КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ

Факультет урбаністики та просторового планування

Завідувач кафедри
політичних наук і права
д. п. н., проф. Є.В. Перегуда

Кваліфікаційна робота
на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
на тему:

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК СУЧАСНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Виконав: Турянський Ярослав Олегович

Керівник:
к. держ. упр. Д. Ю. Хлапонін

Внутрішній рецензент:
д. держ. упр., _____

КИЇВ – 2022

ЗМІСТ

ВСТУП 3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА 6
1.1. Загальна характеристика поняття «державно-приватне партнерство» 6
1.2. Класифікація форм державно-приватного партнерства 15
1.3. Роль державно-приватного партнерства у діяльності органів публічної влади 20
Висновки до розділу 1 23
РОЗДІЛ 2 СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ 25
2.1. Світовий досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері містобудування 25
2.2. Дослідження сучасного стану державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні 33
Висновки до розділу 2 44
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК СУЧАСНОГО ІНСТРУМЕНТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ 46
3.1. Практичні рекомендації та пропозиції щодо застосування державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні 46
3.2. Перспективи застосування державно-приватного партнерства як інструмента публічного управління у сфері містобудування в Україні 51
Висновки до розділу 3 55
ВИСНОВКИ 58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 62

ВСТУП

Актуальність теми. Державно-приватне партнерство вбачається дієвою системою відносин держави з приватним сектором задля консолідації ресурсів та взаємовигідного розподілу ризиків, відповідальності і винагород в процесі реалізації довгострокових інфраструктурних проєктів.

Цей механізм співпраці успішно застосовується як економічно розвинутими країнами, так і тими, що вирішують завдання з відновлення національної економіки в несприятливих умовах.

Для України, за складних обставин російського вторгнення, державно-приватне партнерство, в першу чергу, може стати дієвим інструментом залучення приватного капіталу в сферу містобудування у стислі терміни, а також сприяти відновленню економіки за відсутності значних державних вкладень.

Слід відзначити, що проблеми державно-приватного партнерства розглядають у своїх працях вітчизняні та іноземні науковці, зокрема Р. Бачо, Б. Вайс, В. Варнавський, Т. Гавриш, Дж. Делмон, Н. Дутко, І. Запатріна, О. Карий, В. Круглов, О. Малін, А. Міцкан.

Науковцями сформульовано підходи до визначення сутності поняття «державно-приватне партнерство», виявлено переваги та недоліки цього інструмента публічнго управління, вказано на проблемні аспекти реалізації проєктів ДПП в Україні.

Разом з тим, незважаючи на значну кількість опублікованих праць та їх наукову цінність, особливості застосування державно-приватного партнерства у процесах публічного управління в сфері містобудування потребують додаткового вивчення.

Метою кваліфікаційної роботи є удосконалення державно-управлінських методів застосування державно-приватного партнерства як сучасного інструменту публічного управління у сфері містобудування.

Для досягнення мети було визначено такі *завдання* дослідження:

– охарактеризувати теоретичні засади державно-приватного партнерства;

– проаналізувати світовий досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері містобудування;

– дослідити сучасний стан державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні;

– сформулювати практичні рекомендації та пропозиції щодо застосування державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні;

– окреслити перспективи застосування державно-приватного партнерства як інструмента публічного управління у сфері містобудування в Україні.

Об'єкт дослідження – процес державно-приватного партнерства.

Предмет дослідження – державно-приватне партнерство як сучасний інструмент публічного управління у сфері містобудування.

Методи дослідження. У ході виконання кваліфікаційної роботи використовувалися такі методи: компаративного аналізу (визначення основних підходів до змісту поняття «державно-приватне партнерство»), статистико-економічний (під час аналізу стану реалізації державно-приватного партнерства в Україні); системного аналізу (розробка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що стосуються реалізації проєктів державно-приватного партнерства); діалектичний (для з'ясування ролі державно-приватного партнерства в діяльності органів публічної влади); аналізу і синтезу (окреслення перспективи застосування державно-приватного партнерства як інструмента публічного управління у сфері містобудування в Україні).

Інформаційною базою дослідження є вітчизняні та зарубіжні наукові публікації, аналітичні й статистичні дані Міністерства економіки України, органів державного управління та органів місцевого самоврядування, результати соціологічних досліджень.

У першому розділі розглянуті підходи до визначення поняття «державно-приватне партнерство», виявлено особливості класифікації його форм, показано ключову роль державно-приватного партнерства в діяльності органів публічної управління.

У другому розділі проаналізовано світовий досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері містобудування. Виділено позитивні тенденції розвитку державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні. Встановлено основні проблеми в реалізації проєктів державно-приватного партнерства в Україні до російського вторгнення.

