

Тетяна ПІДЛІСНА

Кандидат наук з державного управління,
керівник відділу підготовки публічних управлінців,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна
ORCID ID: 0000-0002-7492-923X
tanyapidlisna05@gmail.com

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті наголошено, що розвиток взаємодії бізнесу і держави є однією з необхідних умов формування ефективної економічної політики, підвищення інноваційної активності, розвитку економічної і соціальної інфраструктури. Визначено, що інструментом співпраці органів влади та бізнес-структур виступає державно-приватне партнерство як ефективний та перспективний інструмент економічного і соціального розвитку на національному та регіональному рівні. Проведений аналіз показав, що Україна протягом тривалого часу впроваджує проекти ДПП для реалізації соціально-економічних проблем різного рівня. Однак, останні роки характеризуються сповільненням темпів організації нових проектів та реалізації діючих. Встановлено, що аналіз ступеня розвитку інституту ДПП ускладнений відсутністю детальної інформації, що переважно представлена кількістю ДПП по роках та регіонах.

Обґрунтовано необхідність удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення інституту ДПП в Україні. Наголошено на необхідності формування єдиного реєстру проектів ДПП з висвітленням детальної інформації щодо стану: кількість проектів, їх опис, стан фінансування, очікувані результати, поточні звіти за результатами оцінки ефективності, причини припинення тощо. Такий реєстр повинен давати можливість відображення інформації за різними пошуковими фільтрами, підтримувати інформацію в актуальному стані, створювати можливість візуалізації інформації (побудова інфографіки). Запропоновані у роботі аналітичні інструменти відображення інформації будуть виступати в якості презентації кращих практик реалізації ДПП в Україні, що сприятиме підвищенню довіри до реалізації таких проектів через прозорість та відкритість інформації для зацікавлених осіб.

Ключові слова: взаємодії публічної влади та бізнесу; державно-приватне партнерство; договір концесії; інфраструктурні проекти; інформаційно-аналітичне забезпечення, єдиний реєстр.

1. ВСТУП

Постановка проблеми. В останні роки у зв'язку з ускладненням соціально-економічної ситуації зростає роль взаємодії публічної влади, бізнес-

структур і структур громадянського суспільства з метою вирішення суспільно значущих задач. Державно-приватне партнерство в умовах децентралізації стає потужним стимулом для розвитку соціальної інфраструктури, ефективним засобом реалізації інноваційної та інвестиційної політики, спрямованої на стимулювання сталого зростання економіки країни та її регіонів.

Значною перевагою державно-приватного партнерства як інструменту взаємодії публічної влади, бізнес-структур та структур громадянського суспільства є його цільова спрямованість на розвиток соціальної інфраструктури. В рамках ДПП підвищується ефективність використання державної та комунальної власності, інвестиційний потенціал території, якість наданої кінцевої продукції або послуг, задовольняються соціальні потреби населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми впровадження та реалізації механізму державно-приватного партнерства, характеристика основних форм і моделей взаємодії держави і бізнесу розглядаються у працях таких науковців як: А. О. Білоус, Е. Я. Вайсман, І. В. Запатріна, Дж. Делмон, А. І. Кредісов, Г. О. Комарницька, Д. С. Лаврентій, Т. Б. Лебеда, Н. С. Ліба, К. В. Павлюк, С. М. Павлюк, О. Е. Сімсон. Незважаючи на значну кількість наукових розробок з досліджуваної тематики, існує ряд невирішених організаційних і правових проблем застосування державно-приватного партнерства як інструменту розвитку економіки на національному та регіональному рівні.

Метою цієї статті є обґрунтування практичних рекомендацій щодо розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В останні роки партнерство між державним, приватним та некомерційним секторами привернуло інтерес та увагу науковців і посадовців. Такі партнерства часто розглядаються як дуже потужні домовленості, які можуть

мобілізувати ресурсів та пропонувати ефективне вирішення складних проблем у різних секторах та сферах політики.

Поширення державно-приватних партнерств у світі визначає необхідність врахування світового досвіду та сучасних тенденцій розвитку ДПП, виявлення особливостей в різних країнах з метою використання дієвих моделей в Україні.

