

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ, ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

18 грудня 2023 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: **«Впровадження інвестиційних проектів в межах державно-приватного партнерства»**

виконала здобувач вищої освіти денної форми навчання

Медведєв Максим Валерійович

Керівник кваліфікаційної роботи

Наталія ПАНАСЕНКО

Полтава – 2023 року

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	9
1.1. Визначення та характеристики державно-приватного партнерства в умовах сучасних суспільних відносин	9
1.2. Особливості соціально-економічної та правової природи державно-приватного партнерства	17
Висновки до розділу 1	26
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ В МЕЖАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	28
2.1. Досвід зарубіжних країн використання моделей державно-приватного партнерства	28
2.2. Методичні підходи до визначення ефективності державно-приватного партнерства	38
Висновки до розділу 2	47
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	48
3.1. Напрями підвищення дієвості державного регулювання ДПП	48
3.2. Проблеми та перешкоди під час реалізації інвестиційних проектів державно-приватного партнерства на місцевому та регіональному рівнях: способи запобігання та шляхи їх вирішення	59
Висновки до розділу 3	73
ВИСНОВКИ	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми. Потреба в інфраструктурній розбудові України при існуючому обмеженому бюджетному фінансуванні вимагає розробки та запровадження відповідних механізмів забезпечення інвестиційними ресурсами соціально важливих об'єктів. Впровадження механізмів залучення приватного сектору на основі інноваційного поєднання можливостей приватного та державного власника в межах державно-приватного партнерства стало ефективним способом реалізації державних завдань.

Успішне продовження партнерського діалогу держави та приватних суб'єктів спирається на створення необхідного інституційного середовища, дієвих правових, адміністративних, економічних механізмів, чіткого розподілу ризиків, залучення фахівців. Це вимагає теоретико-методологічного дослідження сутності явища, його особливостей, удосконалення існуючих механізмів державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Мета роботи полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад і концептуальних підходів до впровадження інвестиційних проектів в межах державно-приватного партнерства в Україні задля підвищення конкурентоспроможності держави.

Завдання дослідження. Відповідно до мети дослідження були поставлені такі завдання:

- дослідити теоретичні засади державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства;
- проаналізувати особливості соціально-економічної та правової природи державно-приватного партнерства;
- дослідити закордонний досвід використання моделей державно-приватного партнерства;
- проаналізувати та порівняти методичні підходи до визначення ефективності державно-приватного партнерства;
- обґрунтувати необхідність підвищення дієвості державного регулювання

державно-приватного партнерства;

– запропонувати шляхи вдосконалення реалізації інвестиційних проектів державно-приватного партнерства на місцевому та регіональному рівнях.

Об’єктом дослідження державне регулювання розвитку державно-приватного партнерства.

Предметом дослідження є механізми державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Методи досліджень. В роботі основною методологією наукового дослідження є базові поняття публічного управління і моделі сервісної держави. Для досягнення мети дослідження використано сукупність методів:

- узагальнення та синтезу при дослідженні теоретико-методологічної бази ;
- метод системного-аналізу при встановленні специфіки державно-приватного партнерства в публічному управлінні;
- загальнонаукового – цей метод використаний під час дослідження джерел впровадження державно-приватного партнерства у публічному управлінні;
- порівняльний – даний метод застосовано в узагальненні міжнародного досвіду реалізації інституційного альянсу держави та бізнесу;
- ситуаційного аналізу – даний метод застосований при дослідженні тенденцій формування державно-приватного партнерства в публічному управлінні складової моделі сервісної держави;
- програмно-цільовий підхід дав можливість дослідити механізми державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні та обґрунтувати напрями вдосконалення досліджуваних механізмів.

Інформаційна база: статистичну та інформаційну основу дослідження забезпечили нормативно-правова та законодавча база України, документи та нормативні акти органів державної влади, оприлюднена офіційна статистична інформація Державної служби статистики України, Державної казначейської служби, Національного банку України, опублікована звітність міжнародних організацій (Євростат, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Організація економічного співробітництва і розвитку), монографічні дослідження та наукові

публікації провідних вітчизняних і зарубіжних дослідників, аналітична інформація, ресурси мережі Інтернет.

Елементи наукової новизни полягає у вирішенні актуальної наукової проблеми з поглиблення теоретико-методологічних засад та підходів до вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні та запропоновано відповідні наукові положення, підходи й рекомендації щодо їхнього практичного упровадження в діяльність органів державної влади України.

Практична значущість отриманих результатів дослідження полягає у розробці рекомендацій до впровадження інвестиційних проектів в межах державно-приватного партнерства в Україні задля підвищення конкурентоспроможності держави.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей на науково-практичних конференціях.

Медведев М. В. Сучасний стан впровадження інвестиційних проектів в межах державно-приватного партнерства. *Територія науки: Збірник матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування*, м. Полтава. 2023 р. С. 21-22.

Медведев М. В. Визначення та характеристики державно-приватного партнерства в умовах сучасних суспільних відносин. *Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія і практика: матеріали III міжнар. наук.-практ. конф.*, м. Полтава, 27 листопада 2023 р. Полтава. 2023. С. 155-158.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 76 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 70 найменувань, 3 додатка. Робота містить 6 таблиці та 9 рисунків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1. Визначення та характеристики державно-приватного партнерства в умовах сучасних суспільних відносин

Система державного управління формується з урахуванням постійних змін суспільно-економічного стану в країні. Сучасні виклики вимагають встановлення цілей, які реалізують багатоаспектні потреби суспільства. Надання публічних послуг; підтримання безпеки; реалізація прав людини на розвиток, освіту, охорону здоров'я; будівництво та обслуговування критичної інфраструктури; забезпечення сталого розвитку передбачає значне навантаження на державний бюджет.

Вищевказані завдання змушують шукати нових підходів до методології управлінської діяльності та формування сучасних механізмів державного регулювання соціально-економічної сфери функціонування держави. Принципи підходів, визначених у концепціях «належного врядування», «Нового державного управління», що є спрямованими на партнерську взаємодію держави, приватного та громадського секторів, створення демократичних механізмів прийняття рішень, прозорість та підзвітність державних органів, передачу окремих функцій держави приватним суб'єктам, поступово еволюціонували в сучасну модель, що в західній практиці одержала назву Public-Private Partnership (PPP), а в українському контексті розглядається як «державно-приватне партнерство» (ДПП).

Зазначене партнерство передбачає розподіл відповідних ризиків у процесі реалізації проектів, має довгостроковий характер та умови, на основі яких реалізується співпраця сторін. У процесі виконання договірних зобов'язань суб'єкти господарювання вимушені вносити необхідні зміни, що зумовлені впливом різноманітних політичних, економічних чи соціальних чинників.

Аналіз світової практики співробітництва державних органів і бізнесу в тих секторах, які завжди перебували у власності держави й підпадали під державну

сферу управління, демонструє позитивні результати такого тандему. Значний масив підприємств стратегічних галузей, які не могло бути приватизовано з огляду на їхню важливість, при цьому які одержували недостатнє бюджетне фінансування для свого розвитку, спонукав уряди держав знаходити відповідні рішення. На зміну традиційним моделям поступово приходить взаємовигідна форма перетину державних інтересів і приватного капіталу, тобто ДПП.

Теоретико-методологічні аспекти розвитку ДПП в окремих сферах та секторах економіки розглянуто в монографіях та дослідженнях, опублікованих протягом останнього десятиліття [1; 2; 3]. Слід відмітити збільшення захищених дисертаційних досліджень, спрямованих на вивчення наукових проблем ДПП: загальні питання реалізації проєктів ДПП, економічні аспекти проблематики, ризики проєктів, питання досягнення ефективності, державне регулювання, механізми державного управління [4; 5; 6].

У дослідженні колективу авторів [7] визначено потенційні теми досліджень ДПП, які стосуються моделей фінансового аналізу, економічної доцільності проєктів ДПП [8], управління ризиками [9]. Дослідження різних сфер ДПП стосується інституційних питань [10], постачання житлових послуг [11], формування людського капіталу [12] та контрактів [13].

Однією з основних тез сучасного бачення державної економічної політики є розуміння, що обмеженість державних фінансових ресурсів можливо компенсувати шляхом поступового заміщення на приватні джерела фінансування значного спектра суспільних послуг (public service), які надавалися лише за рахунок бюджетного фінансування. Термін public service розуміється в контексті цього дослідження як суспільна послуга, суспільне обслуговування [14, с. 127], що зазвичай стосується послуг для суспільного функціонування (енерго-, водопостачання, телекомунікаційні мережі, інфраструктура транспорту).

Реалізація проєктів за рахунок ДПП дозволило залучити до надання суспільних послуг приватний сектор, що забезпечило поєднання технологічних та управлінських можливостей суб'єктів господарювання приватної форми власності та механізмів державного регулювання, які дозволили посилити забезпечення суспільних потреб.

У свою чергу, громадянське суспільство стало ще одним елементом подальшого розвитку партнерської взаємодії. Схвальні відгуки урядів багатьох країн світу підтверджують успіх партнерства держави та приватного власника, адже є достатньо підтверджень позитивних результатів ДПП. Але сьогодні вимагає вирішення тих інституціональних та організаційних завдань, що постають перед державним сектором. ДПП потребує як створення нових спеціалізованих структур, так і відповідних трансформацій органів державної влади. Без ефективних та прозорих процедур виконання проєктів, реальної відповідальності державної сторони за результат марно очікувати якісного функціонування ДПП.

У сучасній науковій дискусії ще не сформовано єдиної термінології, яка описує партнерство бізнесу і влади. Світовим банком, ОЕСР і більшістю країн Європи використовується абревіатура PPP (Public-Private Partnership). У Великобританії розповсюджено застосування терміна «приватна фінансова ініціатива» (Private Finance Initiative – PFI), у Франції – «концесія» та «співтовариства змішаної економіки» (SEM). У США, Австралії й Канаді використовується позначення P3, або P-P Partnerships [15].

У даному дослідженні використовується поняття «державно-приватне партнерство», враховуючи особливості українського законодавства (Закон України «Про державно-приватне партнерство», інші нормативно-правові акти), що сформували інституційні механізми взаємодії держави та приватного власника в межах ДПП та важливість регуляторних функцій держави для процесу розвитку ДПП.

Дефініції «партнерство» як економічній категорії притаманні власні особливості. Під партнерством розуміється форма організації підприємства, заснована на об'єднанні майна декількох осіб (співвласників створеного підприємства), для наступного спільного управління виробництвом і власністю, розподілу прибутку та спільної відповідальності за власними зобов'язаннями [16, с. 698]. Партнерство держави та приватного власника на основі умов договору, що регулює права та обов'язки партнерів (пайовиків), участь у загальних витратах, розподіл прибутку, поділ майна дає змогу використовувати ДПП як ефективний

механізм, спроможний усувати «розриви», що існують у національних інноваційних системах.

ДПП розглядають як робочі домовленості, засновані на взаємній прихильності між державним сектором та структурами за межами державного сектору [17]. ДПП визначається як підхід для більш безпосереднього контролю відносин між державним та приватним секторами, ніж це досягається за допомогою звичайної ринкової закупівлі [18, с. 334].

ДПП реалізуються в довгострокових угодах, які органи державної влади укладають із приватними суб'єктами, що беруть участь у створенні інфраструктури [19, с. 248], на основі співробітництва між державними та приватними партнерами із тривалим характером, у яких учасники розвивають спільні продукти та послуги і поділяють ризики та витрати [20, с. 137]. У деяких видах договорів про ДПП витрати покриваються кінцевим споживачем. В інших видах – капітальні інвестиції субсидуються державним сектором у формі стягнення зборів, звільнення від сплати податків тощо [21]. На державний сектор покладається відповідальність за забезпечення послуг із безпеки, освіти, охорони здоров'я та ін. Причини, чому ці види послуг або інфраструктури не надаються приватним сектором, описуються в науковій літературі як «невдачі ринку» [22], коли приватний сектор не зацікавлений у наданні неприбуткових послуг, необхідних для суспільства.

Коли будівництво оформлено угодою з приватним суб'єктом, остаточна відповідальність лежить на державному секторі, що суперечить ідеї приватизації, у якій актив або послуга повністю передано приватному партнерові разом з усіма ризиками та нагородами [23]. Різниця між ДПП та традиційними закупівлями чи приватизацією полягає в тому, що відповідальність за декілька етапів проекту ДПП розподіляється між державним та приватним секторами, які мають різні цілі, інтереси та переваги ризику. Де-факто в рамках ДПП державний сектор купує послугу на певних умовах.

М. Гарвін і Д. Боссо [24, с. 163] описують ДПП як довгострокову договірну угоду між державною та приватною сторонами, де сторони шукають взаємних вигід і де приватний сектор надає послуги з управління й обслуговування та ризикує

приватними фінансами. Ще більш широке питання розглянуто у праці [537], у якій виділяється обмін ризиками як один із ключових аспектів ДПП. Це відрізняється від попередніх уявлень про розподіл ризиків шляхом укладання контрактів/аутсорсингу, коли це виявляється більш імовірно. Іншою ключовою концепцією є «інновація»: державний сектор та приватний сектор повинні виробити нові рішення та працювати разом чи досягати спільної мети.

Важливим питанням є необхідність сформувавши угоду на створення інфраструктури шляхом ДПП не як домовленість про реалізацію проекту, але і більш складний спосіб, як явище [535]. У вказаній роботі зазначається, що ДПП можна розглядати в різних розуміннях: А – конкретний інфраструктурний проект або діяльність; В – організаційна форма, договір реалізації проекту або інструмент управління; С – політика щодо ролі приватного сектору в змішаній економіці; D – інструмент або стиль у сучасному управлінському процесі; Е – явище в контексті національної історії та культурних розумінь.

На найвужчому рівні – А – ДПП є конкретним проектом. На рівні В – специфічним видом постачання інфраструктури, механізмом із конкретною інституційною та фінансовою архітектурою, де спочатку фінансуються та проводяться будівельні роботи, а потім довгостроково експлуатується об'єкт. Цей рівень є механізмом надання послуг, де переважають приватні фінанси, об'єднання довгострокових контрактів через консорціум та нові механізми щодо управління та підзвітності. Наступний рівень – С – визначає передачу приватних фінансів інфраструктури ДПП як юридичну перевагу політики, що надає широкий вибір варіантів реалізації альтернативних проектів, доступних для державних органів (у яких можуть використовуватися різні механізми можливостей державного та приватного секторів). Рівень D відображає аспект управління з регуляторним інструментарієм. На рівні Е ДПП становить собою зміни. Таким чином, вибір ДПП є частиною системи західного демократичного процесу [21, с. 58–60].

Аналізуючи наукові підходи до проблематики ДПП, розуміння органами державної влади його місця та ролі в системі державного управління, у регіональному розвитку, процесах управлінської та фінансової децентралізації, у

сучасній парадигмі соціальної відповідальності бізнесу, моделях забезпечення надання якісних соціально важливих послуг, стратегіях інфраструктурної розбудови держави, можна говорити про широку передачу державних компетенцій приватному сектору, що дає змогу поєднувати кращі можливості партнерів.

Слід зупинитися і на визначеннях цього різновиду партнерства, що розглядають сутність ДПП в окремих секторах економіки та сферах діяльності: інноваційно-інвестиційній, житлово-комунальних послуг, відновлювальної енергетики, що передбачає особливість дефініції відповідно до сфери реалізації та підходів окремих науковців до дискусії щодо секторального розуміння феномену ДПП (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Підходи до визначення поняття і особливостей ДПП в окремих сферах діяльності

Автор(и)	Характеристика поняття
Т. Воронкова, І. Воронков	ДПП в інноваційно-інвестиційній сфері є новими технологіями розвитку економіки та суттєвим чинником інноваційно-інвестиційної безпеки національної економіки, що передбачає активну співпрацю державного сектору (управлінська та регулювальна діяльність інноваційного розвитку економіки); сектору продукування нових знань і інновацій; сектору освіти та підвищення кваліфікації працівників; сектору комерціалізації наукових знань та інновацій і використання інновацій, що активізована на основі пошуку спільних шляхів реалізації встановлених цілей [25, с. 30]
Г. Головчак, Н. Струк	ДПП у сфері житлово-комунальних послуг є рівноправною та взаємовигідною взаємодією між державним сектором, територіальними громадами та приватними інвесторами у межах реалізації інфраструктурних проєктів на ринку житлово-комунальних послуг для задоволення потреб юридичних і фізичних осіб у якісних житлово-комунальних послугах, що послуговує інструментом економічного та соціального розвитку, засобом залучення коштів у проєкти [26, с. 84]
О. Стоян	ДПП у сфері відновлювальної енергетики є механізмом довгострокової взаємодії владних органів та приватних суб'єктів на взаємовигідних умовах із передбаченим інвестуванням приватних фінансових ресурсів в об'єкти державної власності та процесу спільного управління ними [27, с. 124]

Іншим підходом є розуміння ДПП як інструменту, що компенсує певні недосконалості або посилює дієвість державного регулювання соціально-економічного розвитку країни та окремих регіонів за рахунок можливостей, притаманних ДПП, та синергічного ефекту, який отримується. Виходячи із

зазначених підходів до розуміння цього виду партнерства, на нашу думку, важливим є використання ДПП як елемента нової системи державного управління та регулювання. Під час формування планів реалізації стратегічних програм розвитку відповідних сфер діяльності та територій в країні на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях є ключовим – створювати умови для широкого використання можливостей ДПП.

