

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

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 10.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.10.11>

УДК 332:347

М. А. Шавлак,

здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії,

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАНУ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6341-8621>

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРА, УКЛАДАННЯ ДОГОВОРУ ТА МОНІТОРИНГУ ЗА ЙОГО ВИКОНАННЯ

M. Shavlak,

Candidate for a degree,

Research Center for Industrial Problems of Development NASU

THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: PROBLEMS OF DETERMINING A PRIVATE PARTNER, CONCLUSION OF A CONTRACT AND MONITORING ITS IMPLEMENTATION

Стаття присвячена дослідженню проблем, що виникають під час реалізації проекту ДПП на етапах визначення приватного партнера, укладання договору ДПП та моніторингу за його виконанням. Розроблено загальну схему процедури проведення конкурсу із визначення приватного партнера, виділено основні її стадії із зазначенням строків виконання. Визначено основні недоліки і прогалини законодавства, що роблять цей механізм менш привабливим для бізнес-структур. Доведено, що процес проведення конкурсу із визначення приватного партнера переобтяжений формальними вимогами. Наведено практичні рекомендації по удосконаленню процедури визначення приватного партнера. Вказано на необхідність створення на загальнодержавному рівні

єдиної електронної системи моніторингу проектів ДПП. Доведено важливість проведення контролю та моніторингу за проектом ДПП на всіх його життєвих стадіях. Розроблено схему алгоритму процесу прийняття рішень у системі моніторингу проектів ДПП.

The article is devoted to the study of the problems that arise during the implementation of the PPP project at the stages of determining a private partner, concluding a PPP contract and monitoring its implementation. The general scheme of the procedure for conducting a competition for the private partner determination is developed, its main stages with an indication of the deadlines are highlighted. The main shortcomings and gaps in the legislation, which make this mechanism less attractive for business structures, are identified. It has been proven that the process of conducting a competition to identify a private partner is overloaded with formal requirements. It affects the level of readiness of business structures to spend their financial and time resources on the preparation of proposals for the implementation of PPP projects. The practical recommendations for improving the procedure for determining a private partner are provided. The tender evaluation procedure needs to be supplemented in terms of expanding the evaluation criteria. It is necessary to add a number of criteria that have an economic and innovative nature, namely: compliance of the project goals with the National Economic Strategy, the Strategy for the Development of the Sphere of Innovative Activity; compliance of the project with long-term plans and program documents of the development of regions; consequences of an economic nature for both parties from the implementation of such a partnership; the impact of project implementation on the economy and social condition of the country as a whole and on the region in particular. The need to create a unified electronic system for monitoring PPP projects at the national level is indicated. The importance of control and monitoring of the PPP project at all stages of its life is proved. The importance of control and monitoring of the PPP project at all stages of its life has been proven. The scheme of the decision-making process algorithm in the PPP project monitoring system is developed.

Ключові слова: приватний партнер, конкурс, конкурсна комісія, моніторинг проектів, коригувальні заходи.

Keywords: private partner, competition, competition commission, project monitoring, corrective measures.

Постановка проблеми. В умовах вже наявного в Україні розгортання кризових явищ, викликаних повномасштабних вторгненням російських військ, ефективність та оперативність реалізації Плану відновлення України значною мірою залежить від об'єднання зусиль і зміцнення рівня взаємної довіри між державою бізнесом та громадянським суспільством. Саме важливим завданням є підвищення привабливості механізму державно-приватного партнерства та забезпечення його максимальної доступності для бізнесу. Прозорість та ефективність відносин такої партнерської взаємодії має бути забезпечена на етапі визначення приватного партнера. Однак часті внесення суттєвих змін до законодавства в частині проведення конкурсу із визначення переможця свідчать про відсутність визначеності, стабільності та балансу у такого роду відносинах та негативно впливають на ініціативність бізнес-структур і їх готовність брати участь у таких проектах. Крім того, відсутність ефективної системи моніторингу за реалізацією угоди ДПП призводить до того, що такі проекти закриваються достроково та не досягають поставлених цілей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти ДПП як інструменту залучення додаткових приватних інвестиційних потоків у інноваційний розвиток регіонів України знаходяться в полі зору різних дослідників, серед яких слід визначити: Н.Бондара, З.Бурик, В. Варнавського, І.Запатріну, В.Круглова, Н. Клевцевич, С. Сімака, Л. Тараш. Попри значну увагу науковців до цього механізму, складність питання визначення приватного партнера, укладання договору та моніторингу за його виконанням зумовлює потребу у додатковому вивченні цієї проблеми.

