

Олена Суздаєва, к. н. з держ. упр.

Донецький державний університет управління (м. Маріуполь), Україна

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО НА РЕГІОНАЛЬНОМУ (МІСЦЕВОМУ) РІВНІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДОСЯГНЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЦІЛЕЙ ВІДНОВЛЕННЯ ПОСТТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Olena Suzdaliyeva, PhD in Public administration

Donetsk State University of Management (Mariupol), Ukraine

PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP AT THE REGIONAL (LOCAL) LEVEL AS AN INSTRUMENT FOR THE ACHIEVEMENT OF STRATEGIC GOALS ON RECOVERY OF THE CONFLICT-AFFECTED TERRITORIES OF UKRAINE

The article proposes to use the mechanism of public-private partnership at the regional (local) level for the implementation of projects on the recovery of the conflict-affected territories of Ukraine. The contradictions in the interpretation of the concept of "public-private partnership" arising from the consideration of public-private partnership as a special mechanism and as a socio-economic institution are analyzed. The classification of types of public-private partnership is offered. The organizational and economic mechanism of using the mechanism of public-private partnership at the regional (local) level is considered, which will allow territorial communities of the conflict-affected territories to direct their budgets to projects for recovery.

Keywords: recovery, reintegration, conflict-affected territory, deoccupied territory, mechanism of recovery, private public partnership.

Постановка проблеми. Значущість проблеми відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій обумовлена тим, що всі її складові впливають не тільки на якість життя населення східних регіонів України, але і на стан соціально-економічного розвитку держави в цілому. Наслідки збройного конфлікту негативно впливають на макроекономічну стабільність держави, процеси реформування та загальні перспективи зростання економіки. Розв'язання проблеми відновлення постраждалих від конфлікту територій можливе шляхом здійснення комплексних заходів на національному та місцевому рівнях, спрямованих на подолання наслідків конфлікту, соціальне та економічне оновлення регіонів, створення безпечного середовища життєдіяльності людей, формування більш справедливого суспільства, усунення або мінімізація причин конфлікту, забезпечення гармонійної політичної та соціально-економічної реінтеграції тимчасово окупованих територій в Україну в контексті загальнодержавних процесів реформування та розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність відновлення постраждалих від конфлікту територій є предметом постійних дискусій, а розробка і впровадження державної політики з даного питання вже тривалий час залишається нагальним завданням. Серед наукових розробок зазначеного спрямування варто виокреслити праці О. Пасхавера, О.Амоші, О.Балуєвої, І.Кресіної, О.Новікова, Ю.Харазішвілі, Е. Лібанової та інших. У своїх дослідженнях науковці розглядають проблеми державного устрою, проблеми внутрішньо-переміщених осіб, розробки фінансових механізмів вирішення проблем деокупованих територій, соціальної політики та інших сфер, але подальші дослідження даної проблематики вкрай необхідні і є першочерговими для організації ефективного процесу відновлення та розбудови миру.

Саме тому **метою статті** є вивчення можливості використання механізму державно-приватного партнерства в проектах із відновлення постраждалих від конфлікту територій.

Виклад основного матеріалу. В численних публікаціях поняття «державно-приватне партнерство»¹ трактується вченими по різному. Спектр думок вар'юється від широко визначення, яке включає в себе будь-яку взаємодію бізнесу та держави, до вузького, де йде мова лише про ті проекти, де взаємодія має довгостроковий характер та засноване на співфінансуванні.

ДПП науковцями розглядається в двох аспектах – в широкому та вузькому, а саме:

В вузькому значенні ДПП представляє собою механізм довгострокового взаємовигідної взаємодії влади та підприємницьких структур, який заключається в інвестуванні приватних фінансових ресурсів в об'єкти державної власності і подальшому спільному управлінні ними.

В широкому значенні ДПП представляє собою інститут довгострокової стійкої легальної кооперації фінансово-інвестиційних, організаційно-управлінських та інтелектуальних ресурсів органів державної влади та приватного підприємництва для спільного вирішення соціально важливих задач.