Таким чином, частина функцій держави щодо реалізації потреб суспільства та надання відповідних благ та послуг може бути забезпечена приватним сектором у процесі функціонування змішаної економіки зі встановленими рівноправними договірними відносинами, але при постійному процесі державного регулювання. У результаті поєднання кращих особливостей держави та приватного власника можливо реалізувати довгострокові проекти, які за рахунок інноваційного характеру, елементів проєктного управління, ефективного фінансового забезпечення дозволяють вирішувати питання сталого розвитку економіки, поступового вирівнювання міжтериторіальних дисбалансів, підвищення конкурентоспроможності держави. Задоволення соціальних потреб посилює формування громадянського суспільства та активує зв'язки в системі «держава – суспільство – бізнес».

Якщо формалізовано розглядати особливості ДПП, то можна виділити окремі ознаки, які формують економіко-правові межі процесу реалізації проєктів (рис. 1.1).

Отже, можна зазначити, що ДПП поступово розширює межі перетину інтересів державного та приватного секторів. Зазначене співробітництво має спрямованість:

- на передачу певних функцій держави приватному суб'єкту, який має можливість виконувати отримані функції ефективніше та корисніше для суспільства, ніж це може держава з наявними в останньої для цього ресурсами;
- вирішення завдань державного регулювання окремих напрямів та сфер економіки за рахунок використання моделей ДПП;



Рис. 1.1. Особливості державно-приватного партнерства

- залучення інвестиційних, технічних, управлінських, фахових можливостей приватного бізнесу з метою створення інфраструктурних суспільно важливих об'єктів; розвитку територій, підвищення конкурентоспроможності регіонів та держави в цілому; зменшення міжтериторіальних дисбалансів; надання суспільних послуг підвищеної якості; розвиток значної кількості соціальних та економічних сфер держави;

- розвиток та поглиблення взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, приватних суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, що є спрямованими на досягнення показників сталого розвитку, створення належних умов навколишнього середовища, забезпечення суспільної безпеки, поширення соціального партнерства, поліпшення якості життя.

Таким чином, проаналізувавши значну кількість підходів до розуміння терміна «державно-приватне партнерство», останнє доцільно визначити як комплексний механізм інституційно визначених взаємовигідних організаційно-правових і економічних відносин суб'єктів державного управління з господарськими суб'єктами приватної форми власності, які здійснюються в різних сферах соціально-економічної діяльності у вигляді делегування державою приватному партнеру окремих функцій, та мають обумовлені характеристики (довгостроковість, поєднання фінансових та управлінських ресурсів, розподіл повноважень, ризиків, витрат, відповідальності) з метою отримання синергічного ефекту в реалізації суспільних та державних інтересів (сталий розвиток суспільства, ефективний розвиток економіки, зростання якості життя населення, створення суспільних благ тощо) шляхом створення й експлуатації інфраструктурних об'єктів і надання суспільних послуг.

1.2. Особливості соціально-економічної та правової природи державно-приватного партнерства

Розглядаючи потенційні можливості достатньо нових форм розвитку та існування суб'єктів господарювання в економічному житті, досить важливим є розуміння сутності та основ зазначених явищ. Глибоке вивчення процесів, які відбуваються в ході еволюції та трансформації різних підходів до здійснення господарської діяльності в багатьох країнах світу, дає розуміння наявних закономірностей та особливостей, що дозволяє здійснювати прогнози розвитку майбутньої ситуації. Взаємодія держави та приватного капіталу, яка виявила свою актуальність протягом останніх десятиріч, продовжує цікавити науковців, державних управлінців та практиків. Традиційний підхід в економіці, коли держава виступає регуляторним і правовстановлюючим суб'єктом по відношенню до приватних підприємств, доповнюється моделями взаємовигідного діалогу двох партнерів – держави і бізнесу.

Сучасне управління інфраструктурою, що містить високий відсоток приватизації державних об'єктів у більшості країн, має негативний соціально-політичний наслідок, враховуючи високі ризики дискримінації найбільш уразливих верств населення. Відсутність достатніх ресурсів державного та місцевих бюджетів, соціальні навантаження, що зростають, зумовлюють згортання чи зупинення бюджетного фінансування інфраструктурних потреб. Вказана проблематика зменшується шляхом реалізації ДПП, у процесі якого надходять приватні інвестиції на будівництво та експлуатацію інфраструктурних об'єктів [28, с. 150].

У сучасному розумінні ДПП розглядається як юридично зафіксована на певний строк з передбаченим спільним фінансуванням і розподілом ризиків форма взаємодії держави та приватних суб'єктів господарювання відносно об'єктів державної власності та послуг, що надають державні органи, установи та підприємства. Принциповими ознаками ДПП можна визначити:

- предмет партнерства – державну та комунальну власність та послуги, які надає держава, органи влади та бюджетні установи;
- оформлення спеціальною угодою між державним органом та приватною стороною;
- спільне фінансування та розподіл ризиків між партнерами проєкту;
- встановлення строку здійснення проєкту, обумовлене угодою [29, с. 489].

ДПП створюються та функціонують на перетині державного та приватного секторів економіки, залишаючися ненаціоналізованими і неприватизованими, та реалізують можливості держави надавати населенню суспільні послуги [30].

В окремих документах Європейського Союзу (далі – ЄС), які стосуються питань ДПП, зазначається, що під дефініцією «державно-приватне партнерство» розглядають моделі співпраці державних органів та приватних суб'єктів, які забезпечують фінансування, будівництво, модернізацію, управління, експлуатацію інфраструктури або надання послуг [31].

Державі складно припинити свою діяльність у певних сферах, отже вимушене контролювання окремих майнових об'єктів чи видів діяльності вимагає залучення інвестицій у проєкти ДПП за рахунок відповідних бюджетів.

ДПП використовує інноваційні підходи, на основі яких держава укладає угоди з приватним сектором, що залучає власний капітал і управлінські можливості при реалізації проєктів відповідно до встановлених тимчасових обмежень і бюджету, у той час як державний партнер зберігає відповідальність за забезпечення населення необхідними послугами та впливає на економічний розвиток і підвищення якості життя населення.

Держава у процесі реалізації проєктів передбачає такі цілі [32]:

- стимулювання бізнесу та видів діяльності, які вирізняються підвищеним ступенем ризику й невизначеністю;
- домагання ефективної взаємодії між учасниками інноваційного процесу, що мають позитивний розвиток;
- акумулювання засобів із різних джерел у пріоритетних напрямках, які при сформованих умовах інвестиційної кон'юнктури менш цікаві для приватних інвестицій.

Результати здійснення проєктів шляхом ДПП підтверджують його економічну ефективність, враховуючи нижчі в середньому витрати щодо проєктів, ефективність контролю реалізації проєктів, реалізацію в строк більшості проєктів [33]. Зазначений вид партнерства є системою економічних відносин, в основі яких знаходиться взаємодія державного та приватного власника (з рівними правами та взаємними вигодами) щодо прибуткового використання власності, мінімізуючи наявні ризики та ефективно використовуючи власні ресурси для реалізації суспільних проєктів [34, с. 189].

Таким чином, взаємодію державного та приватного секторів можна розглядати як поєднання власності, ресурсів, потреб та наявних можливостей для створення інфраструктурних об'єктів та експлуатації об'єктів, що існують, і надання на основі реалізації проєктів суспільно важливих послуг (рис. 1.2). Реальний проєкт ДПП формується та реалізується в межах та під впливом інституційного середовища, механізмів державного управління та регулювання, особливостей сфери діяльності реалізації проєкту та чинної нормативно-правової бази, на основі якої було укладено договір про ДПП.

Економічна природа ДПП виходить з еволюції традиційних господарських механізмів відносин між державним і приватним власником, що передбачає розроблення, планування, фінансування, будівництво та експлуатацію інфраструктурних об'єктів, де права власності передаються державою частково («часткова приватизація») [35], або непряму приватизацію окремих функцій на об'єкти державної форми власності. ДПП існує як проміжна форма між державною і приватною власністю, певною управлінською альтернативою приватизації. Є думка, що в якості приватизації може розглядатися не лише зміна власника, а й передача державою функцій безпосередньої організації виробництва [36, с. 15].

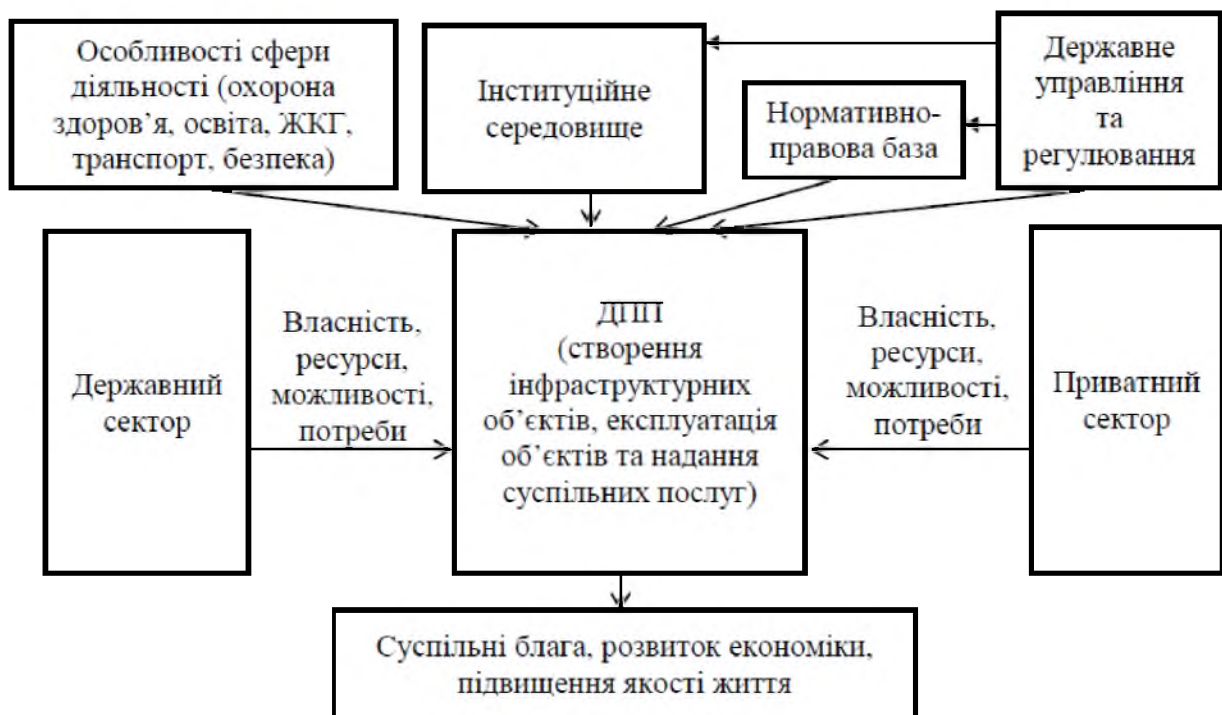


Рис. 1.2. Державно-приватне партнерство як відносини в теорії змішаної економіки

Переважна більшість країн, які позитивно реалізовували проєкти ДПП, ознаками партнерства визначають застосування для реалізації масштабних, суспільно важливих проєктів. Партнерство між державою та приватним бізнесом ефективно в першу чергу в інфраструктурних галузях, враховуючи потреби та можливості для вирішення масштабних соціально-економічних завдань, де

важливою ознакою ДПП є конкурентний спосіб визначення приватного партнера в результаті проведеного прозорого конкурсу [37].

В основних положеннях теорії суспільних благ доведено, що державні та приватні економічні інтереси можуть не перебувати в конфлікті. Діяльність держави у господарській сфері повинна визначатися інтересами індивідуума для досягнення загальноекономічного оптимуму Парето. Процеси ринкової економіки можуть доповнюватися та корегуватися державним втручанням для задоволення суспільних потреб, які не в змозі забезпечити ринок. Особливо актуальними є дії держави у сфері інфраструктури, яка є найбільш перспективною для реалізації ДПП, коли приватний власник за дорученням та з державною підтримкою виконує державні функції. Розвитку ДПП посприяв досвід більш ефективного надання суспільних послуг на ринкових основах, ніж за традиційного підходу. Англосаксонська (ліберально-прагматична) модель управління з використанням принципів Нового державного управління (New Public Management, NPM), що сповідує комерційні підходи та зменшення бюджетних видатків на суспільні послуги, поступово заміщує континентальну (з більш активною господарською роллю держави) модель. Сьогодні держава корегує дію ринкових механізмів, доповнюючи та обмежуючи їх, виправляючи окремі ринкові «провали».

Отже, у процесі ДПП складаються відносини на основі економічних та управлінських категорій: форма власності (приватна, державна), фінансові відносини (власні інвестиції, кредитування, позики, державна фінансова підтримка, субсидування), механізми управління економічними агентами (передача окремих функцій, зовнішнє управління, спільне управління). За своєю економічною суттю, ДПП може забезпечувати не лише процес створення продукту (послуги), а й реалізовувати окремі функції у процесі державного регулювання економіки (розвиток ринкових механізмів, посилення конкурентоспроможності держави та регіонів, забезпечення потреб суспільства). Державний партнер, передаючи власність приватному суб'єкту, доповнює відносини набором певних преференцій (фінансового, нормативно-правового характеру) та можливістю регулювати процес перерозподілом функцій та ресурсів. Поступово, використовуючи різні форми, ДПП

рухається від моделей «будівництво – експлуатація – надання послуг» до моделей на основі адміністративних, безпекових та контрольних функцій.

Модель еволюції системи ДПП (рис. 1.3) показує, що можна конструювати інституціональні умови, де зміна параметрів системи не є критичною, а час екстенсивного розвитку системи не перевищуватиме часу метастабільної стійкості структур, що існують у системі [38]. Досвід різних країн світу дає можливість виокремити три етапи розвитку ДПП (табл. 1.3).

Таблиця 1.2

Етапи розвитку системи державно-приватного партнерства

Перший етап	Другий етап	Третій етап
Ухвалення політичних рішень. Розроблення законодавства Формування основ політики розвитку ДПП. Формування пілотних проектів в окремих галузях. Розроблення базових концепцій та понять. Застосування нагромадженого досвіду в інших секторах. Початок формування ринку послуг. Стимулювання до участі приватного сектору, інвесторів та інших зацікавлених сторін	Створення дієвої законодавчої бази. Розроблення нормативних, методичних та практичних керівництв. Оприлюднення стратегічних документів на основі сформованих принципів ДПП. Інституційне забезпечення розвитку ДПП. Створення спеціалізованих органів управління ДПП та його розвитку. Розширення модельного переліку організації ДПП. Стимулювання розвитку ринку для ДПП. Розширення портфеля проектів і охоплення інших секторів (безпека, кібербезпека). Залучення нових джерел фінансування	Створення повної, комплексної системи управління розвитком ДПП. Стратегування процесу розвитку ДПП. Стратегії секторального та регіонального розвитку на основі ДПП. ДПП в інноваційних, промислових кластерах та полісекторальні ДПП. Усунення юридичних бар'єрів та стримувань. Уточнення й відтворення моделей ДПП. Забезпечення довгострокової політики розвитку ДПП. Використання широких джерел фінансування. Створення інвестиційного ринку для об'єктів інфраструктури, що охоплює пенсійні, страхові та приватні пайові фонди. Підвищення компетенцій державного партнера у сфері ДПП. ДПП у сфері пенітенціарної системи, в обороні, електронному урядуванні

Держави можуть уникати деяких помилок, які часто робляться на більш ранніх стадіях розвитку, застосовуючи найбільш важливі, креативні та

спеціалізовані підходи ДПП, які зараз використовуються в країнах-першопрохідцях. Це дозволить державним та місцевим органам влади перейти до більш прогресивних етапів зрілості [39]. Таким чином, система ДПП еволюціонує до періоду максимального рівня розвитку управлінської технології, що існує. У періоді життєвого циклу, пов'язаного із зародженням, реалізуються прогнозування та розроблення принципів та стратегічного бачення. Розвиток системи передбачає реалізацію державної політики (планування, організація) та упровадження (координація, спеціалізація). У подальшому відбувається процес стагнації, що передбачає надмір державного втручання за рахунок регулювання та деструкція того, що існує, стану системи у вигляді затихання та ліквідації основних процесів.

З точки зору правових аспектів, ДПП є сукупністю взаємозалежних норм і правил, із дотриманням і застосуванням яких сторони партнерства взаємодіють одна з одною на основі закону, що досягається забезпеченням внутрішньої впорядкованості й погодженості між нормами та правилами, та диференційованості й певної автономності означених норм.

У реалізації ДПП задіяно юридичні норми, які забезпечують поєднане самостійне регулювання групи відносин, втілюючи у своєму змістові особливу юридичну конструкцію. Таким чином, ДПП можна розглядати як комплексний інститут права, адже при його реалізації діють норми адміністративного, цивільного, трудового й іншого законодавства. Адміністративне законодавство в ДПП регламентує правовий статус (компетенцію) органів державної влади; порядок участі суб'єктів приватної форми власності в адміністративних процедурах та ін. Цивільне право унормовує відносини між органами державної влади і суб'єктами підприємницької діяльності у процесі їхніх взаємин як юридичних осіб [40].