Метою статті є дослідження процедур визначення приватного партнера, укладання договору ДПП та моніторингу за його виконанням на всіх стадіях життєвого циклу проекту, виявлення основних недоліків цих процедур та розробка пропозицій із їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Процедура проведення конкурсу із визначення приватного регулюється ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [1] та Постановою КМУ «Про затвердження 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» [2] і схематично зображена на рис.1.

Згідно законодавства в Україні передбачено застосування двоетапного процесу відбору партнера, що складається із попередньої кваліфікації учасників на відповідність формальним вимогам та безпосереднього проведення конкурсу пропозицій допущених учасників. Критерії, яким мають відповідати кваліфікаційні вимоги, та основні параметри партнерства встановлюються державою [2]. Проте орган управління може визначитись із умовами партнерства стосовно обраного приватним партнером об'єкту вже після того як потенційним претендентом на роль приватного партнера вже буде подано всі документи. Тобто існує ризик того, що приватний партнер за результатами попередньої кваліфікації учасників буде не допущений до участі у конкурсі через невідповідність кваліфікаційним вимогам, які не було відомо заздалегідь. Ця ситуація підтверджує, що необхідно не тільки створити базу даних із об'єктами, що можуть бути залучені у ДПП, а й сформулювати перелік умов та вимог стосовно кожного такого об'єкту. Відсутність такого переліку знижує шанси потенційного приватного партнера пройти конкурс навіть у разі прийняття його пропозиції, негативно впливає на бажання бізнесу витратити часові та фінансові ресурси на підготовку документації та очікування рішень, а тому ініціювання проекту на засадах ДПП взагалі стає непривабливим для приватного партнера [4, с.168].

Варто зазначити, що на етапі ініціювання проекту та проведення конкурсу з визначення приватного партнера на законодавчому рівні не передбачено відповідальність та не встановлення наслідків за дії чи бездіяльність представників державної влади та органів місцевого самоврядування, що призвели до порушення відповідних процедурних вимог стосовно проведення конкурсу (визнання його недійним або таким, що не відбувся).