Розгляд ДПП² як особливого механізму та як соціально-економічного інституту дозволяє зняти певні протиріччя в трактовці даної категорії. Маємо на увазі, що в даний час механізми ДПП реалізуються з певною періодичністю, але не можна на даний момент часу казати про повноцінний інститут ДПП: ключові ознаки ДПП як інституту (наявність спеціального законодавства, яке не містить в собі протиріч та правозастосувальної практики, розвинена інфраструктура, значний вплив ДПП на соціально-економічний розвиток держави в цілому) на даний момент часу не сформовані. Проте саме інституціоналізація ДПП надасть даному механізму масовий характер.

Тим не менш, незважаючи на загальність принципів та признаков ДПП, на даний час відсутня загальноприйнята класифікація форм ДПП, а також стандартна схема їх застосування. Класифікацію видів ДПП можна представити за галузевою ознакою, за рівнем державної влади – суб'єкта ДПП, за об'ємом наданої приватному партнеру правомочності та ін. (табл. 1).

Суть ДПП в тому, що з одного боку держава природним чином зацікавлена в укріпленні свого бюджету та зростанні податкових надходжень, а з іншого – бізнес більш ніж зацікавлений в розвитку виробничої та соціальної інфраструктури, створенні сприятливих умов для свого росту, збільшення прибутковості та досягнення стабільності свого розвитку

З урахуванням цього ДПП можна розглядати як особу форму домовленості держави та бізнесу про «правила гри» за принципом «бізнес виграє, якщо виграє держава».

Після проведення аналізу потреб на відновлення постраждалих від конфлікту територій нами визначено деякі з пріоритетних напрямів відновлення постраждалих від конфлікту територій³:

- розвиток державно-приватного партнерства;
- розвиток малого та середнього підприємництва;
- зниження напруги на ринку праці;
- реформування житлово-комунального господарства.

Для фінансування даних заходів необхідно виділити кошти з бюджетів всіх рівнів, а також залучення приватних інвестицій.

В ДПП проектах партнерські відносини можуть здійснюватися з органами влади різних рівнів – національними, регіональними, муніципальними. Відмінність в розмежуванні повноважень органів влади різних рівнів та різноманітних умов, які з цього випливають та на яких укладаються партнерські угоди. Максимально варіативними можуть бути угоди, які укладалися на національному рівні. Менший об'єм преференцій надається проектам, які впроваджуються на муніципальному рівні. В той же час для суб'єктів підприємництва, які не мають значної ринкової влади, особливе значення надається взаємодії саме на муніципальному рівні.

¹ Далі – ДПП.

² Закон про державно-приватне партнерство, 2010 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>> (2019, February, 07).

³ Розпорядження про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, 2016 (Кабінет Міністрів України). Єдиний веб-портал органів виконавчої влади <<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249545818>> (2019, February, 04).

Класифікація видів ДПП

Класифікаційна ознака	Види ДПП
галузь економіки та соціальної сфери	ДПП в сфері освіти, охорони здоров'я, транспорту, ЖКГ та інше; ДПП міжгалузевого характеру
множинність суб'єктів приватного бізнесу	ДПП, де присутній єдиний суб'єкт з боку приватного бізнесу; ДПП, де бере участь кілька суб'єктів приватного бізнесу на рівних (паритетних) засадах; ДПП, де присутні основні (інвестори) та додаткові суб'єкти приватного бізнесу.
рівень державної (муніципальної) влади – суб'єкта ДПП	ДПП державного значення; ДПП регіонального значення; ДПП муніципального значення; змішане ДПП (міждержавне, міжрегіональне, багаторівневе).
роль держави в здійсненні ДПП	ДПП, в якому державна влада грає пасивну роль; ДПП, в якому здійснюється паритетне управління об'єктом партнерства з боку держави та приватного бізнесу; ДПП, в якому держава грає ключову роль, а приватний бізнес – додаткову.
організація взаємовідносин влади та бізнесу в рамках ДПП	оперування; кооперація; концесія; лізинг за участю органів державної влади або місцевого самоврядування.
право, на засадах якого здійснюється ДПП	ДПП засноване на праві власності; ДПП засноване на орендному праві; ДПП засноване на праві господарського ведення або оперативного керування; ДПП засноване на інших правах; ДПП, яке передбачає трансформацію прав на об'єкт ДПП в часі.
термін реалізації ДПП	ДПП з суворо встановленим строком; ДПП, яке реалізується до досягнення деяких економічно або соціально важливих завдань; умовно-безстрокове ДПП.
інноваційна складова	Партнерство, спрямоване на досягнення інноваційного ефекту; Партнерство, яке викликає вторинний інноваційний ефект; неінноваційне (традиційне) ДПП

Складено автором.