Так, лише за 2018 рік у державах-членах Європейського Союзу реалізовано майже 40 проектів державно-правового партнерства на суму 14,6 млрд. євро (у 2017 рік – 14,4 млрд. євро) [1]. При цьому найбільше їх у таких секторах, як галузь освіти (34%), транспорт (21%), сфера охорони здоров'я (17%). За даними Європейського інвестиційного банку, в період 2009–2018 років у ЄС реалізовувалося більше ніж 700 проектів ДПП. Середній розмір транзакцій збільшився до 375 млн. євро (345 млн. євро у 2017 році). Вісім великих угод закрито, їх сукупна вартість становила 9,6 млрд. Євро, що становить 66% від загальної ринкової вартості. За даними Європейського центру експертиз ДПП, можна визначити перелік європейських держав-лідерів у сфері державно-приватного партнерства (рис.1).

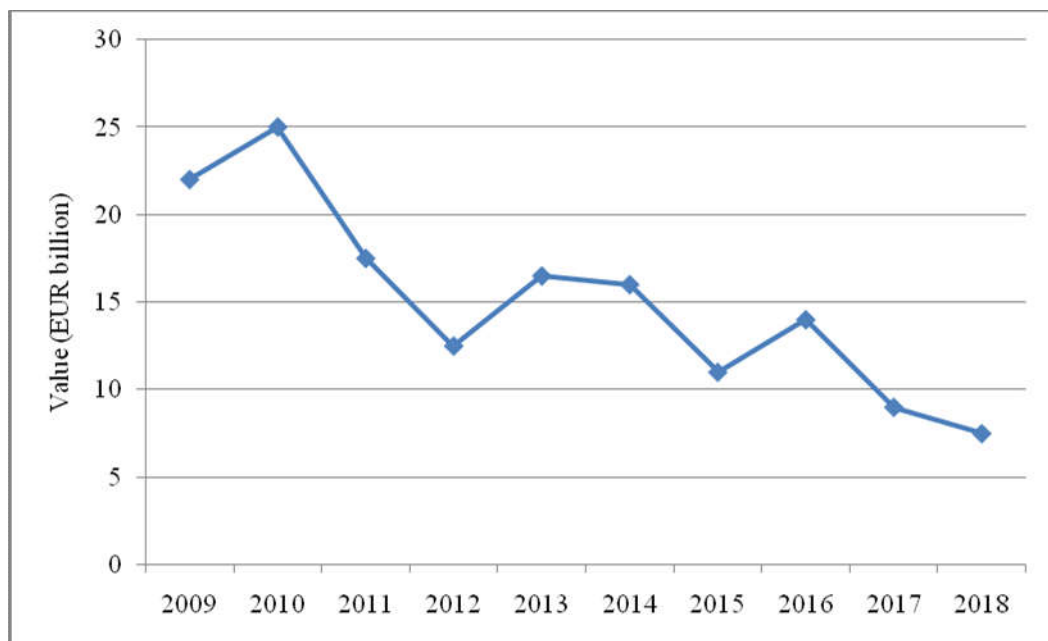


Рис. 1. Обсяг інвестицій у сфері публічно-приватного партнерства у державах-членах Європейського Союзу у 2009–2018 роках
Джерело: [1].

Туреччина була найбільшим ринком ДПП в Європі за вартістю, на загальну суму 5,1 млрд. євро (6 млрд. євро в 2017 році), а Франція була найбільшою за кількістю проектів, із 15 укладеними угодами (у т.ч. дев'ять у 2017 році). Розподіл ДПП за країнами лідерами відображено на рис. 2. Франція була другим за величиною ринком ДПП з загальною вартістю 4,2 млрд євро. П'ять країн закрили щонайменше дві угоди (порівняно з вісьма країнами у 2017 році) та десять країн закрили принаймні одну транзакцію ДПП (порівняно з 12 у 2017 році).