Застосування інституту ДПП можна реалізувати шляхом угоди про управління (за умови незначного залучення приватних фінансів), за допомогою концесійної угоди (за умови здійснення повного приватного фінансування проєкту), шляхом створення спільного підприємства державним і приватним сектором або в інших формах. Існує значна кількість моделей ДПП залежно від концепцій підстав для створення правової бази партнерств: цивільно-правовий договір, адміністративний

договір, елементи міжнародно-правових договорів, частіше – договори змішаної природи. Партнерство, що розглядається, складається з сукупності прав і обов'язків, де власник (представник держави) передає певні права приватному партнерові разом із зобов'язаннями щодо виконання певних дій та дотримуючись особливих умов, які надають зазначеній угоді характер ДПП.

Правову природу угоди ДПП можна визначити як змішану адміністративно-правову, цивільно-правову й фінансово-правову. Угода ДПП є складнозмістовною, що може містити положення, які визначають відносини щодо предмета угоди залежно від предмета – як концесійні, відносини в рамках державних закупівель (але тільки в сполученні з іншими із зазначених), відносини оренди, інші види договірних відносин [41].

Окрім того, що ДПП є інвестиційним механізмом, але і одночасно ефективною моделлю управління економікою, яка дає можливість скорочення бюджетних витрат та підвищує якість реалізації проєкту та наступне надання суспільних послуг. Залучення ресурсів, розподілення ризиків між партнерами відбувається на принципах рівноправності та повного досягнення інтересів в юридичному та економічному сенсах.

ДПП розглядається як основа закладених у Господарському кодексі України відносин між державними органами та приватним власником та як особлива організаційно-інституціональна форма вказаних відносин, що реалізується угодою (без створення юридичної особи) або створенням юридичної особи [42, с. 240].

Правові основи, що дозволяють реалізовувати ДПП, визначено в ГКУ [43, с. 33], де встановлено юридичні норми рівноправного партнерства державного та приватного власників, враховуючи підпорядкування суб'єктів цих відносин суспільному господарському порядку. Відносини суб'єктів підприємницької діяльності та органів державної влади засновано не на домінуванні одного над іншим, а на підкоренні обох рівною мірою панівному в суспільстві порядку, який спирається на вимоги Конституції України та законодавчі акти. Таким чином, бізнес має обов'язки щодо виконання владних приписів та відповідні права, а органи влади щодо бізнесу мають, крім прав, обов'язки [44, с. 21].

У договорі про ДПП містяться істотні умови, які визначені чинним законодавством: договорами, укладеними в цілому в межах ДПП (п. 7 Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим) [45]; Законом України «Про оренду державного та комунального майна» [46], Законом України «Про угоди про розподіл продукції» [47], Законом України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [48] тощо. Зміст договору про партнерство повинен відповідати типовим та примірним договорам у разі наявності їх. У разі укладення договору з переможцем конкурсу з визначення приватного партнера, права й обов'язки сторін виникають, враховуючи організацію та оприлюднення інформації щодо проведення конкурсу; безпосереднє проведення конкурсу та визначення переможця; укладення договору про ДПП [49].

Особливості правового регулювання визначають характерні ознаки договорів ДПП [50, с. 102–104]:

- договір організаційно-майнового характеру, яким передбачена організація та реалізація проєктів суспільного значення, що потребує об'єднання фінансових та інших ресурсів держави та інтересів приватного сектору;
- спеціальний суб'єктний склад із визначеними функціями в договірних відносинах: державний партнер та приватний партнер, якого визначено на конкурсних засадах відповідно до законодавства;
 - довгостроковий характер;
 - об'єкти публічних форм власності, на основі яких реалізують проєкти;
 - пріоритетні для залучення інвестицій сфери реалізації проєктів ДПП;
- предмет – реалізація проєкту ДПП значного суспільного значення, що передбачає визначення приватного партнера на конкурсній основі; проводиться аналіз ефективності здійснення ДПП та обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП;
- стимулювання приватного партнера щодо належного виконання договірних зобов'язань (гарантії);

- пріоритетність з боку державного партнера визначати параметри угоди ДПП, її вид, визначати приватного партнера, контролювати виконання проєктів ДПП;
- рівність сторін щодо виконання ними зобов'язань за договором та справедливий розподіл ризиків;
- угода ДПП є рамковою (договори на реалізацію окремих етапів проєкту ДПП) з правами укладати договори приватного партнера з субпідрядниками, з умовами реалізації проєкту ДПП без залучення інших осіб.

Залучення інвестиційних ресурсів у процесі реалізації ДПП є одним із ключових аспектів. Зазначені ресурси мають ознаки приналежності конкретному суб'єктові на основі права власності, є цінністю, використовуються в не забороненій державою прибуткової діяльності. Правові засади захисту інвестицій у процесі здійснення ДПП регулюються Законом України «Про інвестиційну діяльність» [51].

Правова природа ДПП полягає в сукупності взаємозалежних одне від одного норм і правил, завдяки чому сторони партнерства взаємодіють одна з одною на основі норм закону, що вирішується завдяки забезпеченню внутрішньої впорядкованості й погодженості між нормами та правилами, а також диференційованості й певній автономності означених норм. Зазначена особливість ДПП виявляється через розуміння реалізації органом державної влади і приватним суб'єктом функціонально-цільового (кореально-функціонального й конкордантно-цільового) поєднання наявних ресурсів для спільної реалізації проєкту за умови забезпечення пріоритетності державних інтересів.

Висновки до розділу 1

У першому теоретико-методологічному розділі основної частини розглядаються теоретичні основи державно-приватного партнерства.

Сучасне розуміння завдань партнерства приватного власника та держави в межах досліджуваної проблематики включає такі напрями: усунення «прогалін», що існують у національних інноваційних системах; делегування державою

приватному сектору функціональних повноважень на основі володіння, експлуатації, будівництва та фінансування; реалізація суспільно важливих проєктів; досягнення спільних цілей держави та приватного партнера; розширення та якісне поліпшення надання інфраструктурних послуг; упровадження підприємницьких принципів господарської, інвестиційної та інноваційної діяльності; соціально-економічний розвиток територій, який поліпшує якість життя; досягнення цілей державного управління в суспільному секторі економіки; взаємодія державного та приватного секторів на основі перерозподілу ризиків, витрат, вигід, ресурсів та відповідальності у спільній проєктній діяльності; забезпечення сталого розвитку економіки, поступове вирівнювання міжтериторіальних дисбалансів, підвищення конкурентоспроможності держави; поглиблення взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, приватних суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, що має за мету створення належних умов навколишнього середовища, забезпечення суспільної безпеки, поширення соціального партнерства, поліпшення якості життя на державному, регіональному та місцевому рівнях. ДПП виявляє себе як перспективний інструмент трансформації інвестицій різних форм власності у суспільно важливі об'єкти, послуги та якісні зміни, досягаючи за результатами реалізації відповідних проєктів позитивного впливу на зростання конкурентоспроможності держави, посилюючи функції держави, спрямовані на регулювання безпеки, освіти, охорони здоров'я, захисту довкілля, логістичної діяльності тощо.

ДПП з правової точки зору розуміється як нова форма державного управління, сукупність взаємопов'язаних норм і правил, за рахунок яких сторони партнерської угоди на законодавчій основі взаємодіють одна з одною, що вирішується шляхом забезпечення внутрішнього впорядкованого стану й погодженості з нормами і правилами та диференційованості й певної автономності означених норм.

Правова природа ДПП виявляє себе реалізацією органами державної влади і приватним суб'єктом функціонально-цільового об'єднання ресурсів, що існують, у спільній реалізації проєктів, забезпечуючи пріоритетність публічних інтересів.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ В МЕЖАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

2.1. Досвід зарубіжних країн використання моделей державно-приватного партнерства

Інституційне середовище функціонування партнерства породжує нові ефективні способи фінансування, відносини власності суттєво змінюються, формуються нові методи управління. Головною проблемою держав, які розвивають державно-приватне партнерство, є необхідність розробки процедур і стимулювання процесів, що забезпечують ефективність функціонування ДПП і створення нових інститутів. І в цьому аспекті цікавим буде короткий історичний розгляд виникнення ДПП.

Після Другої світової війни в Японії та країнах Західної Європи, які вирішували проблему відновлення економіки, виникло поєднання ділового партнерства держави та приватного бізнесу, що одержало назву «індикативне планування», «дирижизм». Реалізація механізмів ДПП урядом Великобританії була запроваджена новою концепцією управління державною власністю – «приватна фінансова ініціатива» (private financing initiative, PFI), тобто передача приватним підприємцям у межах партнерських угод функцій щодо фінансування будівництва, реконструкції, експлуатації, управління державними об'єктами. Схожі законодавчі акти ДПП пізніше прийняли інші європейські країни (Закон Sapin 1993 р. у Франції, Закон Merloni 1994 р. в Італії, Закон про фінансування й запровадження інновацій у транспортну інфраструктуру в США) [52, с. 44–45].

Кінець ХХ ст. став піком збільшення ДПП в світі. За результатами досліджень Світового банку, найактивнішими щодо практичного використання переваг ДПП стали країни, що швидко розвиваються, – Індія, Бразилія, Мексика, Китай [53]. Великобританія протягом 1990–2011 рр. реалізувала близько двох третин проектів ДПП в ЄС. У 2011 р. Франція за угодами ДПП у вартісному виразі виходить на

перше місце (62 % від загальноєвропейських обсягів інвестування). Друге місце утримувала Іспанія (10 % від загальної кількості проєктів). По 2–5 % від загальної кількості європейських проєктів ДПП мали Франція, Німеччина, Італія і Португалія [54]. За даними Світового банку, з 1990-х рр. у країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою з'явилося близько 2 700 проєктів ДПП.

Якщо проаналізувати проєкти ДПП за період 2014–2022 рр. в країнах, що розвиваються, то бачимо, що найбільша кількість проєктів реалізується у сферах електроенергетики, автомобільних шляхів, водопостачання та водовідведення (табл. 2.1). Найбільші інвестиції вкладено у сферу електроенергетики, автомобільних шляхів та аеропорти [55].

Таблиця 2.1

Секторальний розподіл проєктів ДПП в країнах, що розвиваються

Сектор	Кількість проєктів	Загальна сума інвестицій (млрд дол.)
Сфера електроенергетики	2096	468,626
Автомобільні шляхи	450	182,585
Водопостачання та водовідведення	318	29,250
Порти	140	35,868
Газовидобування	82	30,624
Аеропорти	53	75,778
Інформаційно-комунікативні технології	28	14,479

Сучасний стан розвитку ДПП у світі характеризується значною кількістю проєктів та загального обсягу інвестиційних залучень. Динаміку кількості проєктів у країнах, що розвиваються, та суми інвестиційних коштів за період 2014–2022 рр. [55] показано на рис. 2.1. Запропонована вибірка враховує інформацію про інфраструктурні проєкти 132 країн, які мають низький та середній рівень доходів.

За даними звіту «Приватна участь в інфраструктурі» [56], оприлюдненого Світовим банком, приватні інвестиційні зобов'язання у сфері енергетики, транспорту, ІКТ, а також інфраструктура водопостачання в країнах з низькими та середніми доходами склали 43,5 млрд дол. за 164 проєктами. Рівень інвестицій збільшився на 7% до відповідного показника у 1-му півріччі 2021 р. та продемонстрував збільшення на 2% від середнього показника 1-го півріччя за останні п'ять років.



Рис. 2.1. Кількість проектів державно-приватного партнерства та сума інвестицій

Східна Азія та Тихоокеанський регіон (EAP) отримали найвищий рівень інвестицій, тоді як інвестиції в Латинській Америці та Карибських островах (LAC) та на Близькому Сході та Північній Африці (MENA) були найнижчими рівнями інвестицій за останні 10 років. 34 країни залучали приватні інвестиції: Китай, Туреччина, В'єтнам, Індія і Бразилія (п'ятірка кращих), що складає 66% від загального обсягу в світі. У сферу транспорту надійшло 57% загальних інвестицій, у секторі водопостачання інвестиції зросли у три рази, тоді як інвестиції в енергетичний сектор зменшилися на 50%. З 24 проектами загальною сумою 3,4 млрд дол. Індія мала друге місце за кількістю проектів після Китаю (37 проектів) [56].

Уряди країн, що розвиваються, реалізуючи суспільно важливі проекти за допомогою механізмів ДПП, збільшують кількість та якість наданих інфраструктурних послуг. Механізми ДПП реалізуються у сфері транспорту, електроенергетиці, житлово-комунальній сфері. За даними ЄІБ [57], за період 2010–2021 рр. переважна кількість проектів здійснювалася в соціальній сфері (табл. 2.2).

Проекти ДПП в Європі за 2010–2021 рр. за окремими секторами

Сектор	Кількість проектів	Загальна сума інвестицій (млрд євро)
Освіта	281	24,245
Транспорт	229	114,567
Охорона здоро'я	204	32,6777
Суспільний порядок та безпека	77	6,898
Навколишнє середовище	78	13,324
Житлові та суспільні послуги	61	5,678
Відпочинок та культура	56	3,597
Суспільні послуги	29	3,328

За регіонами світу, згідно з інформацією Світового банку, за період з 1994 до 2022 рр. реалізовано в країнах, що розвиваються, 7205 проектів ДПП на загальну суму 1788 млрд дол. Відповідно до регіонів світу загальні суми, інвестовані у проекти ДПП, наведено на рис. 2.2.

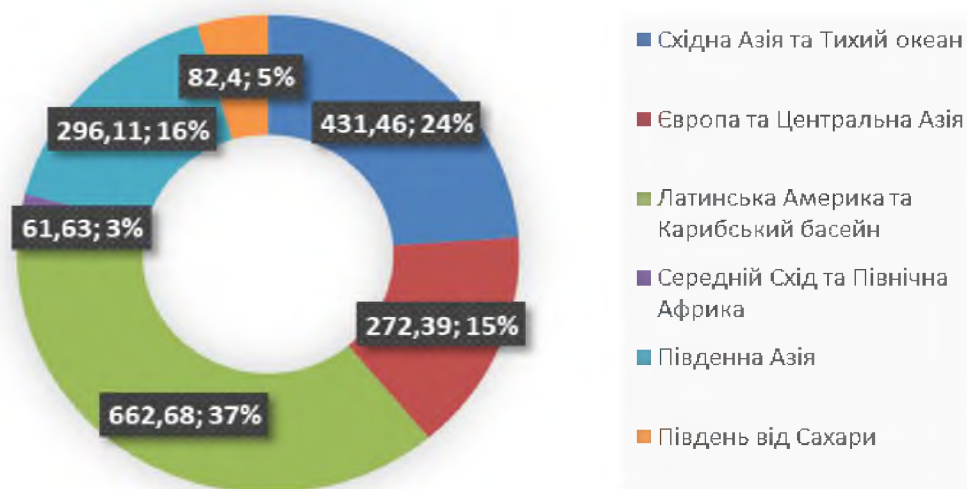


Рис. 2.2. Загальні суми, інвестовані у проекти ДПП, за період 1994–2022 рр. за регіонами світу, млрд дол.

В Азербайджані та Вірменії відсутнє законодавство про ДПП (включаючи спеціальне законодавство про концесійні угоди), тому інвестиційні проекти здійснюються на основі державного замовлення на надання послуг або шляхом орендних відносин. Відсутність законодавства про ДПП в Азербайджанській

Республіці призводить до відсутності проєктів, структурованих на базі класичних принципів ДПП. Проте місцева влада висловлює зацікавленість у реалізації проєктів ДПП (залучення ЄБРР для реалізації проєктів у сфері ДПП зі створення технопарків та індустріальних парків). Окремі проєкти, реалізовані в Азербайджані, маючи певні ознаки ДПП, структуруються через механізми державного замовлення та інші правові механізми.

У Киргизстані простежується прагнення держави за підтримки міжнародних фінансових організацій до створення політичної, правової, інституційної та регуляторної основ для розвитку ДПП. Законодавча база для реалізації проєктів ДПП в Киргизстані досить недосконала, у зв'язку з чим розвиток ДПП в країні знаходиться на стадії становлення. Нині існують такі ключові нормативні правові акти Киргизької Республіки з ДПП: закон від 22.02.2012 р. № 7 «Про державно-приватне партнерство в Киргизькій Республіці»; урядова постанова від 14.09.2012 р. № 616 «Про визначення уповноважених органів у сфері державно-приватного партнерства»; урядова постанова від 16.06.2016 р. № 328 «Про утворення Ради з державно-приватного партнерства в Киргизькій Республіці» [58].

Світова практика реалізації проєктів ДПП демонструє, що кожна країна може мати свої особливості та устрій системи інституційних органів, які регулюють сферу реалізації ДПП, що передбачено відповідними нормами чинного законодавства певної країни (табл. 2.3).