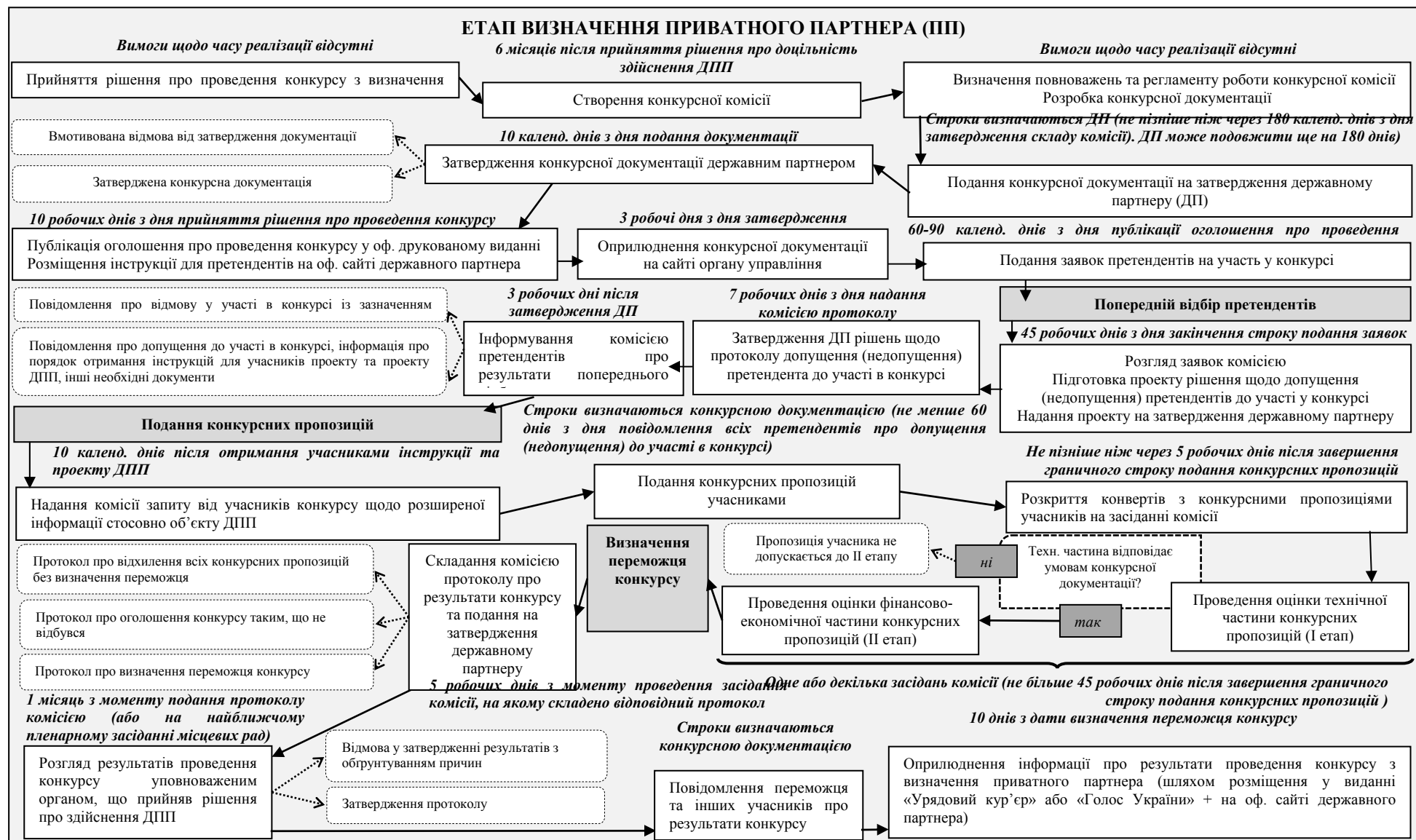


Рис.1. Механізм реалізації ДПП: етап проведення конкурсу з визначення приватного партнера

Джерело: Складено автором на основі [1], [2], [3]

Це впливає на рівень готовності бізнес-структур витратити свої фінансові та часові ресурси на підготовку пропозицій щодо здійснення проектів ДПП. До того ж, процедура проведення конкурсу з визначення приватного партнера переобтяжена формальними вимогами, а тому є досить «вразливою» стосовно можливостей оскаржити будь-які дії, проведені в межах конкурсу [5, с.7].

На етапі визначення приватного партнера вважаємо, що доповнення потребує процедура оцінки конкурсних пропозицій у частині розширення критеріїв оцінювання. Необхідним є додавання ряду критеріїв, що мають економічний та інноваційний характер, а саме: відповідність цілей проекту Національній економічній стратегії, Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності; відповідність проекту довгостроковим планам і програмним документам розвитку регіонів; наслідки економічного характеру для обох сторін від здійснення такого партнерства; вплив реалізації проекту на економіку та соціальний стан країни в цілому та на регіон зокрема [6, с.112].