У третьому розділі визначено основні чинники розвитку державно-приватного партнерства у сфері містобудування на сучасному етапі, запропоновано внесення змін до існуючих законодавчих актів з метою вдосконалення правового забезпечення планування та реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері містобудування, надано практичні рекомендації щодо застосування державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні та окреслено його перспективи.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості використання органами виконавчої влади пропозицій щодо внесення змін до існуючих законодавчих актів для вдосконалення правового забезпечення реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері містобудування.

Запропоновані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані:

центральними органами виконавчої влади під час визначення ключових засад державного регулювання державно-приватного партнерства;

місцевими органами влади для реалізації проєктів державно-приватного партнерства сфері містобудування;

закладами вищої освіти у процесі професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів роботи і публікації.

Тези доповіді «Роль державно-приватного партнерства у діяльності органів публічної влади» були опубліковані у збірнику матеріалів міжнародного круглого столу до Дня Незалежності України «Незалежність України: сучасна доктрина і практика публічного управління» 22 серпня 2022 року, м. Київ.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1. Загальна характеристика поняття «державно-приватне партнерство»

Співпраця держави з приватним сектором має тривалу історію.

Зокрема, ряд дослідників знаходять зародження механізмів специфічних договорів держави із купцями ще у VI-IV століттях до н. е. у Персії, Стародавній Греції та Стародавньому Римі. Доцільно відзначити, що основною причиною виникнення у держави потреби залучення приватної сектора на той час була її нездатність виконувати свої базові функції в частині охорони державних кордонів чи збору податків. До прикладу, через труднощі з оподаткуванням, царі передоручали збір данини відкупникам, які збирали її за винагороду у вигляді відсотка [7].

Аналізуючи співпрацю держави з приватними особами у наступні епохи, А. Бідняков запропонував наступні етапи її розвитку:

1) античність – використання відкупів; застосування інститутів manceps (будівництво на конкурсній основі по всій імперії поштових пунктів з містами, портів та гаваней) та precarium (інфраструктурне будівництво).

2) середньовіччя – «казуальне» застосування державно-приватного партнерства (наприклад, Іспанська концесія 1256 з освоєння корисних копалин, Італійська концесія 1400 з видобутку нафти в медичних цілях). Використання відкупів на новій стадії розвитку держави (наприклад, у Франції з XIII століття більшість податків збиралася приватними особами), Французькі концесії XII-XIII ст., спрямовані на покращення умов життя в селах (прообрази сучасних концесій у сфері житлово-комунального господарства), регалії (поштова, дорожня, гірська, соляна, телеграфна, друкована, монетна, скляна, алкогольна та ін.).

3) пізнє середньовіччя – масштабне використання концесій у розвитку нових земель-колоній (наприклад, Договір від 17 квітня 1492 р. між королем Іспанії Фердинандом і Ізабеллою Кастильською з Христофором Колумбом, який призначався віце-королем всіх відкритих земель), у розвиток міжнародної торгівлі (наприклад, Договір від 6 лютого 1555 р., підписаний королем Філіпом і королевою Марією, який надавав виняткові права новому товариству, створеному для торгівлі з Москвою) та транспортної інфраструктури (Французька концесія 1554 р. на будівництво каналу, видана Адаму де Крапонну).

4) зародження та розвиток капіталізму, індустріалізація – початок розвитку систематичного законодавства про державно-приватне партнерство (наприклад, Іспанський Королівський декрет від 1761 р. про концесії), реалізація грандіозних на той час капіталомістких проектів (Суецький канал 1869 р., Ейфелева вежа 1889 р.) , Панамський канал у 1914 р.), залучення приватного капіталу для розвитку комунального сектора (наприклад, контракт 1782 р. з братами Перр'є на постачання води до Парижа, після чого аналогічні проекти були реалізовані в Бельгії, Німеччині, Італії, Іспанії, Туреччині).

5) поточний етап – з другої половини кінця XX ст. У 60-ті рр. Невеликий імпульс отримали концесійні форми співробітництва у Франції та Іспанії. Основний поштовх розвитку державно-приватне партнерство надали масштабні зміни у державному управлінні Великобританії, яка у 90-ті роки XX ст. активізувала приватний сектор у розвитку інфраструктури через «приватну фінансову ініціативу» (або private finance initiative, PFI), що було пов'язано з переходом від політики «державного адміністрування» («Public Administration») до моделі «нового державного управління» («New Public Management»/ NPM) [3].

Таким чином, протягом свого історичного розвитку у кожній країні вибудовувалися характерні для неї правові та економічні форми взаємодії державного сектора з приватним, що грунтувалися на партнерстві та створювали засади проєктів державно-приватного партнерства у їх

сьогоднішньому розумінні.