Головним способом залучення значних інвестицій у Великобританії є Приватна фінансова ініціатива (ПФІ), згідно з якою приватні підприємства фінансують проєктування, будівництво та обслуговування нової соціальної інфраструктури. У період з 2020 по 2050 рр. уряд Великобританії має намір витратити 1–1,2 % ВВП на розвиток інфраструктури [59].

За реалізацію проєктів ДПП у Великобританії відповідають державні органи: Казначейство (контролює державні витрати і встановлює загальний напрям і політику щодо ДПП); Кабінет Міністрів (контролює стандарти й ефективність державних функцій і закупівель); Управління з інфраструктури і проєктів (допомагає реалізувати довгострокове планування в успішні проєкти); тендерні

органи (структурування, управління та фінансування підрядників проєктів); незалежні регуляторні органи; органи планування (функції надання згоди на розроблення проєкту залежно від розміру та розміщення проєкту); Національне аудиторське бюро (аналіз державних витрат) [60].

Таблиця 2.3

Особливості реалізації державно-приватного партнерства в окремих країнах світу

Країна	Інституціональні органи	Особливості ДПП
Великобританія	Казначейство, Кабінет Міністрів. Управління з інфраструктури і проєктів, Національне аудиторське бюро	Переважно проєкти реалізуються органами місцевої влади
США	Національна рада з ДПП	ДПП поширено на муніципальному рівні
Франція	Служба підтримки ДПП	ДПП реалізується переважно у вигляді концесій. Утримується баланс між великими державними проєктами та невеликими на рівні місцевих органів
Німеччина	Центри підтримки ДПП	Держава є партнером, якого представляє міністерство, на муніципальному рівні – муніципалітет
Мексика	Міністерство фінансів і державного кредиту	Більшість проєктів у соціальному секторі розробляється на основі федерального утворення або коштів
Австралія	Спеціалізоване агентство з проєктів і фінансування інфраструктури	Започаткування проєктів державним агентством, яке є відповідальним за надання інфраструктурної послуги
Бразилія	Комітет з управління ДПП, Федеральна група з ДПП	На федеральному рівні можливо розроблення проєктів та здійснення повноваження щодо процедури ДПП
Японія	Управління зі стимулювання приватних фінансів	Значні кошти на інфраструктурні проєкти забезпечує Корпорація сприяння розвитку приватних фінансів Японії

У рамках федеральної системи, що існує в Австралії, уряди штатів і територій відповідають за надання основних послуг, таких як транспорт, охорона здоров'я, освіта, водопостачання, а також інфраструктуру, необхідну для доставки їх. У відділах казначейства державних і територіальних органів створено спеціальні групи для розроблення та контролю реалізації політики та керівних принципів ДПП відповідним урядом. У той час як відділи казначейства та їхні спеціалізовані групи виконують координаційну та наглядову функцію щодо ДПП, окремі проєкти зазвичай залучаються державним агентством, яке є відповідальним за надання

інфраструктурної послуги. Урядом країни оголошено про створення спеціалізованого агентства з проєктів і фінансування інфраструктури, яке буде підтримувати Австралію у структуруванні, наданні та реалізації федеральних контрактів з ДПП. У цілому в Австралії було оприлюднено протягом 2000–2005 рр. значну кількість політичних заяв, керівних принципів, технічних записок та рекомендацій, що стосувалися політики ДПП. У 2008 р. оприлюднено Національну політику ДПП, де визначено національні принципи реалізації ДПП.

Поява моделі ДПП у Бразилії датується 2003 р., коли було опубліковано закон про ДПП для штату Мінас-Жерайс (Закон штату № 14/868/2003). У 2004 р. було опубліковано закон про ДПП для штату Сан-Паулу і Федеральний закон про ДПП, що підсилюють зазначене партнерство. У законодавстві про ДПП виникла необхідність залучення приватних інвестицій в інфраструктурні проєкти в Бразилії в таких сферах: водопостачання і каналізація, охорона здоров'я, адміністративні установи і логістика, включаючи дороги, підземні перевезення і транспорт у цілому. На федеральному рівні Комітет з управління ДПП має юрисдикцію встановлювати пріоритети для послуг, що повинні виконуватися за моделлю ДПП. На цей Комітет покладено відповідальність за координацію таких проєктів, і складається він із членів Міністерства планування, бюджету та управління, підпорядкованого Міністерству фінансів і президенту Бразилії. Федеральна група по ДПП, що відповідає за визначення технічних, економічних і фінансових аспектів федеральних проєктів і проведення техніко-економічних обґрунтувань, є частиною Міністерства планування Бразилії. Крім того, інші урядові філії на федеральному рівні можуть розробляти власні проєкти і мати повноваження для визначення процедур виконання угод і санкціонування початку конкурсних торгів, а також затвердження тендерної документації.

Французька модель упровадження ДПП залучає приватних інвесторів до державних проєктів шляхом створення об'єднань змішаної економіки (*Société d'Économie Mixte, SEM*), що являють собою спільні підприємства, у яких державні корпоративні права коливаються від 50 до 85 %. Французьку правову основу ДПП було змінено шляхом перенесення європейських директив, що стосуються угод про

державні закупівлі та концесії. Правову реформу, що набрала чинності у квітні 2016 р., спрямовано на спрощення, уточнення й уніфікацію чинних правових рамок, що регулюють надання та реалізацію концесійних угод і угод про державні закупівлі (включаючи договори про партнерство). Крім того, у 2017 р. було прийнято нові правила реформування правового режиму, що застосовується до проєктів, що здійснюються відповідно до концесійної угоди або договору про партнерство. Е. Макрон оприлюднив у 2017 р. Великий інвестиційний план (2018–2022 рр.) із розміром необхідних залучень близько 57 млрд євро, у якому визначено підтримку екологічних напрямів, професійну підготовку, дослідження, розробляння та адаптацію державного управління до нових технологій. Важливим суб'єктом у секторі ДПП у Франції визначено Службу підтримки ДПП (FIN INFRA), що є спеціалізованим підрозділом Міністерства економіки Франції, на якому лежить основна відповідальність за підтвердження попередніх оцінок, підготовлених відповідними суб'єктами, до початку конкурсних процедур [61].

Термін «державно-приватне партнерство», який використовують у Федеральній конституції Німеччини з 2017 р., не є остаточно визначеним. ДПП передбачає форми довгострокового співробітництва між урядом і приватною компанією, які часто пов'язано з високовитратними інфраструктурними проєктами. У 2015 р. федеральний уряд ініціював програму для нового покоління проєктів ДПП на 600 км автомагістралей із загальною сумою інвестицій у розмірі 14 млрд євро. Уряд оприлюднив 10 проєктів, для яких він розглядає варіант використання ДПП. На федеральному рівні центр підтримки ДПП – Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland), який було створено в листопаді 2008 р., є незалежною консалтинговою компанією під егідою двох федеральних міністерств – фінансів і транспорту та будівництва. Інші суспільні завдання і велика частина інфраструктури перебувають у віданні федеральних органів (державні дороги, університети, школи та в'язниці). На державному рівні може бути організація-замовник, що представлена державними міністерствами або підпорядкованими державними органами. Партнерами на муніципальному рівні є муніципалітет або його суб'єкти [62].

В Японії у 1999 р. було прийнято Закон про заохочення приватної фінансової

ініціативи, що ввів повномасштабну ініціативу у сфері приватних фінансів. Відтоді закон про приватну фінансову ініціативу декілька разів переглядалося для сприяння просуванню відповідних проєктів в Японії. У травні 2006 р. японський парламент прийняв закон про реформу громадських послуг, яким унормовується система конкурсної процедури для надання громадських послуг за участю як органів сфери суспільного підприємництва, так і приватного бізнесу. Вказана процедура отримала назву «ринкового тестування» і покликана сприяти переведенню на ринкові механізми ДПП частини громадських послуг, що надавалися сферою під управлінням центральних органів влади або муніципальних органів. У 2013 р. в результаті перегляду Закону про заохочення приватної фінансової ініціативи було створено приватний громадський фонд із назвою «Корпорація сприяння розвитку приватних фінансів Японії» (PFIPCSJ) для надання нових джерел фінансування проєктів інфраструктури. Станом на 31 березня 2017 р. вказаних проєктів налічувалося 609 загальною вартістю близько 5,5 трлн єн. В Японії проєкти інфраструктури реалізуються не тільки центральним урядом, але і муніципальним урядом на рівні префектури, міста і села. На національному рівні галузеві міністерства, які керують державними установами, проводять процедуру вибору приватного оператора. Крім того, Управління зі стимулювання приватних фінансів у Кабінеті Міністрів Японії відіграє головну роль на ринку проєктів у цій країні, встановлюючи загальну політику щодо розвитку проєктів шляхом видання законів, керівних принципів і розроблення планів дій для підтримки реалізації проєктів ДПП.

За даними Іспанської національної асоціації будівельних компаній, у період з 2003 р. по 2011 р. Іспанія реалізувала понад 500 угод ДПП на суму близько 50 млрд євро. Протягом 2017 р. Міністерство інфраструктури Іспанії оголосило про затвердження кількох інвестиційних планів, здебільшого у сфері доріг, які визначено в рамках схем ДПП протягом 2018 р. У 2017 р. було прийнято новий законопроект про контракти державного сектору. Іспанську владу в основному організовано на трьох інституційних рівнях: національний уряд та його відповідні державні органи, регіональні уряди та їхні відповідні державні органи, а також

місцеві органи влади. Три рівні мають різні, але скоординовані повноваження. Кожен рівень повноважень може здійснювати повноваження через проекти ДПП. Наприклад, національний уряд має повноваження у сфері транспорту та може здійснювати свої повноваження через ДПП з транспортної інфраструктури. Регіональні уряди мають повноваження в галузі охорони здоров'я та соціальної допомоги і можуть розвивати інфраструктуру лікарень через ДПП. Місцеві органи влади мають повноваження щодо місцевих послуг, таких як водопостачання і відходи, і можуть здійснювати ці послуги в рамках проектів ДПП [60].

Отже, провівши аналіз світового досвіду використання моделей ДПП, можна зазначити, що залучення приватного власника до вирішення завдань розвитку інфраструктури, залучення інвестицій та інновацій, забезпечення високої якості суспільних послуг стало в сучасному світі одним із розповсюджених явищ протягом декількох останніх десятиліть. Причому історія партнерства державного та приватного власників налічує кілька століть взаємовигідної співпраці.

У сучасному світі тенденція до використання механізмів ДПП продовжується, залучені інвестиційні кошти дозволяють реалізовувати різноманітні проекти у сферах електроенергетики, шляхової інфраструктури, житлово-комунального господарства, ІКТ. Лідерами щодо залучених інвестицій є регіони Латинської Америки та Карибського басейну, Східної Азії й Тихого океану та Південної Азії. Основними джерелами фінансування проектів ДПП є державні та приватні кошти та запозичення з різних джерел.

Країни колишнього СРСР також активно розвивають сферу ДПП. Окремі країни СНД (Азербайджан, Вірменія, Киргизстан) не мають достатньо розвиненого інституційного середовища. Загалом у світі кожна країна, що використовує ДПП, має свої законодавчі та інституціональні особливості, пріоритетні сфери щодо використання ДПП та спирається на особливості механізмів державного регулювання, контролю та делегування власних повноважень приватним суб'єктам економічної діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

2.2. Методичні підходи до визначення ефективності державно-приватного партнерства

Взаємодія державного та приватного секторів виявляє себе в різноманітних формах, які дають можливість отримувати позитивні результати для кожного з учасників партнерства. Попри значну соціальну значущість вирішення суспільних проблем нагальним питанням залишається необхідність контролю ефективності використання інвестицій. Питання ефективності реалізації проєктів ДПП багатовимірне, лежить у площинах отримання певних вигід кожного з партнерів та визначається економічними, екологічними та соціальними показниками. На державного власника відповідно до законодавства покладаються функції конкурсного відбору потенційного інвестора, безпосередня участь у реалізації проєкту та контроль виконання договірних зобов'язань у межах ДПП. Слід зазначити, що державні органи беруть участь у створенні нормативно-правового поля для успішної реалізації інфраструктурних проєктів та забезпечують виконання адміністративно-розпорядчих процедур, пов'язаних із процесом взаємодії партнерів відповідно до укладених договорів щодо ДПП. Таким чином, проблематика пошуку методологічних підходів для оцінювання ефективності реалізації проєктів ДПП є надзвичайно важливою для органів державної влади, які приймають рішення щодо здійснення ДПП, та подальшого контролю успішної реалізації інвестиційних проєктів.

Поняття ефективності є одним із ключових в економічній сфері та послуговує чітким критерієм для системи управління, спрямованої на досягнення мети, регулювання витрат і корегування результатів. Важливою умовою для успішного виконання проєктів ДПП є оцінювання його ефективності, що є суттєвим як для державного, так і для приватного партнерів. Ураховуючи зазначене, підходи до оцінювання проєктів ДПП істотно відрізняються від традиційних підходів, адже необхідно провести оцінювання інвестицій приватного сектору на основі аналізу фінансової ефективності та, своєю чергою, урахувати інтереси держави на основі аналізу витрат і вигід у суспільному секторі.

Максимального економічного ефекту від реалізації ДПП можливо досягти, використовуючи такі чинники: професійне та детальне формування рамок умов ведення перемовин із приватними інвесторами; стабільність чинного законодавства; виважена політика формування економічної та суспільної інституційної структури; оптимальність у питанні управління ризиками тощо. Узагальнено вигоди держави від реалізації проєктів ДПП зумовлені факторами, які визначено на рис. 2.3.

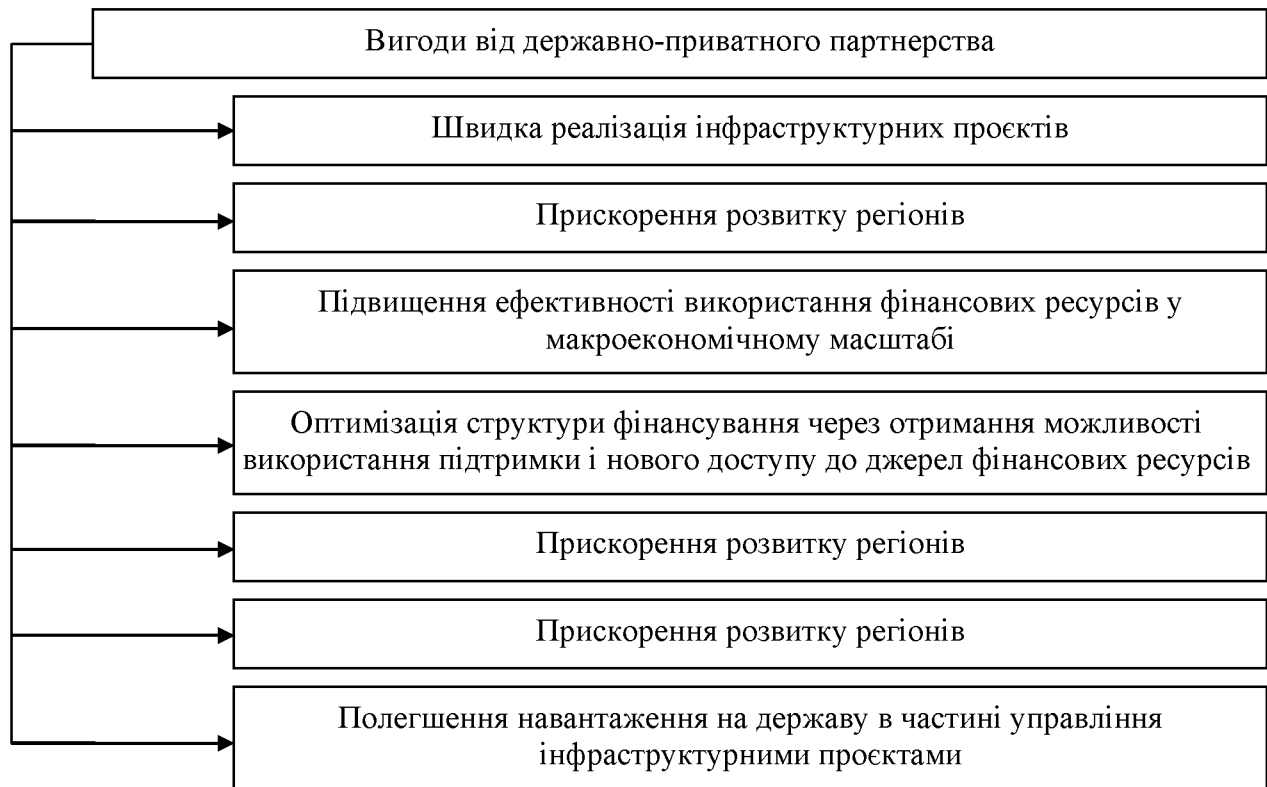


Рис. 2.3. Узагальнення непрямих вигід від проєктів ДПП

У світовій практиці широко застосовуються методи, в основі яких лежить концепція оптимального співвідношення вартості проєкту і якості його виконання – VFM (Value for Money) [63, с. 48]: Cost-Benefit Analysis (CBA) – аналіз витрат і вигід (Німеччина), PublicSectorComparator (PSC) – порівняльний аналіз витрат державного сектору (Японія, Ірландія, Нідерланди), конкурсні торги (Франція) [64, с. 62].