Варто також зазначити, що ключовими кваліфікаційним критерієм вибору приватного партнера має бути не фінансова перевага претендента над конкурентами, а його документально підтверджений досвід реалізації аналогічних проектів. Перемога у конкурсі новоствореного підприємства або підприємства без необхідних навичок виконання подібних проектів через запропоноване найбільш оптимальне фінансування проекту є загрозою, адже у майбутньому наслідком такої лояльності у виборі приватного партнера може стати неплатоспроможність бізнесу та його нездатність успішно завершити проект через відсутність досвіду та інші супутні фактори [1; 7, с.134].

Однією з перешкод ефективного використання механізму ДПП для впровадження інноваційних ідей та рішень бізнес-структур є неврегульованість механізму проведення конкурсу за ініціативи потенційного приватного партнера та порядку компенсацій витрат такого ініціатора, у разі якщо переможцем у конкурсному відборі було обрано іншого претендента.

Негативним фактором у забезпеченні реалізації механізму ДПП є той факт, що у конкурсній процесії з відбору приватного партнера відсутній

конструктивний діалог між партнерами. Процедура конкурсного відбору приватного партнера, в якій є місце діалогу та обговоренню питань співробітництва, сприяла б розумінню мети та майбутніх векторів співпраці, знаходженню компромісу щодо можливих загроз та обставин, які можуть виникнути під час реалізації проекту, ще до його початку [8, с.150].

Процедуру укладення договору із приватним партнером-переможцем конкурсу, що на сьогодні склалась в Україні, наведено на рис.2.

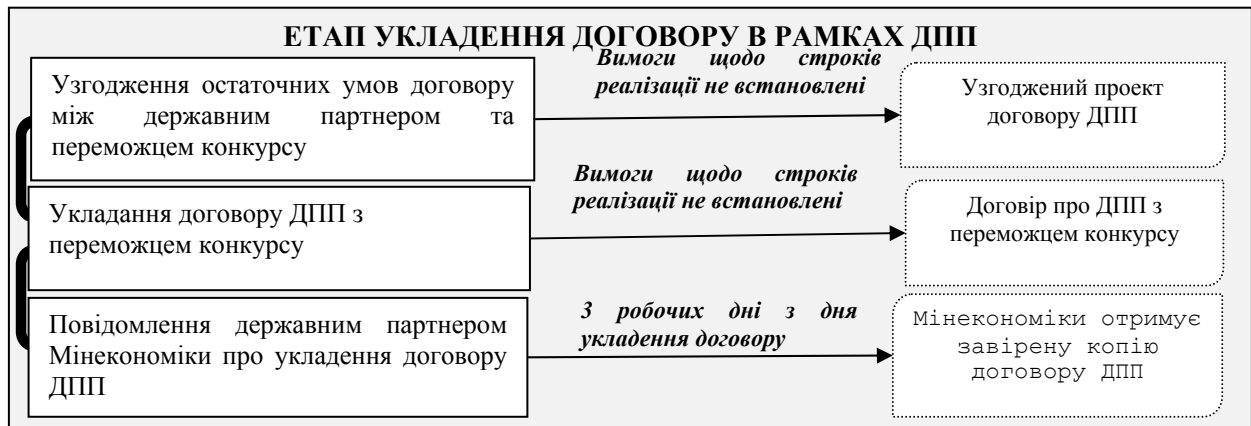


Рис.2. Механізм реалізації ДПП: етап укладання договору

Джерело: складено автором на основі [1], [9]

З метою дотримання принципів прозорості, відкритості та доступності інформації етап укладення договору державно-приватного партнерства має включати реєстрацію такої угоди в єдиному реєстрі. Однак на сьогодні в Україні відсутня комплексна така єдина електронна система моніторингу проектів ДПП з вільним доступом до неї в онлайн режимі, за допомогою якої можна було б, наприклад, фіксувати обсяги державних гарантій та рівень ефективності реалізації таких проектів. Нова редакція Порядку проведення конкурсу визначення приватного партнера виключила положення щодо розміщення на веб-сайті Мінекономіки як органу управління інформації стосовно укладеного договору державно-приватного партнерства. Це є системним недоліком у реалізації державної політики із розвитку державно-приватного партнерства. Виключення цих норм вказує на те, що обсяги проактивно розкритої інформації стосовно проектів ДПП звужуються, а це

суперечить принципам проведення державної політики із забезпечення відкритості української економіки [10].

