, оцінювання наявності умов, необхідних для реалізації проекту, потенційних вигід і ризиків проекту, визначення місця проекту в шкалі пріоритетів соціально-економічного розвитку території, формування основних позицій для соціально-економічного обґрунтування проекту;
- обговорення соціально-економічного обґрунтування проекту в ЗМІ, на різних громадських слуханнях за участю потенційно зацікавлених сторін, бізнес-асоціацій, громадських організацій тощо;
- облік виявлених у результаті обговорення сильних і слабких сторін проекту, прийняття рішення про доцільність його розвитку;
- у разі ухвалення рішення про доцільність розвитку проекту його коригування з метою компенсації слабких сторін, посилення потенційних вигід, страхування від потенційних ризиків, формування громадської думки на користь проекту.

На етапі підготовки проекту здійснюється:

- оцінювання фінансово-економічної ефективності;
- оцінювання соціальної ефективності;
- підготовка розгорнутого соціально-економічного обґрунтування та необхідної на цьому етапі (залежно від параметрів конкретного проекту) проектної документації;
- громадська та (у разі потреби) екологічна експертизи;
- публічне обговорення проекту в ЗМІ, на різних громадських слуханнях за участю потенційно зацікавлених сторін, бізнес-асоціацій, громадських організацій;
- коригування проекту (у разі потреби) за результатами експертиз, публічного обговорення;
- формування позитивної громадської думки.

На етапі реалізації проекту:

- оцінювання ефективності виконання умов угоди та їх коригування за необхідності;
- оцінювання ефективності використання бюджетних коштів та інших ресурсів, наданих місцевими органами влади;
- підготовка та публікація періодичних звітів про перебіг виконання проекту;
- моніторинг громадської думки щодо проекту.

На етапі завершення проекту:

- оцінювання рівня досягнення цілей і виконання завдань проекту;
- підготовка та публікація звіту про виконання проекту.

Звичайно, залежно від масштабу й значущості проекту зміст заходів з оцінювання його ефективності може відрізнятися.

Оцінка суспільної (соціальної) ефективності проектів публічно-приватного партнерства

На першому, передпроектному етапі, необхідно визначити суспільну значимість проекту та виявити ставлення до нього з боку населення і лідерів громадської думки.

Для цього слід виокремити такі суттєві для попереднього соціально-економічного обґрунтування параметри:

- чи належить проект до сфери відповідальності місцевої влади;
- чи наявні програми державної підтримки для сфери реалізації проекту;
- чи потребує сфера реалізації проекту державної підтримки, або вона розвивається за рахунок власних ресурсів;
- чи можна внести проект до загальнодержавних чи регіональних програм розвитку;
- чи є можливість співфінансування проекту з державного або регіонального бюджету;
- які потенційні вигоди для споживачів, насамперед населення, включно зі зростанням обсягу наявних послуг, підвищенням їхньої якості, запровадженням нових послуг, зниженням вартості послуг за збереження якості на поточному рівні або зростанням вартості послуг на тлі підвищення якості;
- вигоди для галузі загалом, залучення нових технологій, ноу-хау, зростання конкурентоспроможності на ринку, підвищення рівня внутрішньогалузевої конкуренції;
- вплив наслідків реалізації проекту на навколишнє середовище й екологічну безпеку;
- вплив на параметри зайнятості населення;
- попередня бюджетна ефективність, майбутні видатки і доходи бюджету у зв'язку з реалізацією проекту;
- інші показники, важливі для конкретної території або певного проекту.

На попередньому етапі оцінки здійснюються на якісному рівні, кількісні параметри визначаються як прогнози.

Далі проект з попередніми соціально-економічним обґрунтуванням вноситься на обговорення в ЗМІ, на різних громадських слуханнях за участю потенційно зацікавлених сторін, бізнес-асоціацій, громадських організацій тощо.

Метою обговорення є виявлення слабких сторін проекту, потенційних загроз його реалізації, збирання експертних оцінок суспільної (соціальної) значущості проекту. Інша важлива мета для органів влади полягає у визначенні громадських ризиків, ризиків можливих репутаційних втрат, формування позитивної громадської думки про доцільність реалізації проекту.

Результатом оцінювання суспільної значущості проекту є прийняття рішення про початок його реалізації, якщо оцінки здебільшого позитивні, або щодо відмови від проекту за переважання негативних оцінок.

Оцінка фінансово-економічної ефективності проектів публічно-приватного партнерства

Органи публічної влади беруть участь у підготовці проектів публічно-приватного партнерства в обмеженому обсязі. На початковому етапі, якщо органи місцевої влади готують інвестиційну пропозицію, потрібно здійснити попередню оцінку фінансово-економічної ефективності проекту для визначення рівня привабливості проекту для потенційних інвесторів.

На етапі підготовки до укладення угоди слід оцінити, наскільки проект є економічно ефективним з точки зору доходів і витрат бюджету (бюджетну ефективність), особливо, якщо передбачається бюджетне фінансування.

Міжнародний досвід показує, що органом, відповідальним за розвиток ППП у країні, може бути урядова установа, державне підприємство, державна агенція тощо [4]. Діяльність таких органів фінансується як із державного бюджету, так і за рахунок внесків приватного сектору. За даними Європейського інвестиційного банку, чисельність персоналу уповноваженого органу ППП у країнах Європейського Союзу коливається від однієї особи до 45 осіб, а в середньому становить 8–10 осіб [5]. Функції уповноважених органів істотно різняться між країнами – від формування та забезпечення виконання державної політики у сфері ППП до остаточного затвердження контракту, безпосереднього нагляду і контролю за реалізацією проекту, проведення тренінгів та навчання з питань ППП [5].