На сьогоднішній день не існує методики, за якою можна було б комплексно оцінити ефективність проєктів ДПП. Але оскільки учасниками ДПП є дві сторони, то і показники оцінки проєктів розглядають як для держави, так і для приватного партнера. Найпростішими показниками, які використовуються головним чином для

приблизного і швидкого оцінювання привабливості проектів, є прибуток і витрати, а також методи аналізу точки беззбитковості проекту і терміну окупності (періоду повернення) інвестицій. Однак названі показники мають певні недоліки, які полягають у припущенні рівної значущості доходів і витрат, що відносяться до різних проміжків часу.

Виходячи зі специфіки ДПП як особливої системи відносин бізнесу і влади, що формується з метою виробництва благ, існує комплекс методів аналізу й оцінювання ефективності цього виду партнерства, що включає в себе проведення аналізу реалізації ДПП-проекту в розрізі таких складників:

1. Проведення аналізу бюджетної ефективності ДПП з використанням відповідних коефіцієнтів.
2. Проведення аналізу фінансових показників ДПП при розгляді його з позиції інвестиційного проекту і здійснення поточної діяльності.
3. Аналіз соціальної ефективності проекту, що розглядає ДПП з позиції обсягу та якості вироблених суспільних благ і супровідних зовнішніх ефектів (бюджетна та соціально-економічна ефективність).

У чинній Методиці проведення аналізу ефективності здійснення ДПП [228] передбачається обґрунтування: економічних та фінансових показників реалізації ДПП (чиста приведена вартість здійснення ДПП – NPV, внутрішня норма рентабельності – IRR, індекс прибутковості – PI, дисконтований період окупності – DPP), соціальних результатів проекту, екологічних наслідків та впливів проекту на навколишнє природне середовище, порівняння зростання ефективності проекту за участю приватного партнера з варіантом реалізації того ж проекту без участі приватного власника. Проводиться оцінювання ризиків здійснення ДПП, визначається форма реалізації ДПП, визначаються соціально-економічні та екологічні перспективи на етапі закінчення договірних відносин.

Методи оцінювання на основі розрахунку NPV дозволяють спрогнозувати фінансові показники проекту. Міжнародна практика реалізації інфраструктурних проектів ДПП, свідчить про використання у процедурі відбору проектів різних підходів фінансового оцінювання, в основі яких лежать період окупності, внутрішня

норма рентабельності (IRR), чиста приведена вартість (NPV) та низка інших показників.

Показник чистої приведеної вартості є значущим критерієм фінансового оцінювання ефективності інвестицій та визначає дисконтовану суму грошових потоків проєкту за вирахуванням дисконтованої суми інвестицій. Позитивне значення NPV демонструє фінансову ефективність проєкту ДПП.

Оскільки ефект для кожного з суб'єктів проєкту (державний орган влади, кредитор, інвестор) може різнитися, оцінюють кожного з учасників за показниками: співвідношення ціни і якості (VFM) – для державного партнера; прибутковість і термін погашення кредиту – для кредитора; NPV і IRR – для інвестора. Слід зазначити, що за результатом поєднання інтересів суб'єктів реалізації проєкту, інвестиційної участі, ураховуючи ризики, можливо досягнути сприятливих умов щодо втілення проєктів ДПП.

Використання методів показує ступінь ефективності інвестованих ресурсів у разі передання окремих ризиків державі. Але метод має свої обмеження оцінки для проєктів ДПП, адже він аналізує рішення, що приймаються державним сектором: інвестиційний складник, тривалість контракту, передачу відповідальності, ризики. Оцінки визначаються в кількісних показниках або експертними методами і не можуть бути математично обчисленими.

Штучні нейронні мережі (ANN) розглядаються як альтернативні традиційним методам оцінювання й застосовується інвесторами при виборі проєктів і аналізі ризиків проєктів ДПП при обмеженій інформації та складності застосування традиційних методів. Штучні нейронні мережі здатні до навчання, тим самим придатні для наукових та прикладних завдань.

Інвестори використовують сучасні складні методи штучного інтелекту: random forests (RF) – алгоритм машинного навчання, що використовує дерево рішень; метод опорних векторів (SVM) – алгоритм класифікації та регресії, що використовує теорію машинного навчання; нечітку логіку; генетичні алгоритми та ін. Ці методи можуть вирішувати досить складні завдання і прогнозувати майбутні результати навіть при обмеженій початковій інформації. У проєктах ДПП

вищевказані методи застосовують для вибору ефективних стратегій управління ризиками.

Перевагою штучних нейронних мереж є рішення в умовах обмеженої інформації та складних взаємозв'язків між елементами. Враховуючи стрімкий розвиток систем штучного інтелекту останніми роками, застосування сучасних підходів може мати високий відсоток отримання найбільш повної та об'єктивної оцінки ефективності проєктів ДПП. Поєднання ANN з нечіткою логікою, генетичними алгоритмами і методами економічного оцінювання застосування технології Big Data (оброблення великого масиву даних) дає можливість подальшого використання для оцінювання ефективності проєктів ДПП та майбутній розвиток зазначеного напрямку.

Оцінюючи ефект, який матиме державний партнер, реалізуючи соціально-економічний проєкт, сучасні дослідження спираються на порівняння отриманих результатів і витрат, а отже, у загальному вигляді розрахунок ефективності державної участі у процесі реалізації проєктів ДПП можливо здійснювати за формулою

$$E = E_f / B, \quad (2.1)$$

де E – ефективність державної участі у проєктах ДПП;

E_f – ефект, отриманий державою під час реалізації проєкту ДПП;

B – державні витрати на реалізацію проєкту ДПП.

Методичні підходи, що існують, припускають оцінювання ефекту, одержаного державою, з використанням функції:

$$E_f = f(B, C), \quad (2.2)$$

де B , C – набір значень коефіцієнтів, що визначають бюджетний (B) і соціальний (C) ефекти [65, с. 176–177].

Оскільки ефект для держави під час реалізації проєктів складають загалом бюджетний та соціальний ефекти, то останній визначається вирішенням суспільних проблем за рахунок реалізованих проєктів. Бюджетний ефект визначає зіставлення витратної та дохідної частин державного або місцевих бюджетів.

Реалізація проєкту ДПП передбачає залучення приватним власником інвестицій, збільшуючи масштабність вказаного проєкту. Зазначений чинник враховує кількість проєктів, показуючи збільшення соціального ефекту. Показники бюджетних надходжень можливо визначати відповідно до додаткового надходження податків та надходжень від продажу продукції (послуг), створених (наданих) у процесі реалізації проєктів. Витрати бюджетних коштів під час реалізації проєкту є обсяги фінансування проєктів та суму коштів, використану на залучення приватного партнера до участі в ДПП. На основі вищевказаних даних виділено основні показники, на основі яких визначається ефект держави від реалізації проєкту: обсяги податкових надходжень, прибуток від реалізації продукції (послуг), вартість бюджетних витрат (економія бюджетних ресурсів), кількість упроваджених проєктів. Обсяги податкових надходжень (ПН) і прибуток від надання послуг (ПП) складають показник дохідної частини бюджету від реалізації проєктів. Обсяги бюджетних витрат (економія бюджетних коштів) при реалізації проєкту ДПП (ОБВ) визначаються як різниця між обсягом економії від передачі приватному партнерові частини інвестицій у проєкт і сумою коштів, необхідних для процесу залучення суб'єкта підприємницької діяльності до проєкту ДПП. У цілому ефект, який отримує держава від реалізації проєктів ДПП (E), визначається на основі наданих показників:

$$E = \sum_{i=1}^n (\text{ПН} + \text{ПП} - \text{ОБВ}) \quad (2.3)$$

Зазначений підхід дозволяє розрахувати ефект для держави на основі витратної та дохідної частин бюджету у процесі реалізації проєктів ДПП [65, с. 179].

До характеристик «системної ефективності управління» зараховують такі показники:

- продуктивність – показник ефективності використання ресурсів відповідно до отриманих результатів;

- економічність – відносну економію ресурсів, отриману застосуванням різних способів (методів та засобів) надання послуг (продукції) за умови досягнення певних обсягів, що визначає відносну вартість альтернативних способів (методів та засобів) досягнення необхідних результатів (за незмінного та відповідного до мети загального обсягу робіт/послуг).

- адаптивність – здатність управлінської системи ефективно здійснювати надані їй функції в проміжку зміни умов;

- гнучкість – властивість органів управлінського апарату відповідно до завдань, що виникають, змінювати власні ролі під час прийняття рішень та створювати нові зв'язки, не порушуючи властивої даній структурі впорядкованості відносин;

- оперативність – своєчасне виявлення управлінських проблем та вирішення їх зі швидкістю, що забезпечує максимальне досягнення встановлених цілей, зберігаючи стійкість налагоджених виробничих і забезпечувальних процесів;

- надійність – безвідмовне функціонування апарату управління при мінливих умовах роботи.

У загальному вигляді питання отримання ефекту від реалізації проекту ДПП показано на рис. 2.4. Доцільність реалізації проекту для держави, регіону, територіального утворення, сектору економіки, суб'єктів господарської діяльності повинно визначати із застосуванням відповідної методики оцінювання ефективності ДПП на основі багатофакторних моделей.

У результаті успішної реалізації проекту ДПП отримують соціальний, економічний, бюджетний, безпековий, екологічний, управлінський, іміджевий ефекти та загальний соціально-економічний ефект на рівні держави, який базується на індикаторах зростання якості життя, структурних змінах в економіці, модернізації окремих секторів господарювання, територіальному розвитку, покращанні стану довкілля, позитивних зрушень на ринку праці, розвитку підприємницького середовища тощо.



Рис. 2.4. Основні ефекти від реалізації проєктів ДПП

Визначення ефективності проєкту ДПП лежить у площині використання методик визначення ефективності проєкту для держави, регіону, територіального утворення, окремих секторів економіки, суб'єктів господарської діяльності. Зазначене передбачає пошук сучасних підходів до розроблення методології об'єктивного розрахунку ефективності проєкту ДПП з урахуванням суб'єкт-об'єктного складу та отриманих ефектів.

Суспільна корисність проєкту ДПП є якісним показником і визначається оціненням проєкту населенням регіону. Застосування зазначеного показника необхідне для залучення суспільства до процесів використання ДПП на регіональному рівні та спирається на соціометричні методи розрахунку. Фінансову ефективність для приватного партнера розуміють як потоки фінансових вигід та оцінюють показниками чистого приведенного доходу проєкту та його похідних,

використовуючи необхідну норму прибутку на вкладені інвестиції. Бюджетна ефективність для державного партнера є відношенням дисконтованих потоків податкових надходжень у бюджеті різних рівнів до дисконтованих потоків бюджетних видатків. Регіональний аспект ефективності проєктів ДПП знаходиться в площині відповідності до пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону та соціального ефекту, що створюється завдяки реалізації проєкту.

У разі аналізу проєктів ДПП, які інтегровано у програму сталого розвитку територій або територіальних утворень, з точки зору держави суттєвим є отримання повноти показників економічного, соціального, технологічного та екологічного результатів партнерства. Економічними показниками можуть виступати надходження податків, розширення інфраструктури, застосування сучасних технологій, розвиток бізнес-середовища, реалізація товарів чи послуг, використання ресурсів. Соціальний складник виявляє себе зростанням зайнятості населення, підвищенням рівня життя, отриманням якісних соціально важливих послуг у сфері житлово-комунального господарства, медицини, освіти, культури, налагодженням комунікацій. В екологічному аспекті можливі покращання стану довкілля, зменшення забруднення та шкідливих викидів. Поєднання реалізованих вигід дасть більш зважену оцінку потенційному проєкту ДПП. Технічний бік питання оцінюється відповідно до потужностей, ресурсів, продуктивності, довговічності, енергозбереження та інших факторів. Фінансова площина питання визначається за інвестиційними надходженнями, операційними витратами, податковими навантаженнями, амортизаційними відрахуваннями, відсотковими ставками за наданими кредитами, величинами ризику.

Значний обсяг даних, які в окремих своїх результатах неспівмірні та визначають різні результати інфраструктурних проєктів, потребує нових підходів щодо аналізу технічної, економічної та іншої інформації та отримання зваженого оцінного результату. На нашу думку, штучні нейронні мережі, що можуть вирішувати завдання в умовах обмеженої інформації та складних взаємозв'язків між елементами, мають шанс стати досить об'єктивним методом у комплексному оцінюванні ефективності проєктів ДПП.

Висновки до розділу 2

У другому дослідницько-аналітичному розділі проаналізовано світовий досвід, який виділяє особливості основних договірних форм (моделей) реалізації проєктів ДПП, що різняться за рівнем залучення приватного капіталу та рівнем ризиків, які отримує приватний сектор: контракти (угоди) на управління; концесійні моделі; угоди про оренду; спільні підприємства. Українське законодавство передбачає використання таких моделей ДПП: угоди про концесію; управління майном; спільна діяльність; інші договори. Використання співпраці владних інституцій та приватного бізнесу у світовій практиці має багатовікову історію, і зазначені підходи поступово отримали розповсюдження протягом декількох останніх десятиліть. Інвестиційні приватні кошти та запозичення дозволили державі реалізовувати різноманітні проєкти в численних сферах господарювання, що дало можливість країнам із регіонів Латинської Америки, Східної та Південної Азії реалізувати масштабні інфраструктурні проєкти. Використання ДПП у різних країнах світу засновано на законодавчих та інституціональних особливостях, пріоритетних сферах реалізації ДПП з огляду на особливості механізмів державного регулювання, контролю та делегування повноважень приватному сектору на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

На сьогодні відсутній єдиний підхід, за допомогою якого можливо оцінити сукупні аспекти результатів реалізації проєктів ДПП та розрахувати ефективність проєкту з урахуванням різних показників для кожного партнера. Як класичні методи визначення ефективності застосовуються: співвідношення ціни і якості, розрахунок чистої приведеної вартості та внутрішньої норми рентабельності, експертне оцінювання та теорія ігор. Альтернативними методами оцінювання є застосування штучних нейронних мереж, що спираються на нечітку логіку, та генетичних алгоритмів, які допоможуть досить об'єктивно визначити ефективність проєктів ДПП. Покращання методів оцінювання ефективності ДПП передбачає комплексний підхід, тобто поєднання декількох методів для визначення показників економічного, соціального, технологічного, екологічного та регіонального результату.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

3.1 Напрями підвищення дієвості державного регулювання ДПП

Ураховуючи значні можливості, широкий арсенал моделей ДПП, необхідно розглянути підходи щодо результатів використання проєктів ДПП у різних сферах економіки, залучення громадянського сектору до участі у процесі реалізації суспільно важливих проєктів, посилення інноваційних підходів до інфраструктурних проєктів, розширення арсеналу ДПП в напрямі регіонального розвитку.

Подальший розвиток цього виду партнерства полягає в застосуванні принципів «належного врядування» (стратегічне бачення, прозорість, ефективна реалізація державної політики), поєднанні інтересів у площині перетину різних секторів, методичній опрацьованості особливостей застосування ДПП в різних сферах, партнерстві, пов'язаному з наукомісткими кластерами, посиленні ролі ДПП у процесі децентралізації та формуванні територіальної спроможності об'єднаних громад. Процесу підвищення дієвості ДПП передують формування процесу планування, організації, мотивації, контролю на державному, регіональному та місцевому рівнях, встановлення генеральної мети щодо розвитку різних сфер шляхом розвитку ДПП, SWOT- і PEST-аналіз, маркетинг території та секторів, експертні дослідження. У рамках моделі нового державного управління ключовими інституційними можливостями, що підтримують державне використання ДПП, визначаються верховенство права, довіра та потенціал [66].

Євроінтеграційні процеси вимагають розвитку актуальних у світі галузей, використовують політику сталого розвитку, регіональний розвиток, в основі яких лежить розвиток відповідних інституцій, досягнення стабільних соціально-економічних показників, подолання інфраструктурної нерозвиненості, зменшення територіальних дисбалансів, розвиток механізмів електронного урядування,

посилення інноваційного напрямку розвитку економіки, доповнення функцій ринку та держави.

На сучасному етапі управлінських трансформацій в Україні відбувається підвищення регіональної ролі в державній еволюції, розбудова управлінських механізмів регіонального та місцевого рівнів. Досягти стратегічних цілей регіонального розвитку можливо шляхом пошуку ефективних інструментів, серед яких є ДПП. Децентралізація підсилюється фінансовою спроможністю, що забезпечує поступове зростання кількості проєктів розбудови інфраструктури регіонального та місцевого рівня. Управління регіональним розвитком знаходиться у площині формування державної політики, спрямованої на упровадження дієвих механізмів регулювання соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, враховуючи особливості регіону та баланс загальнодержавних і місцевих потреб. Поступальний динамічний процес регіонального розвитку має прогресивні зміни наявної соціально-економічної структури регіону в напрямі її вдосконалення й раціоналізації та формує регіон як стійку просторову систему, яка раціонально використовує власний потенціал, гармонійно співіснуючи із зовнішнім середовищем.