Успішна реалізація проекту партнерства між державою та приватним сектором залежить від ефективного управління реалізацією такої взаємодії, що неможливо без системи контролю за виконанням договору ДПП та координацією взаємодії сторін. Однак, варто зазначити, що сьогодні єдиної досконалої системи контролю за реалізацією ДПП досі не сформовано. Враховуючи фактори нестабільності та мінливості зовнішнього середовища, значну тривалість життєвого циклу та складність проектів ДПП, під час їх реалізації існує ризик виникнення непередбачених угодою змін, що можуть стати причиною розбіжностей у інтересах кожної із сторін партнерства, та велика ймовірність відхилення початкових умов та параметрів проекту, що може призвести не тільки до недоотримання прибутку та зниження якості об'єкта партнерства, але й повного зриву проекту. Тому органи влади мають забезпечити керованість такими змінами у разі їх виникнення. Для вирішення цього питання потрібно угоду ДПП доповнити описом умов та механізмів, що дозволять регулювати ймовірне коригування положень угоди, адаптувати її до умов, що постійно змінюються, в результаті чого зменшиться ймовірність виникнення невирішених конфліктів [11, с.130].

З метою уникнення такої ситуації необхідно забезпечити не тільки ретельну оцінку можливостей проекту на стадії його формування, а й керування проектом протягом усього його життєвого циклу. Це зумовлює необхідність створення системи моніторингу та регулювання, в основі якої – регулярна оцінка проміжних результатів проекту, порівняння їх з цільовими (запланованими/прогнозованими) для своєчасного виявлення відхилень якісних та кількісних поточних значень ключових показників та, за необхідності, розробка і вжиття заходів реагування задля мінімізації таких відхилень. Результати такого моніторингу покажуть наскільки ефективною є реалізація проекту і дадуть змогу прийняти найбільш раціональне рішення: доцільність стимулювання приватного партнера та надання подальшої бюджетної

підтримки, заміна приватного партнера або дострокове припинення реалізації угоди (розірвання угоди) [12, с.102].

Вважаємо, що процедура проведення контролю та моніторингу за проектом ДПП має бути вироблена та запроваджена ще на початковому етапі структурування проекту, а заходи з моніторингу повинні бути проведені на всіх стадіях реалізації проекту партнерства із обов'язковим регулярним оприлюдненням результатів у широкому доступі для громадськості. З метою забезпечення більш ефективного здійснення контролю за проектом партнерської взаємодії перед підписанням угоди ДПП органи державної влади мають розробити карту проведення моніторингу договору ДПП із зазначенням переліку показників для моніторингу.

На рис.3. наведено схематичне зображення процесу прийняття рішень у системі моніторингу проектів ДПП у вигляді блок-схеми, яка передбачає коригувальні дії на чотирьох рівнях регулювання. Це сприяє підвищенню ролі моніторингу як інструменту контролінгу під час реалізації проектів ДПП.

На першому рівні регулювання вносяться корективи до характеристик об'єкту проекту (техніко-економічні властивості, вимоги до утримання та управління об'єктом), строки реалізації проекту загалом та кожного з його етапів зокрема, окремі аспекти фінансових партнерських відносин (питання тарифної політики, зобов'язання бізнесу, підтримка держави, розподіл ризиків) тощо. В рамках другого рівня регулювання передбачено можливість комплексної зміни деяких правових та організаційно-економічних умов проекту через перехід від однієї схеми реалізації ДПП до іншої. Третій рівень регулювання стосується учасників партнерства напряму, а саме: перехід функцій від одного органу державної виконавчої влади до іншого або заміна приватного партнера шляхом розірвання угоди ДПП з діючою компанією та укладання нової з іншою. На останньому рівні регулювання допускається відмова від реалізації проекту на засадах ДПП, пропонується перехід до інших форм співробітництва держави та бізнесу (договір на надання послуг, виконання робіт, довірчий договір, орендні договори, договір спільної

діяльності, приватизація тощо) або взагалі повна відмова від будь-якого роду взаємодій державного та приватного секторів [11, с.128].

