

УДК 353:332

DOI: 10.35340/2308-104X.2020.88-3-10

**МУНІЦИПАЛЬНО-ПРИВАТНЕ
ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ
ЗАЛУЧЕННЯ ФІНАНСОВИХ
КОШТІВ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ
ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД
КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЙ
УКРАЇНИ**

СУЗДАЛЄВА О. С.,
кандидат наук з державного
управління, доцент кафедри
фінансів та обліку,
Донецький державний університет
управління

**MUNICIPAL-PRIVATE
PARTNERSHIP AS A
MECHANISM FOR
ATTRACTING FINANCIAL
RESOURCES FOR CONFLICT-
AFFECTED TERRITORIES OF
UKRAINE RECOVERY**

SUZDALIEVA O.,
PhD in Public Administration,
Associate Professor of the
Department of Finance and
Accounting, Donetsk State
University of Management

В статті проаналізовано можливості використання механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні для створення джерел фінансування проєктів із відновлення постраждалих від конфлікту територій і розвитку територіальних громад. Розглянуто стадії та етапи адаптації механізмів державно-приватного партнерства для територіальної громади. Продемонстровано процес розробки та впровадження проєкту на засадах муніципально-приватного партнерства.

Ключові слова. Державно-приватне партнерство, муніципально-приватне партнерство, відновлення постраждалих від конфлікту територій, програмно-цільовий підхід, джерела фінансування відновлення територій.

В статье проанализировано возможности использования механизма государственно-частного партнерства на местном уровне для создания источников финансирования проектов по восстановлению пострадавших от конфликта территорий и развития территориальных громад. Рассмотрено стадии и этапы адаптации механизмов государственно-частного партнерства для территориальной громады. Продемонстрировано процесс разработки и имплементации проекта на основах муниципально-частного партнерства.

Ключевые слова. Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, восстановление пострадавших от конфликта территорий, программно-целевой подход, источники финансирования восстановления территорий.

The possibilities of using the mechanism of public-private partnership at the local level to create sources of financing for projects for the conflict-affected territories recovery and the development of territorial communities are analyzed in the article. The stages and steps of adaptation of public-private

partnership mechanisms for the territorial community are considered. The process of development and implementation of the project on the basis of municipal-private partnership is demonstrated.

Keywords. *Public-private partnership, municipal-private partnership, conflict-affected territories recovery, program-target approach, sources of financing for the territories recovery.*

Постановка проблеми. Регіональні чи місцеві спільноти людей розвиваються вже в рамках досить стабілізованих глобальних технологічних і соціальних платформ. Планування розвитку дозволяє громаді деокупованої та реінтегрованої території краще усвідомити цілі власного розвитку, краще зрозуміти власні конкурентні переваги, а також небезпеки та загрози, які можуть на неї очікувати, дозволяє ефективніше та економніше витратити власні та зовнішні ресурси (фінансові, інфраструктурні, людські), дозволяє впровадити контроль за їх використанням. Сучасність, яка склалася сьогодні, не дозволяє територіальним громадам реалізувати заплановані заходи і проекти існуючими засобами, зокрема за допомогою окремих галузевих або регіональних програм і стратегій, що потребує застосування програмно-цільового підходу, консолідації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, використання механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність відновлення постраждалих від конфлікту територій є предметом постійних дискусій, а пошук джерел фінансування для цих процесів вже тривалий час залишається нагальним завданням, адже необхідно розуміти, що сучасна економічна ситуація не дозволяє бюджету країни повністю покрити потребу в коштах.

Зазначимо, що вчені досліджують механізми державно-приватного партнерства з різних сторін та в різних аспектах та напрямках. Так, Вінник О. М. розглядає проблеми правового забезпечення корпоративних форм державно-приватного партнерства, аналізуючи зарубіжний досвід [2], а В. П. Жук форми функціонування державно-приватного партнерства [3], О. С. Жулінська аналізує фактори розвитку державно-приватного партнерства [4], О. Д. Борович і Л. І. Гончаренко розглядають інвестиційну складову цього механізму [5; 6] Проте, процес відновлення постраждалих від конфлікту територій складний і тривалий процес, та потребує стабільних джерел фінансування, а це, в свою чергу, і зазначає необхідність подальших досліджень в цьому напрямі.