Уповноваженим державним органом, відповідальним за розвиток ППП в Україні, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, сфера відповідальності якого охоплює: розроблення пропозицій та здійснення заходів щодо формування й реалізації єдиної державної політики у сфері ППП, підготовку та імплементацію програм розвитку ППП, зміну чинних програм; сприяння впровадженню ППП на центральному та місцевому рівнях; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ППП.

До органів державної влади, які можуть не лише реалізовувати окремі проекти ППП, а й справляти суттєвий вплив на розвиток його інституційного середовища, належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство регіональ-

ного розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство автомобільних доріг України та ін.

Діяльність зазначених органів у сфері ППП не має системного характеру, не координується достатньою мірою уповноваженим державним органом, а функції та повноваження окремих державних органів у частині управління державним майном ґрунтуються на нормативно-правових актах, які неузгоджені й в окремих випадках не дають змоги визначити державного партнера щодо ППП і належний спосіб координації діяльності між ними.

Україні низькою залишається активність органів місцевої влади щодо залучення приватного сектору до реалізації проектів ППП, тоді як основний потенціал розбудови інфраструктури та поліпшення якості надання суспільних послуг зберігається на місцевому рівні.

Розвиток мережі регіональних центрів ППП

На сьогодні для розвитку ППП на регіональному рівні потрібні такі кроки:

- здійснення реформи місцевого самоврядування з метою надання повноважень та отримання ресурсів для повноцінної участі органів публічної влади у господарських відносинах з питань реалізації інвестиційних проектів на засадах ППП;
- підтримка створення мережі регіональних аналітично-консультативних центрів, які забезпечували б ефективний взаємозв'язок між потенційними інвесторами (шляхом надання об'єктивної інформації про потенційні проекти) та органами місцевого самоврядування (через надання допомоги у пошуку надійних, кваліфікованих і досвідчених інвесторів).

Мета створення Центру: кваліфікована підготовка, організація та супровід проектів ППП для реалізації галузевих, регіональних і міських стратегій розвитку.

Головні завдання Центру:

- підтримання зв'язків з інвестиційними підрозділами державних органів як потенційних державних партнерів;
- організація професійного представлення потенційного проекту інвесторам;
- залучення кваліфікованих компаній до участі в конкурсі;
- експертиза проектних пропозицій. Аналіз та підтвердження комерційної життєздатності проекту. Перевірка адекватності структурування проекту для залучення подальшого фінансування;
- допомога в проведенні комерційних переговорів з питань організації проекту, перебігу його реалізації та залучення фінансування;
- участь у підготовці угод за умовами економічного регулювання проекту.

Передумови трансформаційних перетворень у сфері державного управління, пов'язаних із реалізацією ППП на територіальному рівні, насамперед потребують децентралізації владних повноважень щодо залучення інвестиційного капіталу для регіонального розвитку.

Головними причинами трансформаційних перетворень у державному управлінні України є необхідність посилення фінансової самостійності регіонів, катастрофічний стан зношеності матеріальної частини місцевих об'єктів благоустрою, інфраструктури та соціального розвитку, а також підвищення рівня суспільної свідомості в контексті залучення громадськості до питань державного управління.

За результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки та надати пропозиції щодо діяльності місцевих органів влади у розрізі розвитку ППП на територіальному рівні:

- імплементація механізмів публічно-приватного партнерства на територіальному рівні значною мірою залежатиме від ефективності реалізації конституційної реформи, котра сприятиме появі в органів місцевої влади як нових повноважень щодо інвестиційного розвитку регіонів, так і достатніх фінансових ресурсів;
- необхідний розвиток інституційного середовища ППП як ключового елементу такої форми інвестиційного співробітництва, зважаючи на складність договірних умов ППП (особливо у концесійних інфраструктурних проектах). У зв'язку з цим набуває актуальності питання формування багаторівневої інституційної структури ППП та впровадження низки нормативних змін, пов'язаних з адаптацією національних правил діяльності ППП на регіональному рівні;
- необхідні зміни нормативно-правових та організаційно-економічних засад розвитку публічно-приватного партнерства. Насамперед це стосується урегулювання (сфери) суспільних відносин, що регламентуються законодавством про ППП, питань контролю та моніторингу виконання договорів про ППП;
- ефективність реалізації ППП на регіональному та місцевому рівнях потребує чіткої системи управління його розвитком. Передусім йдеться про децентралізацію повноважень стосовно прийняття рішень щодо започаткування проекту ППП на територіальному рівні. Крім того, розвиток специфічних напрямів проектної діяльності повинен здійснюватися в локальних центрах (відділах) профільних міністерств. Методологічним супроводом для формування процедур при реалізації проекту має опікуватися центральний уповноважений орган з питань ППП;
- розв'язувати проблеми пошуку надійних інвесторів на місцевому рівні необхідно шляхом встановлення виважених вимог до участі у конкурсі, сприяння розвитку мережі регіональних недержавних центрів ППП, забезпечення ведення єдиної бази ненадійних інвесторів.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.
4. Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures / OECD. – P. : OECD Publishing, 2010. – 118 p.
5. *Stein B.* PPP Units and Related Institutional Frameworks. Lessons Learned / B. Stein ; European Investment Bank. – Kyiv, 2012. – 15 p.

*Стаття надійшла до редакції
4 вересня 2014 року*