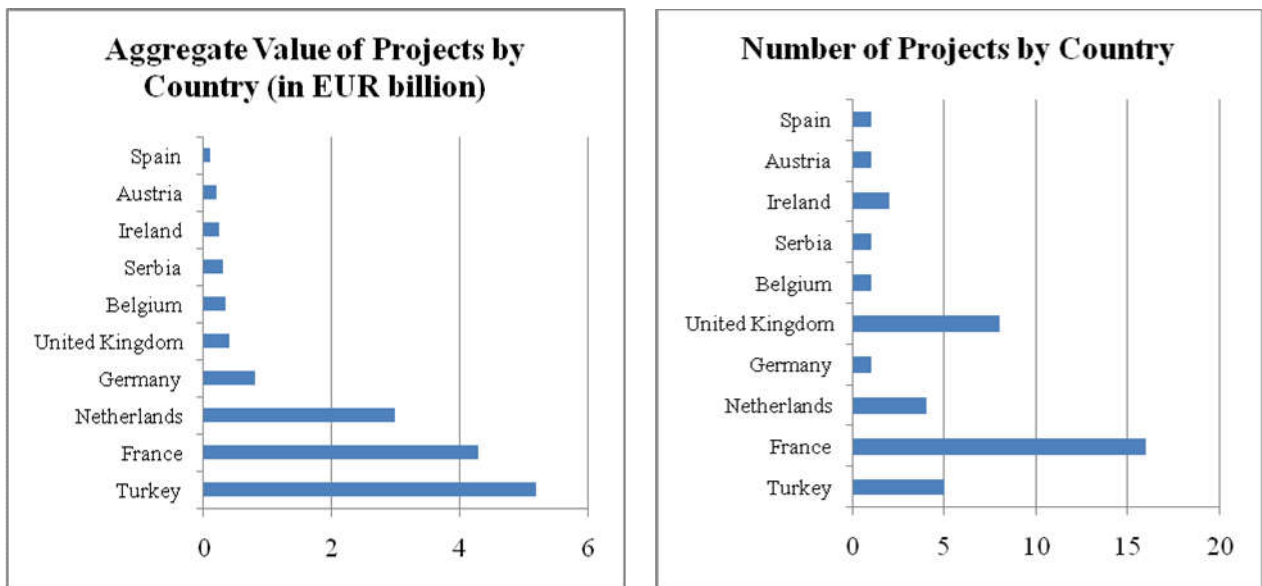


Рис.2. Співвідношення між країнами за вартістю та кількістю проектів ДПП у 2018 році

Джерело: [1].

Протягом останніх п'яти років Великобританія та Франція лідирували на європейському ринку ДПП за кількістю закритих угод, в той час як Туреччина була найбільшим ринком ДПП у вартісному виразі – 22,8 млрд. євро. Великобританія за останні десять років реалізувала близько двох третин проектів державно-приватного партнерства в ЄС.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2019 р. на засадах ДПП укладено 186 договорів, з яких реалізується 52 договори (35 – договорів концесії, 15 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 134 договори не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 17 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) [2]. Анулювання контрактів відбувалось через неспроможність приватних суб'єктів забезпечити фінансування робіт, що обумовлені відповідними договорами. Найбільшу кількість проектів розпочато в Миколаївській (12), Одеській (6), Київській (6), Донецькій (5 проектів) областях. Регіони-лідери за рівнем розвитку ДПП характеризуються високим рівнем інвестиційної привабливості, що і обумовлює сприятливі організаційно-правові умови розвитку ДПП.

Як бачимо, до 2017 року спостерігалась тенденція до позитивного нарощування кількості договорів в рамках ДПП, однак кількість договорів станом на 2018 рік скоротилась втричі, що свідчить про низьку зацікавленість приватного сектору у спільному вирішенні проблем соціально-економічного розвитку (табл.1).

Таблиця 1

Динаміка реалізації проектів ДПП в Україні

Показник	Роки					Темп росту 2018 р. до 2014 р.
	2014	2015	2016	2017	2018	
Кількість проектів, що реалізується, од.	171	177	186	182	52	32,7
з них на умовах:						
- концесії	138	146	153	157	35	27,3
у % до загальної кількості	80,7	82,5	82,3	86,3	67,3	
- договору про спільну участь	31	31	32	24	15	48,4
у % до загальної кількості	19,3	17,5	17,7	13,2	28,8	-
- договору ДПП	-	-	-	1	2	-
у % до загальної кількості	0	0	0	0,5	3,8	

Джерело: [2].