Саме тому *метою статті* є аналіз перспектив використання механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні для створення джерел фінансування проєктів із відновлення постраждалих від конфлікту територій і розвитку територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведення децентралізації в Україні, розпочате з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р) [7], одним з основних напрямків змін передбачає створення органів місцевого самоврядування, які надаватимуть якісні послуги населенню та забезпечення їх відповідним фінансовим ресурсом, що, у свою чергу, перекликається із засадами державної політики відновлення

постраждалих від конфлікту територій, а саме створення спроможних, стабільних територіальних громад на територіях Донецької та Луганської областей.

Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року, забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин.

Зокрема, значно розширені права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, і їм надано повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень, передбачене збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів із державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширені бази оподаткування за діючими податками [7].

Отже, за наявності у своєму розпорядженні значних фінансових ресурсів, перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання, за умови забезпечення при цьому прямого взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади.

Для залучення приватного бізнесу на першому етапі та ефективної взаємодії сторін на подальших етапах реалізації державно-приватних проєктів необхідно дотримуватись низки основоположних принципів, таких як: рівноправність (недискримінація), рівність та свобода, стабільність контракту (можливість його зміни та адаптації), неперервність надання послуг, конкурсність, прозорість та зворотній зв'язок, гарантії, оплатність.

Виникнення державно-приватного партнерства (далі – ДПП) на місцевому рівні, як нової форми взаємодії влади та бізнесу, продиктоване тими ж самими можливостями, які закладені в даному механізмі: воно надає можливість отримати значні вигоди для кожного учасника такого партнерства (забезпечення суб'єктів підприємництва необхідними ресурсами розвитку та формування ринків збуту виготовленої продукції, а також вирішення низки соціально-економічних проблем розвитку територій) [8].

Успіх муніципально-приватного партнерства (далі – МПП) в територіальній громаді залежить від низки ключових чинників:

якість підготовки проєктів на його початкових стадіях;

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

стандартизація процедур, орієнтованих та реалізацію проєктів, та забезпечення прозорості, довіри, зменшення ризиків, конструктивного спільного управління та вироблення компромісних рішень;

критеріальний апарат визначення реалістичності та виконуваності проєктів і вибір оптимального варіанта, що дозволяє збільшити ефективність та знизити ризики при безпосередній реалізації кожного проєкту.

Ключові чинники, які були відмічено вище, дозволяють скоротити до мінімуму розрив між різноманітністю та складністю завдань, з одного боку, і можливим бюджетним дефіцитом – з іншого. Низку умов, які необхідно

враховувати при виборі моделі реалізації певного МПП-проекту, пропонується структурувати за чотирма напрямками: базові умови, умови територіальної громади, інституціональні умови, синергія взаємодії.

Управління ДПП у територіальних громадах пропонується організувати, спираючись на проєктний підхід: виділити три стадії (підготовча стадія, стадія формування системи МПП, стадія реалізації пілотних МПП-проектів) та шість етапів. Кожен з етапів потребує узгодженості дій за всіма напрямками. Пройшовши вперше всі етапи, система МПП за підсумками моніторингу, аналізу ефективності процесу та отриманих результатів піддається реінжинірингу (рис. 1).

Адаптація механізмів ДПП проходить декілька фаз розвитку в залежності від рівня змін внутрішнього та зовнішнього середовища територіальної громади:

Фаза «початкова». Відбувається формування рамкових умов використання МПП – виявлення та усунення законодавчих, організаційних, управлінських, інституційних обмежень. Ініціатором перетворень, впровадження механізмів МПП є держава в особі виконавчої гілки влади територіальної громади. Апробація технологій МПП на пілотних проєктах. Основна функція управління зводиться до збору й обробки інформації та вирішення організаційних та оперативних питань, аналітиці з реалізації проєктів в інших муніципалітетах та за кордоном, інфраструктурних проєктів на рівні інших регіонів.