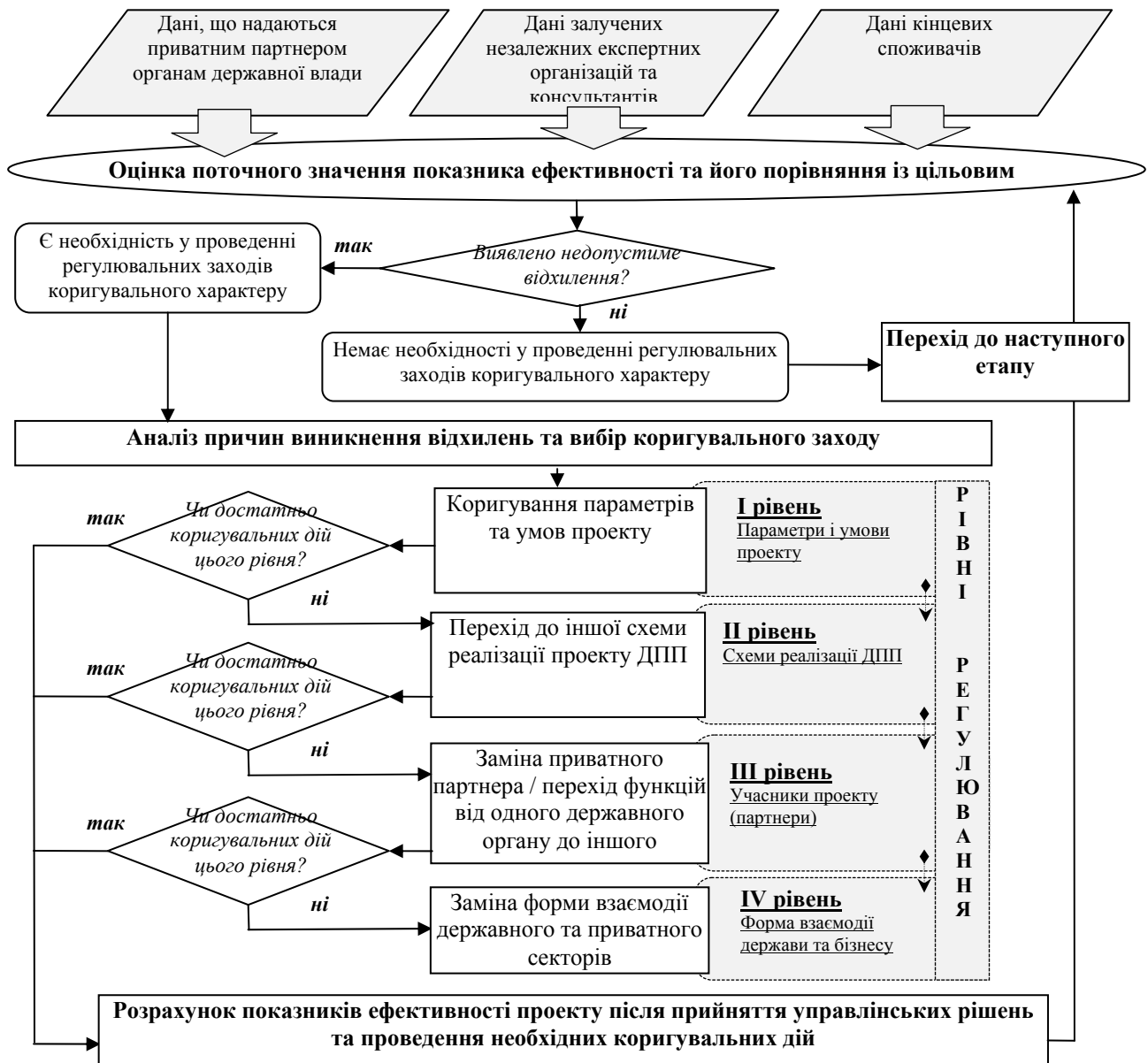


Рис.3. Схема системи моніторингу проектів ДПП

Джерело: складено автором на основі [3], [5], [7], [8], [11], [13], [14]

Вказані рівні регулювання та порядок переходу до них відповідають ступеню відхилення досягнутих на кожному етапі поточних значень показників ефективності від цільових і/або прогнозованих значень. Якщо в результаті моніторингу було виявлено необхідність у проведенні коригувань, то проводиться аналіз причин виникнення цих відхилень і приймається рішення стосовно здійснення регулювальних заходів спочатку на першому рівні

«Параметри і умови проекту». Якщо проведених на цьому рівні заходів недостатньо для досягнення цільового значення показника ефективності, то необхідно переходити до наступного рівня регулювання. Максимальний ефект від запровадження системи моніторингу можна досягти тільки за умови дотримання такої послідовності. За умови внесення будь-яких коригувань на певному етапі потрібно проводити новий розрахунок цільових показників ефективності вже з урахуванням проведених змін [11, с.131].

Така система моніторингу повинна мати постійний циклічний характер та функціонувати протягом всього життєвого циклу проекту ДПП до його повного завершення. Необхідно на початковому етапі закласти певний механізм оцінки, який дозволив би регулярно протягом всього життєвого циклу проекту партнерства або за умови виникнення критичних ситуацій визначати напрями та шляхи коригування відхилень ефективності від запланованих значень. При цьому важливо, щоб пошук та реалізація управлінських рішень були у площині організаційно-правової форми партнерства, бо інакше виникне необхідність прийняття рішення змінити форму чи механізм взаємодії з приватним сектором або, як мінімум, змінити приватного партнера, що є саме по собі є загрозою для партнерських відносин, зважаючи на те, що для вже діючого проекту розірвання угоди або заміна в ній приватного партнера – це складний і довготривалий механізм, що відтерміновує реалізацію проекту. Створення такої системи моніторингу сприятиме регулярній та проактивній оцінці ефективності, виявленню шляхів її забезпечення та підтримки на такому рівні, що задовольнив би кожного з учасників проекту державно-приватного партнерства.