Державною стратегією регіонального розвитку [67] окреслюються напрями державної регіональної політики та завдання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які повинні підвищити рівень конкурентоспроможності регіонів, забезпечити територіальну соціально-економічну інтеграцію і просторовий розвиток та здійснити ефективне державне управління сферою регіонального розвитку. До пріоритетних сфер державної регіональної політики входять: транспортна сфера та інфраструктура; розвиток економіки та інвестиції; розвиток підприємництва та дієве регуляторне середовище; політика конкуренції; ринок праці; освіта та наука; інноваційна діяльність.

Розвиток ДПП можливий за рахунок: розвитку партнерства в системі «органи місцевого самоврядування – бізнес – територіальна громада»; удосконалення тих, що існують, та розроблення нових нормативно-правових актів; створення консультаційних центрів із питань ДПП на загальнодержавному та регіональному

рівні, а також інституційних органів, уповноважених на управління розвитком ДПП; створення засобів моніторингу стану реалізації інвестиційних проєктів та здійснення контролю їхньої реалізації; забезпечення системи підготовки фахівців із питань управління проєктами ДПП. Забезпечити реалізацію Стратегії регіонального розвитку фінансовими складниками можливо, забезпечивши ефективну взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, приватних власників та інститутів громадянського суспільства на основі успішного здійснення проєктів ДПП, які розвивають регіональну інфраструктуру, підвищують якість життя населення, покращують стан навколишнього природного середовища.

Державні законодавчі ініціативи продовжуються за рахунок залучення окремих суб'єктів у механізми розвитку ДПП. При Міністерстві інфраструктури України функціонує Проектний офіс із розвитку ДПП, основне завдання якого – упровадження ДПП. Додатковим підсиленням інституційного середовища з боку Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України стало утворення Агенції з питань підтримки ДПП, яка сприятиме реалізації проєктів ДПП.

Звітність органів державної влади показує, що проєкти ДПП регіонального рівня задіяно в житлово-комунальній сфері, у секторі енерго- та тепlopостачання, будівництві й експлуатації транспортної інфраструктури. Інші напрями включають виробництво енергії з альтернативних джерел, будівництво житла для певних категорій громадян, створення об'єктів рекреації, соціальні об'єкти. Щодо сфери енергоефективності вбачається за доцільне визначити роль ДПП у процесі усунення технічних бар'єрів у торгівлі між ЄС та Україною та процесах модернізації економіки у відповідних стратегічних документах. Крім того, проєкти ДПП, спрямовані на створення, реконструкцію, обслуговування та управління, органами державної влади та місцевого самоврядування пропонуються на різноманітних локальних об'єктах, які підвищують якість життя, створюють зони відпочинку, формують імідж населеного пункту, як-от: паркових та зелених зонах населених пунктів; прилеглих водних об'єктах (озера, пляжні території), спорудах на річках; відкритих майданчиках для дозвілля, спорту та відпочинку; закритих спортивних та рекреаційних капітальних спорудах. Вказані сфери господарювання можуть

реалізовуватися й на основі реалізації спільних проєктів за принципом полісекторальних ДПП.

Приватний партнер, розвиваючи об'єкт паркування, забезпечує додаткові варіанти фінансування та експлуатаційну гнучкість для досягнення цілей проєкту; знижує витрати проєкту; залучає альтернативні джерела фінансування; упроваджує гнучку систему ціноутворення; підвищує якість послуг.

Застосування ДПП в якості інструменту регіонального розвитку може доповнюватися проєктами у сфері культури, науки, в агропромисловому комплексі. Процес об'єднання територіальних громад триває, і актуальним лишається забезпечення населення повним переліком якісних послуг, які неможливо здійснити через нерозвиненість наявних правових механізмів, недовіру до державних інституцій з боку інвесторів, недостатній досвід виконання проєктів ДПП, відсутність фахівців у сфері ДПП. На регіональному рівні можна запропонувати модель, що передбачає реалізацію окремих локальних проєктів ДПП, проєктів у межах кластерних утворень та проєктів у межах угод про міжмуніципальне співробітництво (рис. 3.1).

Модель передбачає взаємодію основних суб'єктів, які беруть участь у реалізації політики розвитку ДПП на рівні регіону (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, приватних партнерів, агентства з розвитку ДПП, громадянського суспільства, сфери освіти та науки та інших учасників).

Ступінь успішності реалізації запропонованих державою проєктів буде залежати від досягнення цілей, які встановлені приватним власником у межах законодавчого поля та передбачених договірних відносин.



Рис. 3.1. Модель реалізації проєктів ДПП на регіональному рівні

Розуміння сучасної природи ДПП, дослідження ризиків, що існують під час реалізації суспільних проєктів, та аналіз цілей, які спонукають шукати взаємодії приватного сектору з державним, дасть змогу вибудувати дійсно партнерські відносини. Зазначена проблематика повинна вирішуватися у площині розширення економічних та правових форм ДПП відповідно до тих, що існують, чи майбутніх проєктів; державного регулювання сфери ДПП та законодавчої ліквідації прогалів, що заважають сьогодні ефективно вирішувати питання поєднання найкращих можливостей держави та приватних суб'єктів господарювання.

Процеси здійснення державної політики у сфері ДПП засновано на розробленні та затвердженні проєктів державних цільових програм, які сприяють розширенню моделей цього виду договірних відносин; захисті прав та інтересів державних і приватних суб'єктів; контролінгу дотримання норм чинного законодавства у сфері ДПП та ін. Важливим у процесі підготовки та реалізації відповідних проєктів дотримуватися загальних підходів до політики розвитку ДПП:

забезпечення балансу інтересів партнерів; формування інформаційно-комунікативної політики; гарантування громадського контролю та підзвітності; здійснення ефективного управління (рис. 3.2).

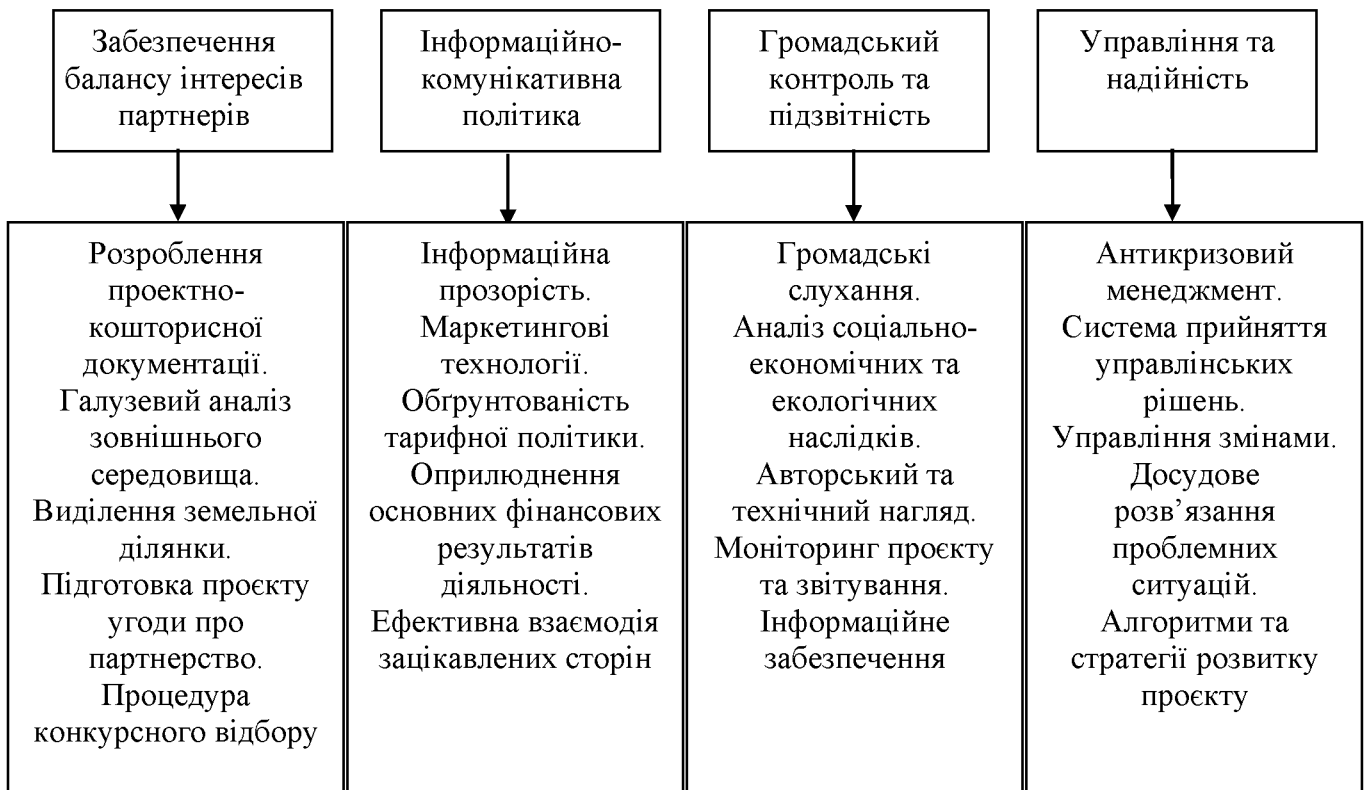


Рис. 3.2. Загальні підходи до політики розвитку державно-приватного партнерства

З огляду на те, що реалізація інфраструктурних проєктів часом передбачає територіальне розміщення в декількох об'єднаних громадах, слід звернутися до європейської практики міжмуніципальної співпраці. Проблематика органів місцевого самоврядування має на увазі проблеми, вирішувати які можна за допомогою міжмуніципального співробітництва. Як було зазначено вище, сфери реалізації проєктів ДПП часто передбачають розміщення кластерного характеру, значну територіальну протяжність, інтереси декількох громад. Таким чином, підхід, який передбачає міжмуніципальне співробітництво, досить привабливий та економічно зумовлений. Отже, зростає можливість місцевих громад брати участь у проєктах ДПП, у результаті чого виникнуть умови для реалізації більш масштабних

проектів; якість послуг, що надаються, підвищитися; з'являться нові суб'єкти, що надають енергоносії за рахунок використання альтернативних джерел енергії [68].

Інструментами, що спроможні реалізувати необхідні зміни в системі державного управління, що існує, повинні стати:

- децентралізація системи управління з акцентом на відповідальності за управлінські завдання на регіональному рівні з одночасним підвищенням автономності управлінських дій та за бюджетне наповнення реалізації місцевих проектів у публічній сфері;

- упровадження принципів орієнтування на споживачів суспільних послуг;
- формування регіональних та секторальних стратегій;
- формування інноваційно-інвестиційного напрямку розвитку економіки;
- упровадження та реалізація проектів у рамках ДПП;
- моніторинг виконання інфраструктурних проектів.

Можемо зазначити, що поступове створення нових механізмів державного управління, зокрема і на основі публічного адміністрування у сфері ДПП, дозволяє здійснити ефективні кроки для вирішення загальнонаціональних інтересів у соціальній, енергетичній, транспортній, екологічній сферах тощо, залучивши необхідні інвестиційні ресурси. Такий шлях розвитку потребує подальшого упровадження принципів сучасного державного менеджменту та формування державної політики, яка сприятиме реалізації економічних та інноваційних можливостей цього виду партнерства в реалізації важливих соціальних проектів.

На етапі підготовки ДПП необхідно визначити заздалегідь усі істотні ризики, а також вони підлягають опису, оцінюванню та розподілу між сторонами. Першочергово для запобігання виникненню ризиків повинно бути зроблено підтвердження правової можливості укладання угоди з приватним партнером для уникнення подальших юридичних ускладнень, що можуть призвести до виникнення проблем і затримок. Також перед проведенням конкурсних процедур важливо перевірити правову здатність урядового суб'єкта укласти контракт із приватним партнером на узгоджених умовах і можливість сторін виконувати всі свої зобов'язання за договором. Одним із важливих моментів при створенні ДПП є

прогнозування та виявлення відповідних процедур щодо вирішення питань землекористування. Потенційні проблеми у сфері земельних ресурсів повинно бути заздалегідь досліджено (наприклад, виникнення проблем надання сервітутів на землі спеціального призначення або надання оренди землі за межами статутних норм) та враховано. Зважений розподіл ризиків між державними органами і приватними партнерами робить цей вид партнерства більш захищеним порівняно зі стандартними формами реалізації партнерських відносин, за яких існує одна відповідальна сторона, що перебирає більшість ризиків на себе [69].

У системі органів державної влади повноваження центрального органу, який реалізує державну політику у сфері електронного урядування, формування й розвитку інформаційного суспільства, покладено на Державне агентство з питань електронного урядування України. Упровадження електронного урядування передбачає подальше розроблення нормативно-правових актів; визначення концептуальних засад щодо створення системи «Електронний уряд»; надання якісних адміністративних послуг споживачам за допомогою ІКТ; упровадження мережевих комунікацій і взаємодії органів державної влади та ін. Враховуючи, що створення системи електронного урядування потребує чималих витрат як на устаткування, так і на розроблення необхідного програмного забезпечення, існує потреба в залученні недержавних інвестицій для подальшого розвитку як окремих елементів системи е-урядування, так і останньої в цілому. У межах угоди між суб'єктом підприємницької діяльності та органом державної влади приватний партнер повинен надати необхідну електронну державну послугу на основі інвестиційних ресурсів приватного партнера, розподіливши з державним партнером окремі ризики, пов'язані з наданням відповідних послуг. Розуміючи необхідність упровадження ДПП в системі е-урядування, Верховна Рада України рекомендувала розробити та розглянути законопроекти щодо особливостей цього виду партнерства у сфері електронного урядування [70].

За рахунок реалізації проєктів ДПП у системі електронного урядування можливо залучити додаткові інвестиції, що стимулюватиме подальшу розбудову інформаційної та технічної інфраструктури, систем електронної комунікації для

надання державних послуг. ДПП надає можливості для упровадження сучасних технологій; зниження витрат на реалізацію проєктів; прискорення реалізації передбачених державою нових форм надання суспільних послуг; забезпечення повномасштабного функціонування електронного урядування.

Як сучасні підходи до інноваційного розвитку територіальних утворень розглядаються кластерний та проєктний. Використання зазначених підходів сприяє інвестиційним надходженням, розвиває важливі напрями місцевих громад, розширює арсенал якісних послуг для споживачів, збільшує бюджетні надходження. Кластерний підхід надає можливість локальної інтеграції на регіональному рівні, рівні територіального утворення в межах дійових проєктів ДПП. Приватний партнер забезпечує розвиток інфраструктурних об'єктів, посилюючи можливості місцевих органів влади, владні структури застосовують інструментарій щодо зменшення податкового тиску, спрощують дозвільні процедури, організаційними та правовими методами підтримують реалізацію проєктів у межах кластерних утворень.

Перспективним напрямом є вбудовування сфери торгівлі (продаж продукції, супутніх туристичних товарів) в туристичний кластер, що існує, завдяки чому, на нашу думку, існуватиме можливість для забезпечення необхідним обсягом товарів зі спеціальними цінами у кластері (рис. 3.3).

Зазначені проєкти ДПП можуть отримувати пільги, існувати на основі спільного фінансування чи на особливих умовах порівняно з конкурентами підприємств за межами кластера. Торговельні об'єкти можливо визначати окремими секторами в кластерах, де вони поєднуються з іншими учасниками кластера. Якщо розглянути це на прикладі розвитку аграрної сфери шляхом ДПП, то вказаний напрям вимагає застосовувати ризик-орієнтований підхід під час реалізації державного контролю та пріоритетне фінансування сільськогосподарських інноваційно-інвестиційних проєктів. Спираючися на процеси «вирощування – переробка – продаж», що забезпечує проєкт ДПП кластерного об'єднання, можливим є упровадження підприємств сфери торгівлі, які реалізують сільськогосподарську продукцію.