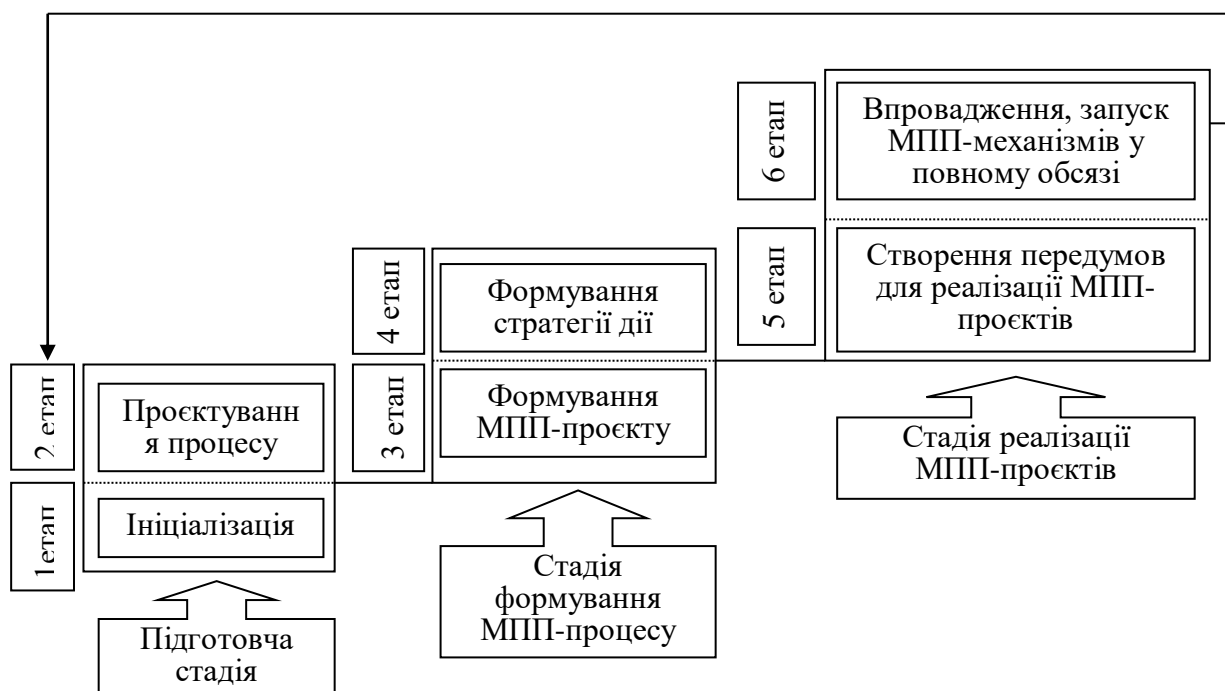


Рис. 1. Стадії та етапи адаптації механізмів ДПП для територіальної громади

На фазі «інтеграція» основним завданням управління МПП є тиражування, розширення використання позитивного досвіду перших проєктів із врахуванням унікальності кожного з них, аналіз відхилень від запланованих результатів, виявлення слабких місць у системі, вироблення заходів із нівелювання недоліків. Розширюється інфраструктура підтримки МПП,

формується позитивна суспільна думка. Уточнюються моделі МПП, створюються нові інституційні структури, відбувається розвиток ринку МПП-проектів.