Висновки. Законодавство, що регулює ДПП сьогодні потребує оновлення та удосконалення, адже аналіз існуючих процедур визначення приватного партнера, укладання із ним договору та моніторингу за виконанням такого договору виявив їх непрозорість та неефективність. Заплутаний та складний характер нормативно- правової бази свідчить про необхідність спростити та підвищити прозорість системи ДПП, розширити та уточнити зміст окремих

етапів реалізації ДПП. Тільки за умови впровадження наведених рекомендації у практику державно-приватне партнерство стане привабливим для підприємницьких структур, перетвориться на мультиплікативний механізм активізації економічного та інноваційного зростання на державному і регіональному рівнях та допоможе у реалізації Плану відновлення України.

Література

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
2. Порядок 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011р. №384 (в редакції від 20.05.2020р. №401). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2020>
3. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання: монографія / В.В. Круглов. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр". 2019. 252 с.
4. Бровдій А.М. Проблеми реалізації принципу визначення державного партнера на конкурсних засадах. *Економіко-правові аспекти державно-приватного партнерства в умовах децентралізації економіки України*. 2017. №4. С.167-170.
5. Мазалова А.О. Удосконалення механізму публічно-приватного партнерства в Україні (правовий аспект). *Теорія і практика правознавства*. 2018. №1 (13). С.1-12.
6. Криничко Л.Р. Етапи формування та реалізації проектів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я. *Економічний вісник*. 2020. №4. С.110-117.
7. Криничко Л.Р. Удосконалення правового механізму реалізації державно-приватного партнерства як інвестиційного проекту в сфері охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. №23. С. 131-137.
8. Палажченко К. Нормативно-правова характеристика державно-приватного партнерства у сфері надання освітніх послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 149–154.
9. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від