Відзначимо, що сама категорія «державно-приватне партнерство» у сучасному науковому середовищі розуміється неоднозначно.

Насамперед, варто звернути увагу на той факт, що термін «державно-приватне партнерство» є перекладом англійського терміну «public-private partnership» (PPP), який достатньо широко використовується не лише в зарубіжній, а й у вітчизняній науці і практиці.

Разом з тим, в різних країнах загальна назва співпраці держави та бізнесу на засадах партнерської взаємодії має своє визначення.

Так, у Великобританії взаємодія держави з приватним сектором на засадах партнертсва визначається терміном «приватна фінансова ініціатива» (PFI), у Австралії, Канаді та США це «публічно-приватне партнерство» (P3 або P-P partnership), у Франції – «контракт про державно-приватне партнерство» чи «співтовариство змішаної економіки» (SEM).

На пострадянському просторі категорію «public-private partnership» перекладають як «державно-приватне партнерство» чи «публічно-приватне партнерство». Така розбіжність зумовлена, в першу чергу, тою обставиною, що значення терміну «публічний» ширше, ніж «державний». Поняття «публічний» (public) передбачає віднесення до нього всієї сукупності центральних та муніципальних органів влади, некомерційних інституцій, громадських організацій тощо.

За твердженням Н. Дутко: «сучасні українські науковці в дослідженнях використовують термін «державно-приватне партнерство», що відтворює сутність відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватних партнерів» [20].

Поряд з цим, ряд експертів [30] дотримуються думки щодо більшої доцільності у використанні терміну «публічно-приватне партнерство» з метою більш повної характеристики сутності взаємовідносин публічного та приватного секторів на засадах партнерства.

Враховуючи, що положеннями чинного законодавства, зокрема Закону

України «Про державно-приватне партнерство», передбачено застосування саме цієї дефініції, підтримуємо позицію щодо використання поняття «державно-приватне партнерство» (далі – ДПП).

Крім того зауважимо, що поняття «партнерство» як економічна категорія характеризується деякими особливостями. До прикладу, партнерство розуміється формою організації юридичних осіб, засновану на об'єднанні активів кількох співвласників, задля спільного управління майном, розподілу прибутку та відповідальності за взятими зобов'язаннями в подальшому [21].

Зважаючи на передачу значного кола повноважень, що передбачають будівництво, володіння, експлуатацію та фінансування, від держави до приватного власника, економісти розглядають ДПП як форму непрямої приватизації [5]. У західній науковій літературі разом з ДПП вживається категорія часткова приватизація (semi-privatization) [12, с. 17].

Аналіз визначень поняття ДПП показує, що одні дослідники бачать його як відносини між державою та приватним сектором (у широкому розумінні), тоді як інші відокремлюють ДПП від інших видів взаємодії, таких як державні закупівлі чи приватизація, і наголошують на рівності-партнерстві (вузький зміст).

Зокрема, Д. Делмон, розглядаючи дефініцію в найбільш широкому розумінні, трактує ДПП як «будь-які відносини (контрактні чи юридичні) між державними й приватними структурами, метою яких є поліпшення та/або розширення інфраструктурних послуг, крім контрактів по державному замовленню» [16].

За Ф. Марті, А. Вуазэн, С. Троза ДПП «охоплює всі форми об'єднання державного сектора з приватним для забезпечення всього обсягу або частини публічних служб. Зазначені правовідносини є видом довгострокових контрактів, відмінною їх особливістю в цьому випадку є залучення приватного сектору та субпідрядні роботи. Необхідні для надання послуг інвестиції в інфраструктуру, обладнання, програмне забезпечення повністю або частково фінансуються за рахунок приватного сектора. Платежі, що надаються

споживачами або державними органами, покривають амортизацію зазначених інвестицій та їх експлуатацію» [61, с. 80-81].

За Б. Вайсом ДПП як «укладання різних угод, згідно з якими значно зростає участь приватних компаній у фінансуванні, проектуванні, будівництві, володінні та експлуатації державних підприємств» [15, с. 17].

Е. Савас розглядає ДПП як «будь-яку угоду, в якій державний і приватний сектори об'єднуються для виробництва і надання товарів та послуг; складні, багатосторонні інфраструктурні проекти; формальна співпраця між бізнесом, громадянським суспільством і місцевими органами влади в цілях розвитку територій та покращення умов життя населення, в рамках якого традиційні ролі держави і приватного сектора перерозподіляються» [15, с. 14; 67, с. 59-60].

Сутнісною характеристикою державно-приватного партнерства є система соціально-економічних відносин, що виникають між державним і приватним секторами економіки [62, с. 311]. ДПП поєднує ресурси та потенціал різних суб'єктів господарювання – держави та приватного власника – щляхом застосування підприємницьких підходів до управління, господарювання, менеджменту, інновацій та інвестиційної діяльності [10].