Фаза «стратегія». Зусилля зацікавлених сторін спрямовано на формування сильної та узгодженої команди МПП, яка здатна своєчасно відстежувати зміни всередині системи та виклики зовнішнього середовища й адекватно змінювати ключові параметри розвитку системи. На цьому етапі система МПП переходить на якісно інший рівень – на зміну контролю приходять самоконтроль, координації – самокоординація, вона стає засобом стратегічного мислення влади, бізнес-структур, експертної спільноти. Механізм ДПП включає для досягнення зазначених цілей потенціал приватних інвесторів і спрямований на підвищення ефективності використання коштів за дотриманням балансу інтересів державного та приватного секторів, а також на диверсифікацію ризиків інвесторів. На сьогодні територіальні громади деокупованих і постраждалих від конфлікту територій залучають інвестиції міжнародних донорів, а також беруть участь у державних програмах на умовах співфінансування з боку держави. З цього випливає, що метою верхнього рівня є стратегічні цілі відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, а саме реінтеграція цих територій в економічний, правовий, соціальний, культурний та інші простори України й відновлення потенціалу та потужностей даних громад.

На наступному рівні виникають стратегічні цілі територіальної громади, які мають бути зафіксовані у відповідному документі, а при формуванні дорожньої карти їх досягнення з'являються цілі МПП, як інструменту «розширки» вузьких місць у тих сферах, де взаємовигідне співробітництво держави та бізнесу буде більш ефективним, ніж пряме державне фінансування.

Технологія реалізації МПП-проекту включає в себе три фази: передінвестиційну (етап 0-1), інвестиційну (етап 2-4) і постінвестиційну (етап 5) (рис. 2).

Етап ініціації. Ініціатор МПП-проекту розробляє за рахунок власних ресурсів або за допомогою спеціалізованих консультантів концепцію проекту, проектну і конкурсну документацію. Приватні компанії на рівних із державними органами можуть виступати ініціаторами, розробляючи необхідну документацію.

Підготовка проекту до конкурсу. Спираючись на затверджену конкурсну документацію, відбувається попередній відбір учасників, для того, щоб уникнути втрат часу та ресурсів на подальших етапах. Тендерний процес. Відповідальний орган державної влади здійснює контроль за дотриманням вимог приватним партнером щодо системи Прозоро, яка відбирає партнера для реалізації проекту за допомогою відповідних конкурсних процедур. Після закінчення проведення конкурсних процедур та консультацій з інвестором і учасниками проекту готується угода і низка супутніх документів. Стадія завершується після підписання сторонами Угоди про МПП, яка закріплює права та обов'язки сторін, прядок вирішення конфліктів тощо.