Домінуючою формою організації ДПП в Україні є концесія: частка ДПП в цій формі участі становить 81% у 2014 році та 62% у 2017 році, однак у 2018 році відбувається скорочення до 68% договорів концесії через укладання 1 договору про державно-приватне партнерство та збільшення кількості договорів про спільну участь. Як вже говорилось вище, ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [3] прямо називає лише договір концесії, управління майном та спільну діяльність як пропоновану договірну форму реалізації проекту ДПП.

Слід відмітити неузгодженість даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Фонду державного майна, який веде реєстр концесійних договорів. Так, у реєстрі міститься інформація щодо 8 укладених протягом 2000-2012 рр. концесійних договорів, із них: три – Міністерством енергетики та вугільної промисловості у сфері видобутку антрацитового вугілля і нафтогазовидобутку; два – «Укравтодором» на будівництво дороги Львів – Краковець, автомагістралі Львів – Броди (дію договорів зупинено), по одному – Донецькою і Херсонською обласними адміністраціями у сфері вітрової енергетики, Львівською обласною адміністрацією – на відбудову Палацу ХІХ ст. в с. Тартаків. Після 2012 р. жодного концесійного договору на державне майно не укладено. Щодо комунального майна, то їх кількість становить 136 одиниць за той самий період: при чому у 2018 році зареєстровано 1 договір та 3 у 2014 році. Таким чином, неузгодженою є інформація щодо кількості договорів концесії, укладених у формі ДПП за даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (табл.1) та даними реєстру [4; 5].

Зазначене свідчить, що на сьогодні у сфері здійснення різних форм ДПП немає єдиної уніфікованої системи електронних баз даних, які б створювали можливість об'єктивного аналізу ситуації зі стану ДПП. Так на даний час на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розміщено інформацію щодо загальної кількості договорів ДПП, сфери

їх реалізації та організаційно-правові форми. Проте відсутня детальна інформація щодо вартості залучених інвестицій, результатів реалізації. Крім того інформація Фонду державного майна щодо концесійних угод не співпадає з інформацією на сайті міністерства.

Також, законодавство вимагає розміщення щорічних звітів про результати здійснення ДПП. Чинне законодавство визначає порядок звітування приватного партнера перед державним партнером. Приватний партнер надає державному партнеру в електронній та письмовій формі звіт про виконання договору: за квартал – до 15 числа другого місяця, що настає за останнім днем звітного кварталу; за рік – до 10 березня року, що настає за звітним. Звіт про виконання договору надається за формою затвердженою Порядком надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, затвердженим Постановою КМ України № 81 від 9.02.2011 р. Державний партнер надає Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України в електронній та письмовій формі звіт про виконання договору: за квартал – до 30 числа другого місяця, що настає за останнім днем звітного кварталу; за рік - до 20 березня року, що настає за звітним. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України проводить моніторинг, узагальнює та оприлюднює результати здійснення державно-приватного партнерства.

Водночас такі звіти не оприлюднюються і тому організаційно-управлінська цінність подібної інформації втрачається через неможливість її практичного використання. На сайті також відсутні: реєстр пропозицій щодо здійснення ДПП; відомості про оголошені конкурси з визначення приватних партнерів; результати перевірок дотримання державними і приватними партнерами вимог законодавства у сфері ДПП; результати моніторингу ефективності діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства та ін.

Об'єднання всіх функцій узагальнення інформації про актуальний стан ДПП в одному відомстві, яке б відповідало за ДПП з чітко окресленим колом

повноважень має значні переваги. Зокрема це скоординовані заходи контролю, можливість прийняття термінових і послідовних рішень та вжиття заходів для ефективного захисту прав учасників концесійних угод та інших форм ДПП, підвищення рентабельності й більш ефективне використання бюджетних ресурсів та експертних знань тощо. Для забезпечення ефективної роботи цього органу регулярно та відповідно до чітко визначених правил має проводитися навчання персоналу.

Таким чином, в Україні має бути створено Єдиний реєстр ДПП, що сприяє прозорості системи державного обліку та контролю. Реєстр – це база для збереження даних, визнаних на міжнародному рівні. Дані Реєстру дозволять контролюючому органу та іншим зацікавленим суб'єктам оцінити стан дотримання угод, хід їх виконання, фактичне досягнення задекларованих цілей, проводити аналіз ризиків. Метою формування такого реєстру є забезпечення учасників ринку актуальною інформацією про проекти, що реалізуються на основі державно-приватного партнерства, муніципальної-приватного партнерства, проектів соціальної сфери (табл.2). Ключовими показниками ефективності реєстру будуть наступні: кількість внесених в базу даних проектів державно-приватного партнерства; актуальність даних; кількість користувачів інформаційного ресурсу.