Мета ДПП – підвищення ефективності використання державних коштів шляхом результативнішого використання обмежених ресурсів завдяки більш ефективному управлінню ними [75].

Велика кількість вчених визначаючи характеристики дефініції ДПП виокремлюють особливості, що дозволяють відрізнити ДПП від інших форм державно-приватної взаємодії (таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Визначення поняття і характерних рис ДПП

Автор/автори	**Визначення поняття ДПП та його характеристика**
Р. Бачо	«ДПП є організаційним й інституціональним об'єднанням держави та приватного бізнесу, що має на меті реалізацію соціально важливих планів на державному рівні або на окремих територіях» [2, с. 322].

Н. Бондар, В. Кошарний	«ДПП – система відносин між державним та приватним партнерами, які об'єднують власні ресурси та відповідним чином розподіляють ризики, відповідальність і винагороди (відшкодування) між сторонами для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) існуючих об'єктів, котрі потребують залучення інвестицій, та у користуванні (експлуатації) вказаними об'єктами» [6, с. 31].
А. Брайловський	«класифікує визначення ДПП за підходами: організаційно-правовий (зосередженість на його законодавчих аспектах, розгляді юридичних форм співробітництва); функціонально-фінансовий (зосередженість на конкретних результатах угоди ДПП); мікроекономічний (розгляд категорій рівня виробництва в рамках ДПП)» [5].
Г. Брусільцева	«ДПП є формою взаємодії системи органів державної влади різного рівня ієрархії, суб'єктів підприємницької діяльності, іноземних суб'єктів господарювання, яка спрямовується на об'єднання ресурсів, технологій та управлінських навиків, розподіляючи ризики та відповідальність з метою досягнення спільних цілей» [8, с. 27].
В. Варнавский	ДПП – «юридично закріплена форма взаємодії між державою та приватним сектором відносно об'єктів державної власності, а також послуги, які надаються державними органами, установами й підприємствами з метою реалізації суспільно важливих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності» [9].
С. Захарін, Л. Данченко Ю. Усенко	«ДПП – це правовий механізм узгодження інтересів і забезпечення ефективної взаємодії держави і бізнесу, в результаті чого залучається на контрактній основі органами влади приватний сектор для якісного виконання завдань та суспільно важливих проектів і програм соціально-економічного розвитку територій, спрямованих на поліпшення якості життя та на досягнення цілей державного управління на взаємовигідних умовах компенсації витрат, поділу ризиків, зобов'язань, компетенцій» [29, с. 93].
Г. Знаменський	ДПП – «узагальнююче поняття для різноманітних конкретних форм партнерства, які стали відносно новим, нетрадиційним способом встановлення відносин між державою та суб'єктами підприємницької діяльності з метою реалізації проектів у численних господарських сферах» [30].
Є. Коровін	ДПП – «середньострокове або довгострокове співробітництво між суспільним і приватним сектором, у межах якого відбувається вирішення політичних завдань на основі об'єднання досвіду й експертизи декількох секторів і поділу фінансових ризиків і вигоди» [35].
Н. Лебедєва	ДПП «урядова служба чи приватне підприємство, що фінансується та діє через партнерство між урядом та одним чи декількома приватними підприємствами» [25].
О. Сідуняк	ДПП – «взаємовигідне співробітництво, яке поєднує зусилля держави, бізнесу та суспільства, з метою реалізації їх інтересів для покращення різноманітних складових соціальної сфери, за рахунок забезпечення узгоджень інтересів усіх учасників» [64, с. 65–66].

Н. Слободянюк	ДПП – «домовленості, згідно з якими приватним сектором надаються активи і послуги інфраструктури, які традиційно надавалися органами державного управління (лікарні, школи, в'язниці, автодороги, мости, тунелі, залізниці, водогосподарські й очисні підприємства») [65, с. 140].
С. Пакулін, Ю. Ципкін, А. Пакуліна	сутність ДПП полягає в «організації інституціонального альянсу у формі середньо- і довгострокової взаємодії держави і бізнесу, який створюється для реалізації соціальних, економічних, виробничих, тобто суспільно значущих проектів на взаємовигідних умовах» [51, с. 410].

У найширшому розумінні як інституту ідея ДПП полягає в тому, що воно виступає як інститут довгострокової постійної легальної взаємодії фінансово-інвестиційних, інтелектуальних та організаційно-управлінських ресурсів державних органів і приватних підприємств для спільного вирішення суспільно важливих проблем. [68, с. 128].