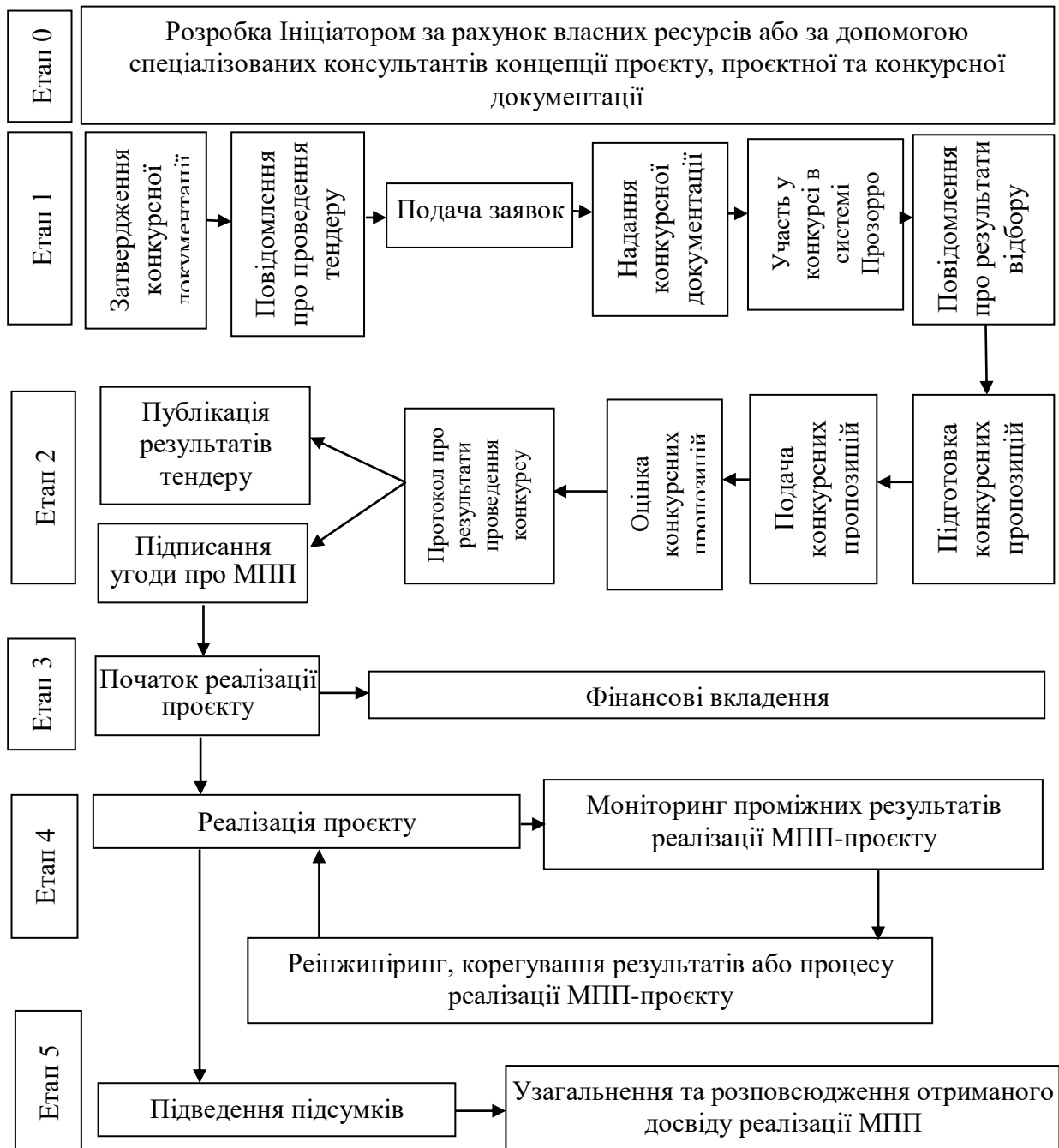


Рис. 2. Процес розробки та впровадження МПП-проекту

Етап запуску проекту. Важливим є фінансове закриття проекту. Етап реалізації проекту. Впродовж строку реалізації проекту органи публічної влади здійснюють моніторинг та контроль виконання приватним партнером умов угоди про МПП і координацію змін умов реалізації проекту. Етап завершення проекту не менш важливий в процесі реалізації проекту. Спираючись на підведені підсумки, відбувається узагальнення, розповсюдження отриманого досвіду серед потенційних учасників і вносяться суттєві корегування в механізм МПП, відбувається ускладнення моделей, у зв'язку із збільшенням рівня компетенцій, навичок учасників проекту. Ця стадія включає опрацювання концепції та первинний аналіз показників проекту, розрахунок ефективності,

вивчення технологічних, фінансово-економічних, правових та екологічних характеристик проєкту.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, ефективність управління процесом МПП визначається тим, наскільки управлінська система спроможна до вироблення системи цілей розвитку МПП, реально обумовлених потенціалом його учасників, та забезпечення їх реалізації найбільш економічним способом за допомогою впорядкованої взаємодії учасників процесу. Крім того, вирішення довгострокових завдань за допомогою механізму МПП потребує розв'язання низки поточних питань із відновлення постраждалих від конфлікту територій, що можливе за допомогою створення підприємств, установ на цих територіях із використанням механізму МПП.

В даній публікації розглянуто перспективи використання механізму муніципально-приватного партнерства як джерела фінансування проєктів із відновлення постраждалих від конфлікту територій, але відновлення територій, що постраждали внаслідок конфлікту, складний і довготривалий процес, повне навантаження яким є неможливим для бюджету країни, а отже пошук альтернативних джерел фінансування та ефективних механізмів залучення коштів задає проблематику для подальших досліджень в цьому напрямі.