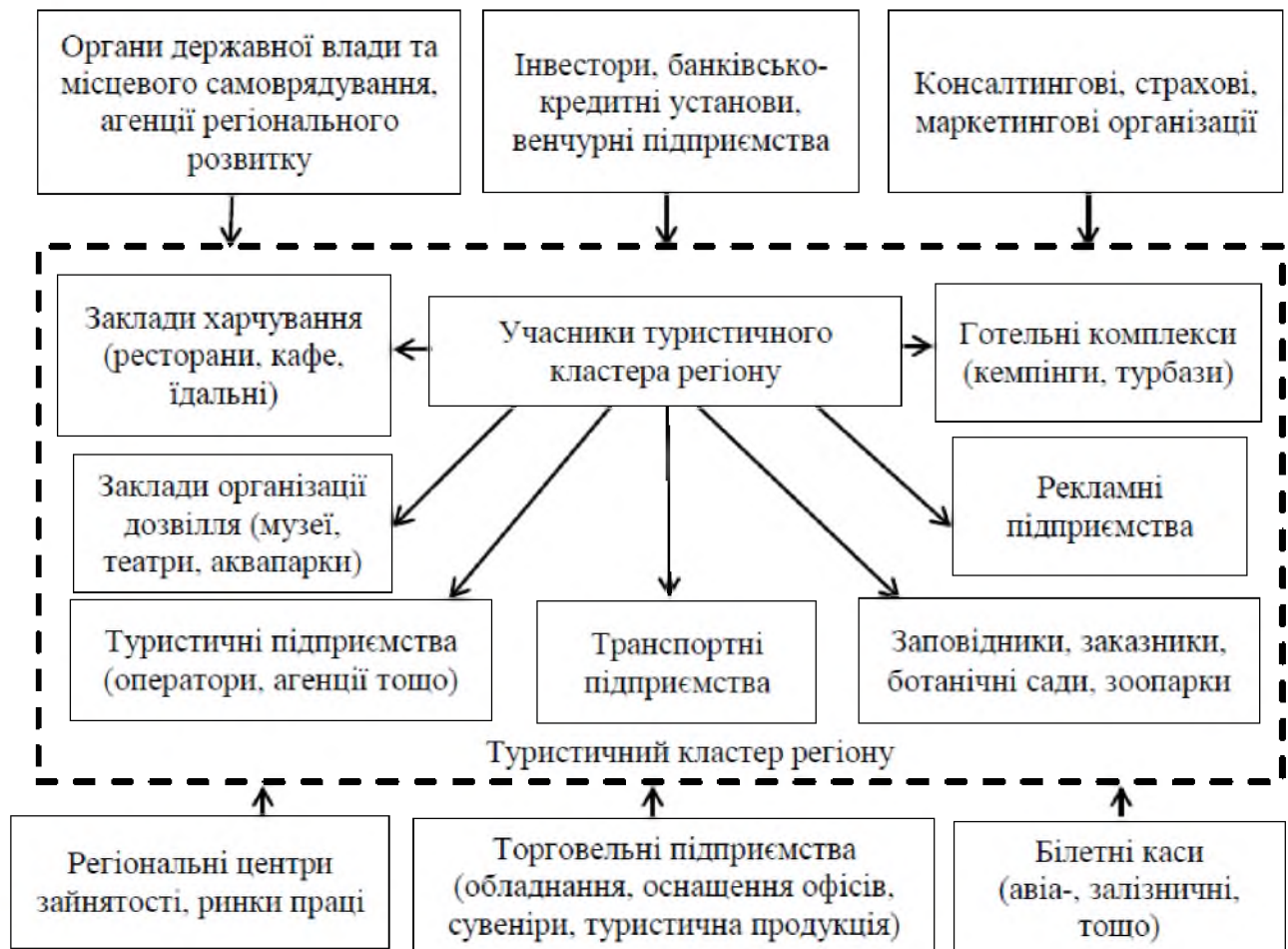


Рис. 3.3. Схематична модель організаційних зв'язків учасників кластера у сфері туризму з інтеграцією торговельних підприємств

Органічне виробництво, процес якого спільно контролюється приватним та державним партнерами, у вигляді кінцевої сертифікованої продукції може реалізовуватися на внутрішньому ринку (у межах кластера) та на зовнішніх ринках.

Залучення торговельної сфери в дійові або новостворені туристичні та сільськогосподарські кластери на принципах ДПП дає можливість надавати якісні суспільні послуги розширеного спектра та стимулює додаткове залучення інвестиційних ресурсів для розвитку вітчизняних кластерів.

Фінансова реалістичність державних бюджетів означає, що економічної оптимізації може бути досягнуто із залученням приватних інвестицій за допомогою надання державою приватному сектору достатніх обсягів їх для зростання продуктивності під час реалізації проєкту, а також можливості партнерам користуватися отриманими вигодами нарівні. Для успішної реалізації проєктів ДПП,

як було зазначено вище, дуже важливою є державна підтримка, яка, крім розглянутого правового механізму, потребує удосконалення та упровадження економічного та організаційного механізмів підтримки розвитку ДПП (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Механізми підтримки проєктів ДПП

Економічний механізм	Організаційний механізм
Часткове фінансування проєктів на рівні бюджетного забезпечення (державний або місцеві бюджети). Участь в акціонерному капіталі підприємства. Надання пільгових кредитів. Компенсація відсотків за позиками. Компенсація обов'язкових платежів. Страхування зобов'язань. Регулювання тарифної політики. Пільги зі сплати податків, розстрочення. Надання в користування майна на пільгових умовах. Передача об'єктів інтелектуальної власності, трансфер технологій. Створення або передача територіальної інноваційної інфраструктури. Венчурне фінансування. Надання грантів, дотацій, субсидій. Списання заборгованості. Зменшення фінансових зобов'язань. Залучення державою кредитів	Законодавче затвердження стратегічних документів, які реалізують політику у сфері розвитку ДПП. Прозорість та спрощення адміністративних дозвільних процедур (отримання дозволів, реєстрація власності, започаткування бізнесу, процедура банкрутства). Створення агентства з розвитку ДПП Формування нормативно-правової бази, яка регулює сферу розвитку ДПП. Амортизаційне регулювання. Методичне забезпечення процесу реалізації проєктів ДПП. Експертне забезпечення всіх стадій підготовки та реалізації проєктів ДПП (дослідження секторальних особливостей, маркетингові дослідження, експертні оцінювання тощо). Надання консультаційних послуг щодо юридичних та економічних питань. Формування переліків потенційних об'єктів для партнерства, умов участі та ін. Підготовка та перепідготовка фахівців.

Можна визначити фінансові інструменти, за допомогою яких також можливе фінансування проєктів ДПП: боргові (комерційні кредити, облігації з довгостроковими відсотковими інструментами, субординовані кредити, синдиційовані (консорціальні) кредити, позики міжнародних установ та агенцій); пайові (прості акції, гранти); квазікапітал (привілейовані акції); гібридне фінансування (поєднання різних фінансових інструментів).

Застосування різноманітних фінансових інструментів у нових проєктах ДПП дасть можливість підвищити ефективність використання фінансового потенціалу та збільшить отримання доходу у процесі експлуатації об'єктів у майбутньому.

3.2. Проблеми та перешкоди під час реалізації інвестиційних проектів державно-приватного партнерства на місцевому та регіональному рівнях: способи запобігання та шляхи їх вирішення

Найбільш серйозною перешкодою на шляху реалізації проектів ДПП є загальний стан інституційного середовища, в якому приватному партнеру доводиться реалізовувати проект ДПП.

До найбільш серйозних проблем системного характеру варто віднести:

- труднощі з отриманням дозвільних документів та погоджень, що необхідні для реалізації проекту ДПП;
- складність в переоформленні на приватного партнера права користування земельною ділянкою, на якій розташований об'єкт ДПП;
- недостатня фахова підготовка посадових осіб, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їх мотивації;
- наявність корупційних проявів;
- складність практичної реалізації гарантій, що надаються державним партнером для цілей реалізації проекту ДПП та ін.

Використання ДПП є доволі складним як з організаційної, так і з фінансової та правової точок зору. Цей інструмент включає в себе різнобічні домовленості, розподіл ризиків, аналіз економічної ефективності та комерційних перспектив, індивідуальні механізми фінансування та практичного втілення.

Під час застосування законодавства про ДПП на практиці виникає значна кількість проблемних моментів. Водночас, варто підкреслити, що більшість цих проблем стосується проектів, що реалізуються на державному рівні за участі ЦОВВ (понад 80%). Для проектів, що реалізуються на місцевому рівні за участю ОМС, існує набагато менше перешкод, що потенційно може сприяти розвитку ДПП у регіонах.

Етап I – Підготовка проекту

Практичні проблеми

1. Відсутність прямо передбаченої в законодавстві можливості залучення радників до підготовки проекту (від розробки ТЕО, тендерної документації закінчуючи структуруванням інвестиційно-привабливої транзакції та пошуком інвестора)

Шляхи вирішення/коментарі.

Оскільки основною проблемою ОМС є відсутність коштів, підготовкою проектів можуть займатися потенційні приватні партнери шляхом підготовки та подачі пропозиції про здійснення ДПП.

Також існує можливість залучити кошти комунального підприємства, що знаходиться в сфері управління ОМС (більш детально – п.24 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого постановою КМУ від 11 квітня 2011 р. № 384).

Таким чином, комунальне підприємство може виступати замовником документації, що необхідна для підготовки проектів ДПП.

Практичні проблеми.

2. Відсутність прямої норми, яка б дозволяла за рахунок переможця конкурсу з відбору приватного партнера компенсувати витрати на підготовку конкурсної документації та структурування транзакції (в п.24 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства передбачено тільки компенсацію витрат на ТЕО)

Шляхи вирішення/коментарі.

У разі прийняття рішення про здійснення ДПП у формі концесії, під час розробки умов конкурсів з визначення приватного партнера (партнерів) для реалізації проекту, ОМС, користуючись правом, передбаченим п. 32 Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію, що затверджене постановою КМУ від 12 квітня 2000 р. № 642, у якості додаткових критеріїв визначення переможця концесійного конкурсу можуть встановити зобов'язання переможця конкурсу, компенсувати виконавцям витрати, пов'язані з розробкою ТЕО та розробкою конкурсної документації.

Закупівлі таких послуг мають здійснюватися відповідно до положень ЗУ «Про публічні закупівлі», якщо інше не передбачено законодавством.

Сам платіж консультантам може бути розділений на 2 частини – (1) аванс, що сплачується ОМС, та (2) основний платіж, що сплачується переможцем конкурсу.

Практичні проблеми.

Відсутність прямо передбаченої можливості залучення ОМС міжнародних фінансових організацій до фінансування робіт з підготовки проекту ДПП

Шляхи вирішення/коментарі.

Можливі варіанти:

- шляхом отримання безповоротної технічної допомоги в порядку, передбаченому постановою КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15 лютого 2002 р. № 153, або

- шляхом отримання кредиту/позики в порядку, передбаченому постановою КМУ «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 27 січня 2016 р. № 70.

Вищеназвані варіанти не завжди задовольняють МФО, оскільки вони вимагають повернення коштів після успішного завершення проекту/припинення роботи над проектом з вини ЦОВВ/ОМС. Існує необхідність в підписанні цивільноправового договору між МФО та ЦОВВ/органом місцевого самоврядування.

Угоду з МФО можна структурувати через комунальне підприємство шляхом використання переговорної процедури закупівлі, у разі унікальності МФО та відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи (пункт 2 частини 2 статті 35 ЗУ «Про публічні закупівлі»), або шляхом проведення звичайних тендерних закупівель, та у разі 2 неуспішних тендерів, використати процедуру прямих переговорів (пункт 4 частини 2 статті 35 ЗУ «Про публічні закупівлі»).

Практичні проблеми.

Законодавчо визначений зміст концептуальної записки є неповний та потребує доповнення

Шляхи вирішення.

Для належної підготовки концептуальної записки її зміст повинен містити такі розділи:

Основні терміни

1. Мета проекту та її обґрунтування

1.1. Проблеми, які передбачається розв'язати у результаті реалізації Проекту

1.2. Результати попереднього аналізу можливих альтернативних варіантів розв'язання зазначених проблем

1.3. Відповідність мети Проекту пріоритетам державної Політики

2. Результати попереднього аналізу можливостей Реалізації проекту

2.1. Результати аналізу попиту на товари (роботи і послуги), виробництво (виконання і надання) яких повинне бути забезпечене в результаті реалізації Проекту

2.2. Результати попередньої оцінки можливостей реалізації Проекту та визначення зацікавленості ринку

2.3. Інформація про наявність земельної ділянки, прав, пов'язаних з нею, та план заходів щодо оформлення прав на таку ділянку (у разі потреби)

3. Результати попереднього аналізу ефективності реалізації проекту

3.1. Розрахункова вартість Проекту, включаючи витрати на його розроблення та реалізацію, обґрунтування вибору можливих джерел фінансування

3.2. Інформація про оціночну вартість експлуатації (утримання) Об'єкта державної або комунальної власності та джерела фінансування його експлуатації (утримання)

3.3. Очікуваний вплив (екологічні, соціальні, економічні вигоди і наслідки його реалізації)

3.4. Вигодоотримувачі

3.5. Результати попередньої оцінки ризиків реалізації Проекту

4. Строк та етапи реалізації проекту, організація та управління виконанням робіт

4.1. Строки та етапи реалізації Проекту

4.2 Попередня оцінка можливостей організації та управління виконання робіт в рамках Проекту

4.3. Обґрунтування заходів щодо розроблення Проекту державно-приватного партнерства

Практичні проблеми.

Залучення консультантів для підготовки проекту ДПП через державне підприємство може мати ряд обмежень (не стосується КП)

Шляхи вирішення/коментарі.

Державні підприємства мають низку обмежень щодо залучення консультантів:

- обмеження витрат на консультаційні послуги – 1,5 відсотка чистого прибутку за попередній звітний період (п. 13 постанови КМУ від 29.11.2006 №1673).

- необхідність внесення змін у фінплан, що вимагає погодження з органом управління або з КМУ (якщо чистий прибуток підприємства перевищує 50 млн. грн. – Наказ Мінекономрозвитку від 02.03.2015 №205).

- обмеження щодо здійснення витрат на консультаційні послуги у разі незатвердження фінплану (п.1 Постанови КМУ від 03.10.2012 №899).

У деяких випадках договори з консультантами необхідно погоджувати з Держаудитслужбою (перелік підприємств, щодо яких проводиться державний фінансовий аудит окремих господарських операцій, затверджений Постановою КМУ від 25.06.2014 №214).

Практичні проблеми.

Необхідність проведення екологічного аудиту, що передаються в концесію за рахунок коштів державного/місцевого бюджетів (ст. 12 ЗУ «Про екологічний аудит»)

Шляхи вирішення/коментарі.

Кошти необхідно передбачати під час формування державного/місцевого бюджетів.

Практичні проблеми.

Ускладнена процедура проведення аналізу ефективності

Шляхи вирішення/коментарі.

Методика проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, що затверджена Наказом Мінекономрозвитку від 27.02.2012 № 255, є надто складною. Для цілей проведення аналізу ефективності необхідно проводити консультації з Мінекономрозвитку

Практичні проблеми.

Зміст техніко-економічного обґрунтування, що міститься в п.6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державноприватного партнерства, є надто розмитим і для правильного структурування ТЕО необхідно прийняти Методичні рекомендації МЕРТ

Шляхи вирішення/коментарі.

Наповнення ТЕО залежить від складності проекту. Для великих проектів ТЕО повинно охоплювати велику кількість питань (Додаток Б).

Натомість невеликі проекти, які можуть впроваджуватися на рівні органів ОМС, у т.ч. ОТГ, не потребують такого рівня деталізації.

Практичні проблеми.

Відсутність чіткого розмежування в правовому регулюванні форм ДПП

Шляхи вирішення/коментарі.

Відповідно до положень частини 3. статті 5 ЗУ «Про ДПП» відносини, пов'язані з ініціюванням державно-приватного партнерства, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення, визначенням змісту договору, укладенням та виконанням договорів, укладених у рамках здійснення державно-приватного

партнерства відповідно до частини першої цієї статті, регулюються нормами цього Закону, якщо інший порядок ініціювання відповідної форми державноприватного партнерства, вибору приватного партнера, підготовки до укладення, визначення змісту договору, укладення та виконання таких договорів не визначений законом, що регулює відповідну форму здійснення державно-приватного партнерства. У разі якщо договір, що має укладатися в рамках державно-приватного партнерства, є змішаним договором, відносини щодо ініціювання державно-приватного партнерства, підготовки до укладення договору та вибору приватного партнера регулюються нормами цього Закону.

Водночас на сьогоднішній день, деякі форми ДПП мають окреме регулювання на рівні підзаконних нормативноправових актів, яке суперечить положенням ЗУ «Про ДПП», що створює певну юридичну невизначеність.

Так, процедури передбачені постановою КМУ «Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном» від 11 квітня 2012 р. № 296 повністю суперечить ЗУ «Про ДПП». Однак, вищевказана Постанова не є ЗУ, тому у випадку реалізації ДПП у формі спільної діяльності, застосуванню підлягає ЗУ «Про ДПП».

Етап II - Конкурс

Практичні проблеми.

Недосконалість конкурсних процедур

Шляхи вирішення/коментарі.

Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП, що затверджений постановою КМУ від 11 квітня 2011 р. № 384, з точки зору структурування угод ДПП, є більш досконалим ніж процедури відбору інвесторів в інших формах ДПП (наприклад концесії).

Водночас, даний порядок теж містить ряд недоліків.

Зокрема, практично всі повноваження конкурсної комісії є вичерпними, що позбавляє всю процедуру гнучкості.

Практичні проблеми.

Недоліки процедури концесійного конкурсу

Шляхи вирішення/коментарі.

Етапи конкурсу

Постанова КМУ Про затвердження положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію від 12 квітня 2000 р. № 642 не визначає чітких етапів проведення конкурсу (прекваліфікація, лістинг, подання та оцінка пропозицій, визначення переможця), відсутні чітко визначені терміни, вимоги до формування структури та змісту конкурсних пропозицій, методики оцінки конкурсних пропозицій, тощо.

У концесійному законодавстві відсутні положення, які б передбачали необхідність проведення заходів щодо привернення уваги потенційних інвесторів. Зокрема, мова йде про проведення маркетингової кампанії, у тому числі заходів Road show, перекладів конкурсної документації, джерел фінансування та можливої компенсації.

Як варіант, витрати на реалізацію вказаних заходів можуть покриватися за рахунок бюджету, грантів або допомоги донорських організацій.