ДПП – організований у формі контракту інститут довгострокових відносин і взаємодії фінансово-інвестиційних, організаційних, управлінських та інтелектуальних ресурсів державних органів і приватних партнерів, що оформлюється в формі договору і забезпечує реалізацію та спільне фінансування проєктів для підвищення ефективності та якості суспільних благ, забезпечення прогресивного розвитку суспільства на основі довгострокового розподілу ризиків, відповідальності та винагороди [68, с. 124].

Деякі українські вчені вважають, що ДПП у широкому розумінні – це конструктивне партнерство держави, приватного сектору та громадських організацій, спрямоване на реалізацію суспільно значущих проектів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах соціальної роботи, що спрямовуються на забезпечення пріоритету державних інтересів, забезпечують розвиток суспільства, політичну підтримку, ефективний розподіл ризиків, рівність і відкритість відносин [50, с. 11].

Нави вже згадувалося, що у вузькому розумінні ДПП розглядається не як будь-яка форма взаємовідносин держави з приватним сектором, а лише такі її форми, які забезпечують партнерські взаємовідносини вказаних сторін задля успішної реалізації того чи іншого проєкту.

Водночас, як слушно зауважує І. Петрова, «мета партнерської взаємодії держави і приватного сектору полягає в «поліпшенні та/або розширенні інфраструктурних послуг» (Дж. Делмон), «наданні результатів і послуг в публічних інтересах на постійно вдосконалюваній основі» (М. Геддс) й «спільній розробці продукту або послуги» (Х. Ван Хам, Ю. Копеньян)» [53].

Згідно з Законом України «Про державно-приватне партнерство» №2404-VI від 01.07.2010 «державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом» [73].

До вказаних ознак віднесено:

– учасники партнерства: влада та приватний сектор. До влади Законом віднесено органи державної влади та місцевого самоврядування; приватним сектором є юридичні та фізичні-особи підприємці чи їх об'єднання;

– довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

– високу техніко-економічна ефективність у порівнянні із здійсненням такої діяльності державою самостійно;

– передачу частини ризиків приватному партнеру у процесі здійснення партнерства;

– можливість внесення інвестицій в об'єкти партнерства з джерел, не заборонених законодавством;

– договірну форму партнерства;

– забезпечення державних гарантій;

– державне регулювання відносин щодо партнерства, що включає дві складові: державну підтримку та встановлення обмежень (з метою забезпечення врахування публічних інтересів) у формі вимог до партнерства та контролю за їх дотриманням [47].

Слід зазначити, що передбачене українським законодавством трактування ДПП не в повній мірі відповідає баченню міжнародних інституцій. Разом з тим, останніми не вироблено системного трактування дефініції, обмеживши розглядом змісту ДПП шляхом визначення його кхарактеристик, які мають рекомендаційний характер (таблиця 1.2).

Таблиця 1.2

Визначення поняття і характерних рис ДПП міжнародними фінансовими інституціями

Міжнародна інституція	**Визначення поняття і характерних рис ДПП**
Європейська Комісія	«ДПП – форми співробітництва між органами державної влади та сферою бізнесу, метою якого є фінансування, будівництво, оновлення, управління або обслуговування інфраструктури або надання послуг» [33, с. 3].
Європейська економічна комісія ООН	«ДПП розуміє партнерство, що засновується з метою забезпечення фінансування, планування, створення й експлуатації об'єктів та надання суспільних послуг. Головними особливостями є: а) довгостроковість забезпечення та надання послуг (іноді понад 30 років); б) розподіл ризиків між державним і приватним партнерами; в) різноманітність форм довгострокових контрактів, що укладаються між приватними та державними (муніципальними) структурами» [34, с. 39].
Європейський експертний центр	«угоди ДПП характеризуються: довгостроковими контрактами між державним замовником й приватним партнером, на предмет закупівлі послуг, а не активів; передачею певних ризиків у проектах ДПП приватному сектору; наголосом на специфікації результатів проєкту з урахуванням його життєвого циклу; застосуванням приватного фінансування як основи розподілу ризиків; платежами приватному сектору за надані послуги, які можуть сплачуватися одержувачами, державою чи спільно» [34, с. 39].
Міжнародний Валютний Фонд	«ДПП належить до угод, де приватний сектор постачає інфраструктурні активи та послуги, що традиційно забезпечувались урядом. ДПП має такі важливі характеристики: 1) акцент на наданні послуг та інвестуванні приватним сектором; 2) суттєвий ризик переходить від уряду до приватного сектору» [35, с. 16].
Світовий банк	«ДПП є компенсаторним інструментом держави, який компенсує нестачу інвестицій та вади бюджетного

	фінансування. В якості об’єкта ДПП інституція виділяє як виробничі, так і інфраструктурні послуги» [32, с. 18].

Результати наукової дискусії свідчать, що наукові підходи до визначення ДПП передбачають широке або вузьке розуміння дефініції.