Література:

1. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду: монографія. Суми: МакДен, 2012. 204 с.
2. Жук В. П. Форми функціонування державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*, 2012. № 13. С. 109–111
3. Жулінська О. С. Аналіз стримуючих факторів розвитку публічно-приватного партнерства в Україні на основі європейського досвіду. *Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика*. Одеса, 2011. Т. 2. С. 31–33.
4. Борович О. Д. Підвищення інвестиційної привабливості регіонів на основі державно-приватного партнерства (на прикладі транспорту). Економічний розвиток України в сучасному просторі та часі: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Харків, 2010. С. 412–418.
5. Гончаренко Л. И. Государственно-частное партнерство как механизм финансирования инвестиционной деятельности. *Экономика. Налоги. Право*, 2013. № 2. С. 94–103.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
7. Суздалева О. С. Державно-приватне партнерство на регіональному (місцевому) рівні як інструмент досягнення стратегічних цілей відновлення постраждалих від конфлікту територій України. *European journal of economics and management*. Phague, 2016. Issue 2. Vol. 5. P. 174–180.

References:

1. Vinnyk O. M. Korporatyvna forma derzhavno-pryvatnogho partnerstva:

problemy pravovogho zabezpechennja na tli zarubizhnogho dosvidu: monohrafija. Sumy: MakDen, 2012. 204 s.

2. Zhuk V. P. Formy funkcionuvannja derzhavno-pryvatnogho partnerstva. Investyciji: praktyka ta dosvid, 2012. # 13. S. 109–111

3. Zhulinsjka O. S. Analiz strymujuchykh faktoriv rozvytku publichno-pryvatnogho partnerstva v Ukraini na osnovi jevropejskogho dosvidu. Suchasna regionaljna polityka: osvita, nauka, praktyka. Odesa, 2011. T. 2. S. 31–33.

4. Borovych O. D. Pidvyshhennja investycijnoji pryvabyvosti reghioniv na osnovi derzhavno-pryvatnogho partnerstva (na prykladi transportu). Ekonomichnyj rozvytok Ukrainy v suchasnomu prostori ta chasi: materialy Vseukrajinsjkoji naukovo-praktyčnoji konferenciji. Kharkiv, 2010. S. 412–418.

5. Ghoncharenko L. Y. Ghosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak mekhanyzm fynansyrovanyja ynvestycyonnoj dejateljnosti. Экономыка. Налогы. Право, 2013. # 2. S. 94–103.

6. Pro skhvalennja Koncepciji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialnoji orghanizaciji vlady v Ukraini: rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. # 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

7. Suzdaljeva O. S. Derzhavno-pryvatne partnerstvo na reghionalnomu (miscovomu) rivni jak instrument dosjaghnennja strategichnykh cilej vidnovlennja postrazhdalykh vid konfliktu terytorij Ukrainy. European journal of economics and management. Phague, 2016. Issue 2. Vol. 5. P. 174–180.

Regional or local communities of people are already developing within fairly stable global technological and social platforms. The situation nowadays does not allow territorial communities to implement planned activities and projects by existing means, in particular through separate sectoral or regional programs and strategies, which requires the application of a program-targeted approach, consolidation of the activities of central and local executive authorities and local self-government bodies, ensuring intersectoral and interregional relations, using the mechanism of public-private partnership at the local level.

The reform of inter-budgetary relations, introduced with the adoption of amendments to the Budget code of Ukraine in December 2014, ensured the implementation of real steps to redistribute financial resources in favor of local authorities, decentralize the system of inter-budgetary relations.

If significant financial resources are available, local authorities face an important task – to use them as efficiently as possible, while ensuring a direct relationship between the distribution of funds and the actual results of their use in accordance with certain priorities for community development.

The emergence of public-private partnership (PPP) at the local level, as a new form of interaction between government and business, is dictated by the same opportunities that are laid down in this mechanism: it provides an opportunity to get significant benefits for each participant in such partnership (providing business entities with the necessary resources for the development and formation of markets for