Виникнення державно-приватного партнерства на регіональному (місцевому) рівні¹, як нової форми взаємодії влади та бізнесу, продиктоване тими ж саме можливостями, які закладені в даному механізмі: воно надає можливість отримати значні вигоди для кожного учасника такого партнерства (забезпечення суб'єктів підприємництва необхідними ресурсами розвитку та формування ринків збуту виготовленої продукції, а також вирішення ряду соціально-економічних проблем розвитку муніципальних утворень).

При цьому МПП слід розуміти, як форму контрактного договору між органами влади та суб'єктами підприємництва, який передбачає активне використання технічних, фінансових та управлінських ресурсів приватного сектору для досягнення завдань, поставлених місцевою владою. Складність розвитку МПП (місцева влада з одного боку та приватний бізнес з іншого) пов'язана, насамперед, з відсутністю вільних коштів в місцевому бюджеті. Територіальні громади, які є деокупованими або постраждалими внаслідок конфлікту зіткнулися з браком коштів в бюджеті, але завдяки реформі децентралізації, ініційованої кабінетом Міністрів України, бюджети територіальних громад матимуть можливість брати участь у механізмі державно-приватного партнерства.

Тим не менш, повноцінна реалізація даного механізму потребує:

широке та гласне обговорення проектів, їх публікацію в ЗМІ на стадії обговорення;

поєднання проектів з стратегічними цілями соціально-економічного розвитку територій, цільовими муніципальними програмами, на засадах яких необхідно визначити пріоритети розробки проектів МПП;

чітке визначення ініціаторів МПП-проектів, розмежування повноважень при підготовці та контролі реалізації МПП між органом представників та виконавчим органом, розміщення інформації про укладені договори МПП на офіційному сайті, надання інформації про укладені угоди МПП відповідним органам.

Повноцінне правове регулювання МПП потребує, щоб муніципальними правовими актами були встановлені:

порядок визначення пріоритетних для використання МПП напрямів та галузей;

порядок підготовки МПП-проекта;

порядок контролю та звітності за МПП-проектами;

порядок оцінювання проміжних та заключних результатів МПП-проекта;

порядок суспільної та незалежної експертизи МПП-проекта та його результатів;

норма про публічне обговорення МПП-проектів та їх результатів.

При розробці стратегії соціально-економічного розвитку деокупованої а постраждалої від конфлікту території важливо розробити завдання, механізми роботи структур, які мають активізувати МПП на території. МПП-проект є комплексом взаємопов'язаних заходів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей розвитку муніципального утворення з встановленими вимогами щодо якості результату за період наданого часу та при наявному бюджеті.

Адаптація механізмів МПП являє собою складну, відкриту систему, яка реалізується в різних аспектах за умови виконання певних принципів. Важливо доповнити принципи, які мають бути прописані в Положенні про МПП, наступними положеннями: прозорість діяльності зі сторони МПП, конкурентоспроможність, індивідуальність, узгодженість, стратегічний підхід, збалансованість, конкурентність, результативність.

Ефективна адаптація МПП з метою досягнення бажаного образу майбутнього деокупованої та постраждалої від конфлікту території потребує виваженого організаційно-економічного механізму, який би враховував як існуючий потенціал території, так і потенціал розвитку, мав в собі методологію, розроблену концепцію, процедури реалізації та ін. (рис.1).

Об'єктами управління МПП є як проекти, так і інститути. Інститути включають правила та норми, які регулюють відношення між суб'єктами економіки з приводу МПП, та організації, які забезпечують дані відносини. Розвиток інститутів МПП дозволяє сформувати середу, яка необхідна для реалізації МПП-проектів. Чітко визначені компетенції та технології управління дозволять муніципальній владі в особі публічного партнера з успіхом реалізувати МПП-проекти.

¹ Далі – МПП.