11.04.2011р. №384 (в редакції від 22.04.2020р. №294). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2020>

10. Косач І.А. Розвиток державно-приватного партнерства в умовах децентралізації влади в Україні. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/4.pdf

11. Нагорний Є.О. Удосконалення системи моніторингу та контролю при реалізації проектів ДПП в Україні. *Інтелект XXI*. 2018. №6. С.127-132.

12. Мельник А.Ф. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку : монографія / Мельник А.Ф., Підгаєць С.В. – Тернопіль : ТНЕУ, 2017. – 279 с.

13. Бурик З.М. Взаємодія влади і приватного сектору для розвитку інфраструктури: контекст державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №1. С. 83-87.

14. Косович Б.А. Державно-приватне партнерство як один з важливих інструментів забезпечення цілей сталого розвитку. Економічний аналіз. 2020.№4 (30). С.51-59

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On public-private partnership", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 17 October 2022).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution “On procedure for conducting a competition to determine a private partner for the implementation of public-private partnership in relation to state, communal property and objects belonging to the Autonomous Republic of Crimea”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2020> (Accessed 17 October 2022).

3. Kruhlov, V.V. (2019), *Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini: mekhanizmy derzhavnoho rehuliuvannia* [Development of public-private partnership in Ukraine: mechanisms of state regulation], Edition of Harry NADU “Master”, Kharkiv, Ukraine.

4. Brovdii, A.M. (2017), “Problems of implementing the principle of determining the state partner on a competitive basis”, *Ekonomiko-pravovi aspekty derzhavno-pryvatnoho partnerstva v umovakh detsentralizatsii ekonomiky Ukrainy*, vol.4, pp.167-170.

5. Mazalova, A.O. (2018), “Improving the public-private partnership mechanism in Ukraine (legal aspect)”, *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, vol. 1 (13), pp. 1-12.

6. Krynychko, L.R. (2020), "Stages of formation and implementation of public-private partnership projects in the field of health care", *Ekonomichnyi visnyk*, vol. 4, pp. 110-117.
7. Krynychko, L.R. (2020), "Improvement of the legal mechanism for the implementation of public-private partnership as an investment project in the field of health care", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 23, pp. 131-137.
8. Palazhchenko, K.A. (2021), "Regulatory and legal characteristics of public-private partnership in the field of providing educational services", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 19, pp. 149–154.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution o"n procedure for conducting an analysis of the effectiveness of public-private partnership implementation", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2020> (Accessed 17 October 2022).
10. Kosach, I.A. (2020), "Development of public-private partnership in conditions of decentralization of power in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol. 3, available at: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/4.pdf (Accessed 17 October 2022).
11. Nahorny, Ye.O. (2018), "Improving the system of monitoring and control during the implementation of PPP projects in Ukraine", *Intelekt XXI*, vol. 6, pp. 127-132.
12. Melnyk, A.F. and Pidgaets, S.V. (2017). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi instytutiv natsionalnoi ekonomiky: mekhanizmy rozvytku* [State-private partnership in the system of institutions of the national economy: mechanisms of development], TNEU, Ternopil, Ukraine.
13. Buryk, Z.M. (2021), "Interaction between the government and the private sector for infrastructure development: the context of public-private partnership", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 1, pp. 83-87.
14. Kosovych, B.A. (2020), "Public-private partnership as one of the important tools for ensuring the goals of sustainable development", *Ekonomichnyi analiz*, vol. 4 (30), pp. 51-59.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2022 р.