У межах нашого дослідження, ДПП – інституційно визначений комплексний механізм взаємовідносин суб’єктів публічного управління з суб’єктами приватної форми власності у сфері містобудування на умовах довгостроковості, поєднання фінансових та управлінських ресурсів, розподілу повноважень, ризиків, витрат, відповідальності, який дозволяє забезпечити високу техніко-економічну ефективність реалізації суспільних та державних інтересів, у порівнянні із здійсненням такої діяльності державою самостійно, шляхом створення та експлуатації інфраструктурних об’єктів та надання суспільних послуг.

1.2. Класифікація форм державно-приватного партнерства

У сучасному розумінні ДПП означає тип партнерства між державними установами та діловим світом, спрямоване на фінансування, будівництво, відновлення, управління чи підтримку інфраструктури або надання публічних послуг.

Метою партнерства є поєднання найкращих аспектів державного та приватного секторів для взаємної вигоди, а велика кількість форм, типів та сфер застосувань ДПП роблять його універсальним механізмом вирішення довгострокових проблем, таких як:

– оптимвзація використання ресурсів;

– створення спільної фінансової бази державного та приватного секторів з метою інвестування у проєкти для досягнення суспільно-значимих результатів;

– зростання ефективності використання об’єктів державної власності завдякипідприємницькій мотивації;

– формування нових управлінських методів;

– створення доданої вартості для конкретних споживачів і суспільства вцілому;

–визначення потреб ринку.

К. Пашинська дає таку класифікацію типів ДПП, що івикористовується в світовій практиці (таблиця 1.3) [37].

Таблиця 1.3

Класифікація типів ДПП [32]

Тип ДПП	**Сутність**
Будуй-володій-експлуатуй (Build-Own-Operate)	приватний партнер будує та експлуатує об’єкти чи надає суспільні послуги без передачі права власності публічному сектору.
Будуй-експлуатуй-передавай (Build-OperateTransfer)	приватний партнер будує об’єкти відповідно до специфікацій, узгоджених із державним агентством, експлуатує їх протягом певного періоду часу і потім передає державі.
Купуй-будуй-експлуатуй (Buy-Build-Operate)	уряд продає наявний об'єкт підприємству приватного сектору, який потім робить відновлення чи розширення, необхідні для його більш ефективної експлуатації з точки зору витрат.
Проектуй-будуй-експлуатуй (Design-BuildOperate)	приватний партнер проектує, будує та експлуатує публічні об’єкти з правом власності в публічному секторі
Будуй-розвивай-експлуатуй (Build-DevelopOperate)	приватний партнер бере в лізинг чи купує наявний об’єкт у державного агентства, інвестує власний капітал для модернізації.

Таким чином, існують ДПП, засновані лише на договірних відносинах між державним і приватним секторами, а також інституційні ДПП, які передбачають співпрацю між державним і приватним секторами в рамках певної сфери.

Відмінності між різними інституційними системами виникають через домінування ідей «влади над законом» або «закону над владою», колективізму чи індивідуалізму; революційному або еволюційному характері розвитку. З цієї точки зору виділяють три типи співпраці держави та приватного сектору:

– традиційне співробітництво – держава залучає бізнес для спільного вирішення питань задоволення суспільних потреб на засадах партнерства;

– інвестиційне співробітництво – спільне інвестування головним чином в інфраструктурні проєкти. Цей тип взаємодії має стратегічне спрямування, основна мета – стимулювання економічного розвитку;

– науково-освітнє співробітництво – нові напрями розвитку на національному, міжнародному та світовому рівнях в умовах глобалізації виробництва та інтернаціоналізації капіталу [32].

Також, міжнародна практика ДПП дає змогу структурувати взаємодію держави та бізнесу за трьома векторами:

– функціональний вектор – розвиток ДПП у галузях, що визначають доступність підприємств до виробничо-ринкових факторів;

– галузевий вектор – ДПП в окремих секторах на основі змішаних форм власності, кооперація державних і приватних компаній, укладення галузевих угод;

– муніципальний вектор – ДПП, пов'язане з розвитком окремих територіальних сегментів виробництва, ринків праці, територіальної соціальної інфраструктури та ін [25].

Класифікація моделей ДПП передбачає виокремлення таких їх форм [69]:

«– контракти як адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та приватним партнером на здійснення суспільно необхідних видів діяльності;

– оренда, яка залежно від визначених договором умов може передбачати викуп державного чи муніципального майна;

– концесія, яка передбачає надання державою права приватному партнеру протягом певного часу виконувати обумовлені договором функції і наділяє його відповідними повноваженнями для забезпечення ефективного функціонування об'єкта концесії; концесія завжди передбачає повернення предмета договору державному партнеру, а право власності на вироблену продукцію залишається за приватним партнером;

– угоди про розподіл продукції є подібними до концесійних договорів, однак, на відміну від них, передбачають розподіл виробленої концесіонером

продукції між державним та приватним партнером;

– договори про спільну діяльність, у межах яких держава бере постійну участь в адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності створеного спільного підприємства залежно від частки в уставному або акціонерному капіталі».