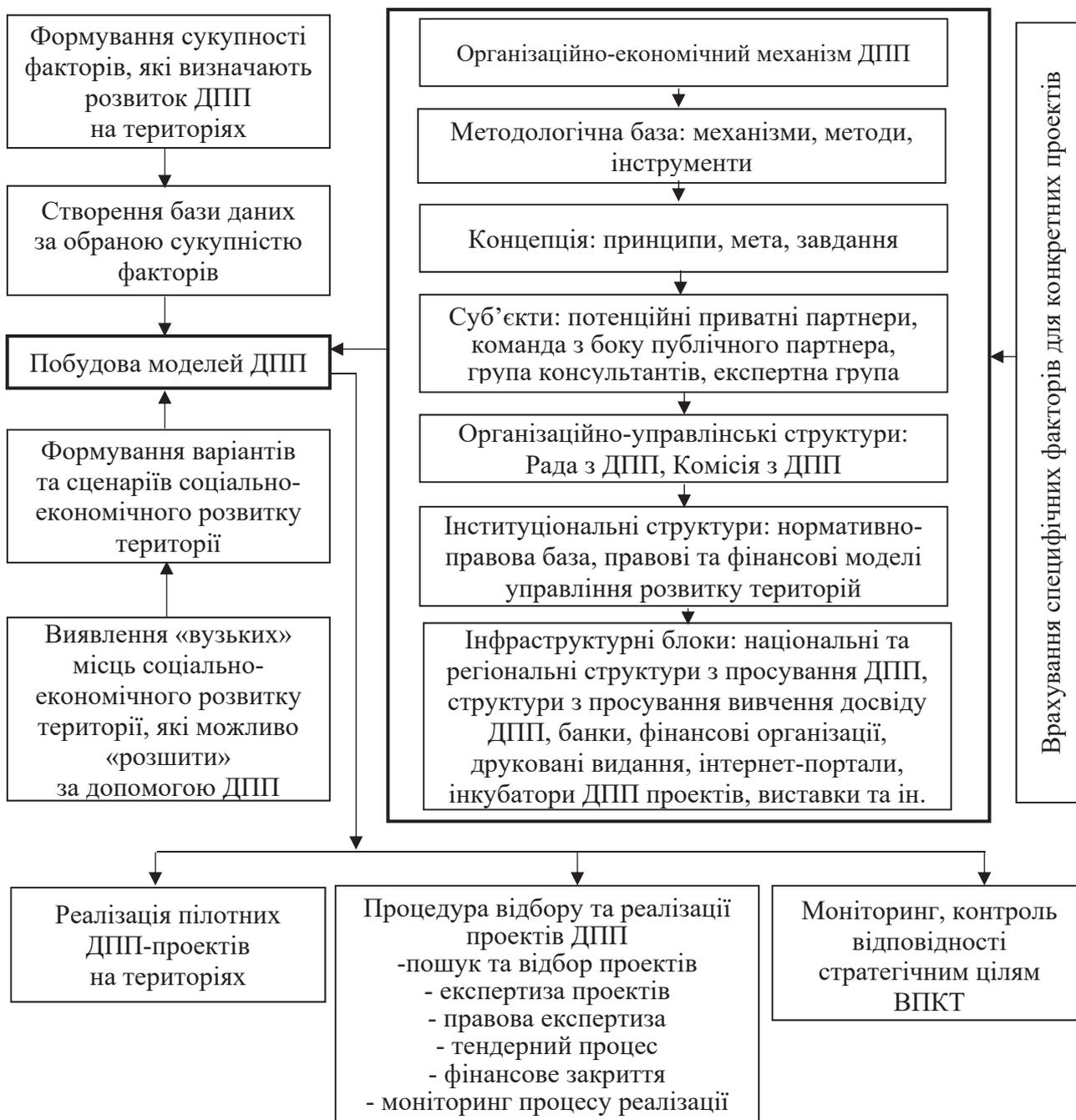


Рис. 1. Організаційно-економічний механізм МПП

Складено автором.

На першому етапі запуску механізму МПП, кожний проект буде унікальним, у зв'язку із відсутністю досвіду реалізації проектів з врахуванням досягненням стратегічних цілей відновлення постраждалих від конфлікту територій. На цьому етапі важливо виокремити системоформуючі фактори, приділити увагу якісному їх розвитку. Формування підходів до визначення пріоритетних критеріїв відбору МПП-проекта засноване на розумінні того, що проект реалізується, насамперед, в тих випадках, коли самостійна реалізація проекту публічною або приватною стороною неможлива через обмеженість ресурсів.