Подібна система ефективно діє у Російській Федерації. Мова йде про Єдину інформаційну систему державно-приватного партнерства в Російській Федерації, створеної за підтримки Міністерства економічного розвитку Російської Федерації (розміщена в мережі Інтернет за адресою www.pppri.ru) і портал «Державно-приватне партнерство в Росії» (розміщений в мережі Інтернет за адресою www.pppinrussia.ru), що реалізується за підтримки Центру державно-приватного партнерства державної корпорації «Банк розвитку зовнішньоекономічної діяльності (Зовнішекономбанк), а також портал Центру розвитку державно-приватного партнерства, функціонально за підтримки Торгово-промислової Палати Російської Федерації і розміщений в мережі Інтернет за адресою www.pppcenter.ru.

Удосконалення системи інформаційного моніторингу стану ДПП

Існуючі інформаційні сфери	Проблеми	Способи вирішення проблем
Інформаційна політика у сфері розвитку ДПП	Відсутність єдиного реєстру проектів, що реалізуються. Неузгодженість та відсутність актуального стану інформації розміщеної у реєстрі. Неможливість пошуку необхідного проекту за заданими параметрами.	Розміщення на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, агенції ДПП (а також територіальних агенцій, органів місцевого самоврядування) гіперпосилання на реєстр. Запровадження електронного реєстру із онлайн пошуком, у тому числі із використанням пошукових фільтрів (регіон, сфера реалізації, форма ДПП, активність тощо). Можливість візуалізації інформації через інфографіку.
Низька прозорість діяльності суб'єктів ДПП	Низька популяризація серед стейхолдерів (бізнес, громадськість) ефективності ДПП	Зазначення стану виконання програм та угод ДПП. Зазначення фактів, що стосуються підстав припинення договорів. Можливість завантаження звітів про стан реалізації договорів як з боку державного, так і з боку приватного суб'єкту

Примітка. Складено автором.

Існуюча форма відображення інформації щодо стану ДПП, яка розміщена на сайтах Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та фонду Державного майна, є незручною та обмеженою в використанні. Так, з реєстром можна ознайомитись шляхом завантаження таблиці Excell, що ускладнює для користувача пошук. Вважаємо, що такий реєстр повинен передбачати систему пошуку та фільтрів інформації за різними критеріями (регіон, назва суб'єкта) та відображати більш детальну інформацію. Вважаємо, що інформація в реєстрі повинні містити ступінь виконання концесійних угод. Крім цього, в реєстрі мають зазначатися причини припинення дії договорів, конкретизуватися факти, що стосуються порушення законодавства у сфері ДПП.

Знову ж таки необхідно врахувати досвід РФ у цій частині. Так, база проектів ДПП містила на момент її аналізу 1285 проектів. Крім того, ДПП

містила інформацію про проведені конкурси, конкурси, які проводяться а також заплановані конкурси. Аналіз показав, що хоча база проектів ДПП і містила інтерактивну карту РФ, вона виявилася незручною у використанні, не відображала динаміки розвитку державно-приватного партнерства, муніципальної-приватного партнерства в РФ і мала ряд інших недоліків.

Враховуючи іноземний та вітчизняний досвід, та необхідність вирішення визначених проблемних питань, в якості зразка можна також використати форму «Перелік державних інвестиційних проектів», розміщену на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Звичайно, така форма не є досконалою, однак вона забезпечить, по-перше, уніфікацію інформацію щодо стану інвестиційної діяльності в Україні, а по-друге, більш ґрунтовне інформування зацікавлених осіб. Так, база проектів ДПП має містити, на нашу думку, такі елементи інформаційного моніторингу: код проекту, найменування проекту, строк, загальна вартість, стан фінансування, стан виконання і т.п. Така база даних повинна містити можливість конструювання інфографіки (як це здійснюється на сайті Світового банку – *Public-private partnerships. – World Bank: <http://ppi.worldbank.org>*), фільтрацію за заданими параметрами, можливість завантаження супутніх документів (проектна документація, протоколи комісії щодо визначення переможця конкурсу, звіти тощо).