Національна рада з питань ДПП у США пропонує класифікувати форми ДПП за метою створення:

– партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів і тому сформовані згідно з процедурою пакетного тендера;

– партнерства, сформовані для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і складних програм;

– партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;

– партнерства, які мають мету залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;

– партнерства, які дозволяють і заохочують розвиток створеної інфраструктури приватним партнером, його власність на споруджений об’єкт і, відповідно, управління ним та іншим капіталом [37].

Світовий банк розмежовує моделі ДПП за ступенем участі приватного сектору:

– контракти на управління та лізингу (Management and Lease Contracts) – приватний сектор бере на себе відповідальність за здійснення управління проектом протягом терміну, обумовленого в договорі, але при цьому об’єкт залишається у власності держави, за якою також залишається право прийняття інвестиційних рішень;

– концесії (Concessions) – приватний партнер зобов’язується здійснювати управління проектом у межах договірного періоду, протягом якого на приватного партнера також покладається значний ризик, пов’язаний з інвестиційним вкладенням капіталу;

– «проекти зеленого поля» (Greenfield Projects) – приватний партнер самостійно або спільно з державою будує і експлуатує новостворений об’єкт у межах терміну, зазначеного в контракті;

– продаж активів (Divestitures) – приватний сектор купує частину об’єкта в державного сектору через розміщення вільних коштів у купівлю акцій або через програми приватизації, що надають право власності на об’єкти [37].

На думку інших науковців, співробітництво держави та бізнесу слід розглядати у трьох важливих аспектах: економічне співробітництво; правове співробітництво та організаційне співробітництво.

Економічне співробітництво передбачає здійснення спільної діяльності, спрямованої на отримання неподаткових надходжень до бюджету шляхом використання ресурсів підприємницького сектору державних органів та підприємницьких структур.

Правове співробітництво – це спільна організація процесу регулювання підприємницької діяльності. Для цього підприємницькі структури можуть брати участь у робочих групах з розробки законодавства, створювати організації самоврядування за участю фахівців державних органів, використовувати інші форми і методи державного впливу на розвиток підприємництва.

Організаційне співробітництво полягає в різних формах участі представників однієї зі сторін у структурних підрозділах іншого боку взаємодії. Наприклад, на думку В. Ємельянова «це може бути, з одного боку, участь представників держави в органах корпоративного управління підприємницької структури, а з другого – участь представників бізнесу в органах, що впливають на прийняття державних рішень» [22].

Отже, досліджена нами класифікація форм ДПП дозволяє зробити висновок про універсальність цього механізму взаємодії державного і приватного секторів. Водночас, ефективність та результативність формування та реалізації проєктів ДПП значною мірою визначаються доцільністю вибору тієї чи іншої форми.

1.3. Роль державно-приватного партнерства у діяльності органів публічної влади

ДПП є достатньо новим явищем у світовій економіці, яке відображає тенденції розширення та ускладнення форм співпраці між органами публічної влади та бізнесом.

Співпраця держави та бізнесу вимагає узгодження інтересів цих двох основних суспільних і економічних інститутів. Необхідно усвідомлювати, що кожен із партнерів має свої цілі, спрямовує зусилля на вирішення власних конкретних завдань та має різну мотивацію.

Влада зацікавлена у збільшенні кількості та якості інфраструктури та соціальних послуг для населення та суб'єктів господарювання.

Приватний сектор постійно прагне досягати та збільшувити свій прибуток. Крім того, суб'єкт підприємницької діяльності, який володіє стратегічним мисленням, встановлює бізнес-пріоритети в першу чергу в інтересах стабільної прибутковості проєкту.

Водночас обидві сторони зацікавлені в успішній реалізації спільних проєктів.

Спільна діяльність партнерів в рамках ДПП вигідна всім сторонам:

– державний сектор використовує цей інструмент для вирішення складних суспільних проблем за рахунок отримання додаткових джерел фінансування в умовах досягнення цілей економії бюджетних коштів забезпечуючи збереження контрольних функцій у соціально значущих секторах економіки;

– приватний сектор збільшує вартість капіталу за рахунок зростання обсягів виробництва, відкриття нових ринків збуту (стійких, об'ємних і передбачуваних), стабільного зростання прибутку, полегшення виходу на світові ринки, активізації залучення іноземних інвестицій у реальний сектор економіки.