З іншого боку, реалізація проекту відбувається з залученням коштів з позабюджетних джерел фінансування, що накладає певні обмеження на вибір фінансової моделі – багато чого залежить від

доступності «довгих грошей» (рівень розвитку довгострокового фінансування, інструментів, інфраструктури фінансового ринку, включення в фінансування ресурсів інвестиційних, пенсійних, страхових, венчурних фондів).

При виборі критеріїв відбору МПП-проектів важливо враховувати пріоритетні напрями розвитку територій, які зафіксовані в Стратегії відновлення постраждалих від конфлікту територій. МПП виступає лише як один з інструментів підвищення конкурентоздатності території та покращення якості життя її мешканців.

Об'єктом МПП-проекту може стати інфраструктурна споруда, яка характеризується високою технологічною складністю або інноваційний продукт, який, як правило, має обмежений ринок збуту. Ці особливості та реалізація проекту в довгостроковій перспективі формують цілий спектр ризиків які також накладають обмеження при виборі моделі МПП-проекту.

На початковому етапі адаптації механізмів МПП ініціатором більшості проектів буде виступати держава в особі місцевої влади. Специфіка правовідносин в сфері МПП дозволяє приватному партнеру також бути ініціатором проекту, і ця активність безпосередньо залежить від того, наскільки законодавчо простимульований приватний бізнес брати участь в МПП-процесі (рис.2).



Рис. 2. Фактори, які впливають на розвиток МПП

Складено автором.

Приватний партнер, залучаючи фінансування та беручи на себе зобов'язання перед позичальниками, зацікавлений в збільшенні грошових потоків від проекту та підвищення ефективності управління ним.

З боку публічного партнера окрім ефективності бюджетних коштів, пріоритетом вибору того чи іншого проекту є когерентність його цілей завданням відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій, наявність мультиплікативних ефектів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вирішення довгострокових завдань за допомогою механізму МПП, потребує розв'язання низки поточних питань відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, що можливе за допомогою створення підприємств, установ також з залученням механізму МПП, на умовах

співфінансування. Таким чином, успіх МПП в територіальній громаді залежить від ряду ключових факторів:

якість підготовки проектів на його початкових стадіях;

вибір партнера: спільне регулювання цілей та основних умов, а також спонукальних механізмів реалізації проектів;

стандартизація процедур, орієнтованих на реалізацію проектів та забезпечуючи прозорість, довіру, зменшення ризиків, конструктивне спільне управління та вироблення компромісних рішень;

критеріальний апарат визначення реалістичності та виконуваності проектів та вибір оптимального варіанту, що дозволяє збільшити ефективність та знизити ризики при безпосередній реалізації кожного проекту.

В даній публікації запропоновано можливість використання механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні для відновлення постраждалих від конфлікту територій, але залишається потреба конкретизації механізмів залучення коштів для проектів із відновлення, що задає проблематику для подальших досліджень.

References:

1. *Postanova pro zatverdzhennya Poryadku nadannya derzhavnoyi pidtrimki zdijsnennyu derzhavno-privatnogo partnerstva, 2011* (Kabinet Ministriv Ukrayiny). [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Approval of the Procedure for Providing State Support to the Implementation of Public-Private Partnership 2011 (cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Oficijnij sajt Verkhovnoyi Radi Ukrayini* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-%D0%BF>> (2019, February, 05). [in Ukrainian].
2. *Zakon pro derzhavno-privatne partnerstvo, 2010* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Law of Ukraine on Public-Private Partnership 2010 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Oficijnij sajt Verkhovnoyi Radi Ukrayini* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>> (2019, February, 04). [in Ukrainian].
3. *Rozporyadzhennya pro shvalennya Koncepciyi Derzhavnoyi cil`ovoyi programi vidnovlennya ta rozbudovi myru v shidnyh regionax Ukrayiny, 2016* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [Ordinance on the approval of the Concept of the State Program for the Restoration and Development of Measures in the Strong Regions of Ukraine, 2016 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Yedinij veb-portal organiv vikonavchoyi vladi Ukrayini* [UNITED PORTAL authorities of Ukraine] <<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249545818>> (2019, February, 07). [in Ukrainian].