Основними користувачами бази даних проектів ДПП можуть бути: органи державної влади, що реалізують політику в галузі охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, туризму і відпочинку, соціального обслуговування населення; органи місцевого самоврядування; представники бізнесу; керівники і фахівці кредитних організацій; представники засобів масової інформації; наукове співтовариство, що цікавиться проблемами розвитку механізмів державного-приватного, муніципальної-приватного партнерства тощо.

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином, у роботі обґрунтовано необхідність удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення інституту ДПП в Україні, зокрема шляхом формування єдиного реєстру проектів ДПП з висвітленням детальної інформації щодо стану: кількість проектів, їх опису, фінансування, очікуваних результатів, поточних звітів за результатами оцінки ефективності, причин припинення тощо. Такий реєстр повинен давати можливість відображення інформації за різними пошуковими фільтрами, підтримувати інформацію в актуальному стані, створювати можливість візуалізації інформації (побудова інфографіки). Запропонована у роботі форма реєстру та аналітичні інструменти відображення інформації будуть виступати в якості презентації кращих практик реалізації ДПП в Україні, що, як очікується, сприятиме підвищенню довіри до реалізації таких проектів через прозорість та відкритість інформації для зацікавлених осіб.

Список використаних джерел:

1. Market Update Review of the European PPP Market in 2018 URL: www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf (дата звернення 14.02.2020 р.)
2. Державно-приватне партнерство : Міністерства економічного розвитку і торгівлі” URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення 14.02.2020 р.)
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 14.02.2020 р.)
4. Реєстр концесійних договорів. Фонд державного майна URL: <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-rent-consessions.html> (дата звернення 14.02.2020 р.)
5. Реєстр концесійних договорів. Єдиний державний веб-портал відкритих даних URL: <https://data.gov.ua/dataset/3424b437-cba7-44ae-953e-f8f7256a5e3e> (дата звернення 14.02.2020 р.)

Pidlisna Tetyana. Areas for Improving the Tools for the Implementation of Public-Private Partnerships in Ukraine

The article emphasizes that the development of interaction between business and the state is one of the necessary conditions for forming an effective economic policy, for enhancing innovation activity, for developing economic and social infrastructure. It is determined that public-private partnership is an instrument of cooperation between authorities and business structures as an effective and promising tool for economic and social development at national and regional level. The analysis shows that Ukraine has been implementing PPP (Public-Private Partnership) projects for a long time to realize social and economic problems of various levels. However, recent years have been

characterized by a slowdown in the organization of new projects and the implementation of existing ones. It is established that the analysis of the degree of development of the PPP Institute is complicated by the lack of detailed information, which is mainly represented by the number of PPPs by years and regions. The necessity of improving the information and analytical support of the PPP Institute in Ukraine has been substantiated. The necessity of forming a unified register of PPP projects highlighting detailed status information has been noted: the number of projects, their description, financing status, expected results, current reports on the results of performance evaluations, reasons for termination, etc. Such a registry should provide the ability to display information by different search filters, maintain information up to date, create the ability to visualize information (building infographics). The analytical tools for displaying the information proposed in this paper will serve as a presentation of the best practices of PPP implementation in Ukraine, which will help increase confidence in the implementation of such projects through transparency and openness of information to interested parties.

Keywords: interaction of public authorities and business; public private partnership; concession agreement; infrastructure projects; information and analytical support, a single registry.

References

1. Market Update Review of the European PPP Market in 2018 URL: www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2018_en.pdf [in English]
2. *Derzhavno-pryvatne partnerstvo* [Public-Private Partnership]: Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli” URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnennia> [in Ukrainian]
3. *Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo* [On Public-Private Partnership]: Zakon Ukrayiny vid 01 lypnya 2010 r. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian]
4. *Reyestr kontsesiynykh dohovoriv* [Register of concession contracts]. Fond derzhavnoho mayna URL: <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-rent-concessions.html> [in Ukrainian]
5. *Reyestr kontsesiynykh dohovoriv* [Register of concession contracts]. Yedyny derzhavnyy veb-portal vidkrytykh danykh URL: <https://data.gov.ua/dataset/3424b437-cba7-44ae-953e-f8f7256a5e3e> [in Ukrainian]