Збільшення строків проведення конкурсу

На сьогоднішній день строк проведення концесійного конкурсу (від дати публікації оголошення до відкриття конкурсних пропозицій) є надзвичайно коротким – 60 календарних днів. Комісії на оцінку конкурсної пропозиції відводиться не більше 45 календарних днів.

Очевидно, що процедура потребує збільшення строків з урахуванням міжнародного досвіду реалізації концесійних проектів.

Конкурсна комісія

Чинні правила формування конкурсної комісії фактично обмежуються лише загальними поняттями, що передбачають коло державних органів, які делегують своїх представників до комісії, прав та повноважень конкурсної комісії.

Проте функціонування конкурсної комісії є однією з найбільш актуальних проблем в процесі реалізації будьякого концесійного проекту. Успішність проекту залежить від професійного рівня та неупередженості членів комісії, технічного та фінансового забезпечення її діяльності.

На сьогоднішній день більшість членів конкурсної комісії формується з числа державних службовців – працівників органів виконавчої влади, як правило, середнього та вищого рівня. Завантаженість за своїм основним місцем роботи не дозволяє таким членам комісії приділяти достатню увагу роботі в комісії, зокрема щодо роботи з конкурсними документами, які можуть складати сотні аркушів фінансової, технічної та юридичної документації.

У зв'язку з цим, на рівні конкурсної документації необхідно передбачити наступне:

- забезпечити відбір кандидатур з урахуванням їх професійних здібностей, у зв'язку з цим, доцільно було б організувати програми навчання державних службовців, а також утворення відповідних підрозділів з реалізації проектів ДПП в органах виконавчої влади/ОМС;

- впорядкувати процедуру уникнення конфлікту інтересів (підписання відповідних заяв, тощо);

- забезпечити на рівні органів виконавчої влади перерозподіл функціональних обов'язків працівників, що делеговані у комісії, на час діяльності таких комісій;

- забезпечити матеріальне заохочення державних службовців, які беруть участь у конкурсних комісіях;

- забезпечити обов'язкове включення до конкурсної комісії представників всіх державних органів (або ОМС), які беруть участь у виконанні договорів ДПП, зокрема, але не обмежуючись, йдеться про державні адміністрації, які є розпорядниками землі.

Практичні проблеми.

Складнощі зі зміною основних положень концесійного договору

Шляхи вирішення/коментарі.

ЗУ «Про концесії» передбачає можливість затвердження типових договорів для здійснення певних видів концесійної діяльності. На підставі цієї норми урядом затверджено «загальний» типовий договір концесії (Постанова КМУ від 12.04.2000 № 643 «Про затвердження Типового концесійного договору»). Відповідно до положень українського законодавства, сторони не вправі змінювати положення типового договору, що унеможлиблює підготовку складних договорів щодо реалізації індивідуальних концесійних проектів. Більш доречним було б затвердження на рівні закону суттєвих умов договору концесії. Розробка ж допоміжних документів для підготовки концесійних угод можлива на рівні МЕРТ у вигляді практичних рекомендацій.

Таким чином, найбільшою проблемою цієї стадії процедури є недостатня урегульованість питання щодо можливих обсягів зміни договору концесії.

У зв'язку з цим, пропонується установити структуру умов концесії (оферти концесієдавця), яка б складалась з «фіксованих умов», тобто умов, які не можуть бути змінені учасниками конкурсу і приймаються ними автоматично шляхом подачі конкурсної пропозиції (наприклад, умова щодо збереження виду діяльності об'єкту концесії), а також «конкурентних умов», – будь-яких умов, на підставі яких забезпечуються змагання конкурсних пропозицій. На відміну від фіксованих умов, конкурентні умови підлягають оцінці за методикою, визначеною умовами конкурсу.

Отже, за наявності такого підходу, логічним видається закріплення на рівні закону положень, які б забороняли під час переговорів змінювати ті положення концесійного договору, в яких відображені фіксовані умови, та пропозиції учасника, на підставі яких він був визнаний переможцем.

Не дивлячись на те, що згідно з абзацом четвертим частини четвертої статті 179 Господарського кодексу України, сторони не можуть відступати від змісту типового договору, вони мають право конкретизувати його умови.

При цьому слід враховувати, що укладення договору спрямоване на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків. Тому викладення умов договору у спосіб, відмінний від застосованого у типовому договорі (приміром, викладення умов договору іншими словами), не є відступом від змісту типового договору. Під таким

відступом слід розуміти включення сторонами до господарського договору умов, які створюють регулювання, що за змістом прав і обов'язків сторін суперечить відповідному регулюванню, передбаченому типовим договором.

Етап III – Впровадження проекту

Практичні проблеми.

Зменшення концесійного платежу на розмір нарахованої амортизації

Шляхи вирішення/коментарі.

Діючим законодавством передбачена необхідність зменшення розміру концесійного платежу на суму амортизаційних відрахувань нарахованих на державне майно, що передане в концесію.

На суму нарахованих амортизаційних відрахувань, на яку було зменшено суму концесійної плати, концесіонер зобов'язаний у порядку і в строк, встановлені договором концесії, здійснювати погоджені з концесієдавцем роботи щодо поліпшення об'єкта концесії. Разом з тим, враховуючи зміну підходу до розрахунку концесійного платежу, вважаємо, що вищевказані положення потребують перегляду.

Практичні проблеми.

Режим права власності на створене (збудоване або придбане) майно

Шляхи вирішення/коментарі.

Концесійним законодавством передбачено, що майно «створене» на виконання умов концесійного договору є об'єктом права державної чи комунальної власності, а майно, яке «придбав» концесіонер на виконання умов концесійного договору, належить йому на праві власності. Зі змісту вищевказаних положень вбачається, що концесіонер стає власником рухомого майна, а власником нерухомого майна стає концесієдавець. Водночас, вищевказаний висновок є лише припущенням, у зв'язку з чим питання права власності на створене (збудоване або придбане) концесіонером майно потребує більш чіткого регулювання на рівні закону.

Практичні проблеми.

Передача земельної ділянки.

Шляхи вирішення/коментарі.

ЗУ «Про державно-приватне партнерство» передбачає, що у разі якщо для здійснення державно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер передає приватному партнеру відповідно до Земельного кодексу України земельну ділянку, на якій розташований об'єкт державно-приватного партнерства, разом з об'єктом державно-приватного партнерства на строк, встановлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, чи забезпечує не пізніше дати набрання чинності договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, набуття приватним партнером права на користування земельними ділянками, наданими в установленому порядку для будівництва об'єкта державно-приватного партнерства.

Загальний порядок дій щодо припинення права постійного користування земельною ділянкою ДП/КП та її передача Концесіонеру передбачатиме:

1) відмову ДП/КП від права постійного користування на усю або частину земельної ділянки, яка наразі перебуває у його користуванні:

- звернення ДП/КП до відповідної державної адміністрації про припинення права постійного користування земельною ділянкою;

- рішення відповідної державної адміністрації про припинення права постійного користування земельною ділянкою ДП/КП;

- повідомлення відповідною державною адміністрацією.

Держземагенство, яке здійснює державну реєстрацію земельної ділянки, та Державної реєстраційної служби, яка здійснює реєстрацію права постійного користування, щодо припинення права постійного користування земельними ділянками ДП/КП.

2) надання земельних ділянок у користування Концесіонеру.

Важливо, що відповідно до Земельного кодексу України при передачі в оренду, концесію майнових комплексів або нерухомого майна, розташованого на земельних ділянках державної, комунальної власності, такі земельні ділянки або права на них не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах). Тобто рішення щодо надання у користування земельних ділянок, у випадку відмови

ДП/КП та передачі такої земельної ділянки у користування Концесіонеру, приймається відповідною державною адміністрацією без застосування конкурсних процедур.

Варто зауважити, що рішення про надання земельних ділянок в користування приймається на підставі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у разі:

- надання земельної ділянки зі зміною її цільового призначення;
- формування нових земельних ділянок.

Надання у користування земельної ділянки, зареєстрованої в Державному земельному кадастрі відповідно до ЗУ «Про Державний земельний кадастр», право власності на яку зареєстровано у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, без зміни її меж та цільового призначення здійснюється без складення документації із землеустрою.

Разом з тим, надання у користування земельної ділянки в інших випадках здійснюється на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Таким чином, у випадку поділу земельної ділянки, отримання Концесіонером права користування частиною земельної ділянки потребуватиме розроблення технічної документації із землеустрою на нові ділянки, які утворяться внаслідок поділу земельної ділянки, яка на перебуває у користуванні ДП/КП.

Зважаючи на певну недосконалість законодавства та обмежену можливість МОВВ/ОМС в співфінансуванні проектів ДПП, для успішної їх реалізації має бути забезпечено дотримання низки вимог. Зокрема, потенційні проекти повинні відповідати наступним ознакам:

- проект повинен мати позитивний соціально-економічний ефект для місцевої громади:

- а) повинен зменшувати фіскальний вплив на місцевий бюджет;
- б) може передбачати незначне співфінансування зі сторони ОМС;

- проект повинен мати комерційну складову та бути привабливим для потенційних інвесторів:

а) проект повинен мати прийнятні фінансові показники економічної та фінансової ефективності (IRR, NPV);

б) приватний інвестор повинен бути готовим розробити техніко-економічне обґрунтування проекту;

в) проект повинен характеризуватись стійким попитом на товари/роботи/послуги, що надаються приватним партнером;

г) відсутність значних бар'єрів для виходу приватного партнера на ринок (відсутність необхідності отримання великої кількості ліцензій, дозволів, тощо);

д) строк реалізації проекту не повинен перевищувати 2-3 роки.

- джерелом повернення внесених приватним партнером інвестицій повинна бути плата від споживачів/користувачів послуг (прикладом може слугувати парк, утриманням якого займається приватний партнер, що отримує прибуток від відвідувачів або дрібних підприємців, які орендують місця для торгово-розважальних закладів). Приватний партнер може отримувати плату від ОМС, однак у цьому разі ОМС повинен бути споживачем послуг (оплата опалення шкіл, лікарень, дитячих садочків, тощо);

- проект не повинен передбачати проведення масштабних будівельних робіт, що потребуватиме суттєвих інвестицій у суміжну інфраструктуру (лінії електропостачання, автодороги, інші комунікації);

Зважаючи на проведений аналіз та з урахуванням вище викладеного, найбільш привабливими сферами для реалізації проектів ДПП на місцевому рівні можна вважати:

- виробництво, транспортування і постачання тепла (в тому числі через впровадження енергоефективних технологій);

- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;

- управління нерухомістю, комунальним майном;

- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (особливо сонячні електростанції);

- паркування для автомобілів.

Висновки до розділу 3

Застосування ДПП як інструменту регіонального розвитку може посилюватися проектами у сфері культури, науки, в агропромисловому комплексі та у промисловості (машинобудівна сфера). ДПП в системі електронного урядування має забезпечувати надання необхідної електронної державної послуги на основі інвестиційних ресурсів приватного партнера. Кластерний аналіз на основі показників, які характеризують економічний та інвестиційно-інноваційний розвиток, розвиток інфраструктури, фінансову самодостатність та розвиток підприємництва, доводить, що можна виділити три кластери регіонів України, охарактеризувавши їх різним ступенем забезпечення та можливості реалізовувати проекти ДПП. Реалізація проектів на регіональному рівні можлива відповідно на основі окремих проектів ДПП, проектів у межах міжмуніципального партнерства та кластерних утворень. Підтримка розвитку ДПП спирається на формування правового, економічного та адміністративного механізмів.

Підходи до системи розвитку ДПП, що існують, потребують перегляду на основі застосування методів стратегування, у яких широко використовуються: формування сценаріїв майбутнього, зміни у визначенні цілей, розширення комунікаційних можливостей стратегічних стейкхолдерів, шляхи подолання проблематики, що склалася, моніторинг. Інший підхід реалізує циклічну модель Дж. Бойда, що спирається на процеси спостереження, орієнтації, рішення та дії. Важливо у процесі реалізації політики розвитку ДПП – дотримувати основних підходів щодо забезпечення балансу інтересів партнерів; формувати інформаційно-комунікативну політику; гарантувати громадський контроль та підзвітність; здійснювати ефективне управління. Активізація фінансових механізмів за рахунок розвитку боргових, пайових та інших фінансових інструментів створює можливості фінансування за допомогою їх проектів ДПП.

ВИСНОВКИ

Досліджено сутність і соціально-економічну та правову природу ДПП в умовах сучасних суспільних відносин. Договірні відносини державного та приватного партнерів реалізують дію окремих механізмів державного регулювання економіки, оптимізуючи суспільний сектор (управління об'єктами державної власності, надання суспільних послуг) та частково компенсуючи окремі потреби державної фінансово-бюджетної системи. ДПП виявляє себе як перспективний інструмент трансформації інвестицій різних форм власності в суспільно важливі об'єкти, послуги та якісні зміни, досягаючи за результатами реалізації відповідних проєктів позитивного впливу на зростання конкурентоспроможності держави, посилюючи функції держави, спрямовані на регулювання безпеки, освіти, охорони здоров'я, захисту довкілля, логістичної діяльності та ін. ДПП є елементом нової системи державного управління та регулювання, що використовується при реалізації стратегічних програм розвитку територій і відповідних сфер діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Узагальнено основні принципи та моделі ДПП на основі аналізу світового досвіду. Основні принципи цього виду партнерства базуються на використанні категорій рівності, справедливості, прозорості, розподілу, урахуванні інтересів та ефективності. Враховуючи різноаспектні завдання, які необхідно вирішувати у процесі реалізації ДПП, підходи, що існують, можливо доповнити окремими принципами, на основі яких потрібно формулювати загальну концепцію розвитку ДПП: суспільна корисність, безпека, інноваційність, галузева особливість, інтегрованість, оптимальність механізмів регулювання.

На основі світового досвіду можна виокремити особливості основних моделей реалізації проєктів ДПП, які відрізняються залежно від рівня залучення приватного капіталу та ризиків, які отримує приватний сектор: контракти (угоди) на управління; концесійні моделі; угоди про оренду; спільні підприємства. Використання ДПП у різних країнах світу засновано на законодавчих та інституціональних особливостях, пріоритетних сферах реалізації ДПП, спираючися на особливості механізмів

державного регулювання, контролю та делегування повноважень приватному сектору на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Запропоновано шляхи вдосконалення правового механізму державного регулювання ДПП. Обґрунтовані підходи до вдосконалення правового механізму державного регулювання цього виду договірних відносин між державним і приватним партнерами в Україні враховують ключові напрями системи розвитку ДПП (державне управління, економіка, регіональний розвиток, інновації), що передбачає: внесення змін до законодавства у сфері ДПП та сферах, що впливають на розвиток ДПП; удосконалення нормативно-методичного забезпечення сфери ДПП. Заходи комплексного підходу до розвитку цього виду партнерства з урахуванням механізмів та функцій державного регулювання передбачають (відповідно до ключових елементів системи розвитку ДПП в Україні) використання певних функцій та механізмів державного регулювання.

Спроектowana модель реінжинірингу державно-управлінського процесу «державного регулювання сфери державно-приватного партнерства» визначила взаємопов'язані управлінські функції, завдання, процеси різних рівнів, а також і взаємопов'язані функціональні блоки в системі державного регулювання ДПП. Реінжиніринг адміністративно-управлінських процесів передбачає визначення функцій органів державної влади, розроблення структурних складових, місії суб'єкта, завдань, фінансово-організаційної структури, контрольні заходи та упровадження корегування процесів державної регуляторної діяльності у сфері ДПП.

Визначено напрями підвищення дієвості державного регулювання ДПП. Розвиток механізмів державного регулювання цього виду партнерства повинен ґрунтуватися на застосуванні принципів «належного врядування» (стратегічне бачення, прозорість, ефективна реалізація державної політики), слідуванні парадигмі Нового державного управління з ключовими інституційними можливостями (верховенство права, довіра та потенціал), використанні позитивних результатів децентралізації та спроможності сформованих ОТГ, поєднання інтересів на перетині різних секторів (полісекторальне партнерство), створенні методичної

бази відповідно до особливостей застосування ДПП у різних сферах, розвитку наукомістких галузей. Забезпечення дієвості договорних відносин державного і приватного партнерів передбачає процеси планування, організації, мотивації та контролю; визначення стратегічних цілей розвитку економічних та соціальних напрямів на основі використання ДПП; аналізу середовища, експертних досліджень.

Застосування цього виду партнерства як інструменту регіонального розвитку може реалізовуватись у проєктах сфер культури, науки, освіти, агропромислового комплексу, туристичній галузі, машинобудівній сфері, у системі електронного урядування, у межах міжмуніципального партнерства та територіальних кластерних утвореннях. Кластерний аналіз виявив регіональні особливості спроможності успішної реалізації проєктів ДПП та певні прогалини щодо формування напрямів, які забезпечують економічний та інвестиційно-інноваційний розвиток, розвиток інфраструктури, фінансову самодостатність та розвиток підприємництва, що безпосередньо впливає на сферу розвитку ДПП. Підтримка розвитку цього виду партнерства повинна спиратися на використання: методів стратегування; циклічної моделі Дж. Бойда; формування механізмів державного регулювання; загальних підходів до політики розвитку ДПП (баланс інтересів партнерів, прозорість, комунікації, контроль та підзвітність, ефективне управління та надійність).