Своєю чергою, кожна сторона партнерства вкладає свій внесок у розвиток

спільного ДПП-проєкту:

– органи публічної влади – бюджетні кошти, митні та інші пільги і гарантії, податкові преференції, розвинене інституційне середовище для розроблення й успішної реалізації ДПП-проєктів тощо;

– приватний сектор – фінансові ресурси, професійний досвід, ефективний менеджмент та управління ресурсами, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, розвиток інновацій, нових форм організації виробництва, створення нових підприємств, формування ефективних інтеграційно-коопераційних зв'язків тощо [50].

Проєкти ДПП надають державі права власника, можливості застосування податкових пільг та інших преференцій, додаткових гарантій, а також отримання певних фінансових ресурсів. Держава, як головний суб'єкт і головний регулятор, має право, за необхідності, спрямовувати ресурси з виробничих програм на соціальні цілі (освіта, наука, охорона здоров'я, культура тощо), і це, в більшості випадків, сприяє не лише загальному покращенню соціально-економічного клімату, а також безпосередньо впливає на рівень інвестицій у країну чи регіон, сприяючи розвитку партнерських проєктів.

Також, завдяки реалізації проєктів ДПП органи публічної влади можуть краще виконувати свої основні функції контролю, моніторингу, регулювання та захисту суспільних інтересів.

Так, по мірі розвитку ДПП у сфері інфраструктури державні органи та органи місцевого самоврядування можуть змістити акценти своєї діяльності з конкретних проблем будівництва і експлуатації об'єктів на адміністративно-контрольні функції. І важливо у цьому зв'язку з цим те, що неминучі підприємницькі ризики перерозподіляються в бік бізнесу.

Що стосується суспільної значимості ДПП, то вона полягає в тому, що суспільство як глобальний споживач більш якісних послуг в кінцевому підсумку виграє [32].

У будь-якому випадку за владою залишаються основні важелі

регулювання і контролю. До їх числа можна віднести: тарифну політику (за будь-яких умов і у всіх країнах ця функція лишається в компетенції держави), контроль за безпекою, екологічністю, якістю обслуговування користувачів тощо. У результаті збереження цих контрольних функцій органи публічної влади мають можливість залишити інструменти контролю за діяльністю партнерів проекту та відмовитися від прямого управління господарською сферою.

Співпраця державного та приватного секторів базується на принципах досягнення балансу публічних та приватних інтересів, економічної ефективності реалізованих проєктів, орієнтованих на громаду заходів та взаємної відповідальності сторін за прийняті зобов'язання – найбільш точно і повно характеризує тристоронню взаємодію держави, бізнесу і некомерційних організацій громадянського суспільства в процесі переходу до інноваційного розвитку інфраструктури, надання соціально важливих послуг, вивільнення частини бюджетних коштів та залучення соціально орієнтованих інвестицій [38].

Варто зауважити, що ДПП доцільно використовувати у тих випадках, коли публічній стороні такого роду партнерство є вигіднішим, ніж використання інших інструментів. До таких випадків Рахункова палата ЄС у своєму звіті відносить:

«– публічна сторона немає знань і технологій, які були б необхідними для створення об'єкта публічного вжитку;

– публічна сторона немає можливості забезпечувати належний догляд за об'єктом публічного вжитку. Дане правило є актуальним і тоді, коли такий догляд для публічного сектора буде перебільшувати прибуток, отриманий від функціонування об'єкта публічного вжитку;

– публічна сторона немає фінансової можливості для створення об'єкта публічного вжитку, хоча наявна реальна необхідність;

– створення об'єкта публічного сектора буде швидшим та якіснішим за допомого використання ДПП;

– у публічної сторони є реальна необхідність у розділенні ризиків» [38].

Ми поділяємо думку Р. Полякова щодо твердження, що за допомогою ДПП, у разі правильного застосування, вигоду можуть отримати всі: і органи публічної влади, і приватний партнер, і населення, яке в подальшому матиме змогу користуватись публічним об’єктом [56].

Разом з тим, масштаби отриманої вигоди залежать від реалістичності прогнозів і розрахунків. Держава повинна самостійно визначити доцільність взятих на себе ризиків щодо реалізації проєктів ДПП та витрат, пов’язаних з ними.

Також, не варто забувати, що ДПП, будучи дієвим інструментом допомоги державі у вирішенні багатьох питань, в жодному разі не є панацеєю від усіх бід. Навіть більше, у разі відсутності правильного і спланованого підходу така допомога може зашкодити.

Висновки до розділу 1

Спираючись на результати наукової дискусії встановлено, що, в рамках нашого дослідження, ДПП доцільно розглядати як інституційно визначений комплексний механізм взаємовідносин суб’єктів публічного управління з суб’єктами приватної форми власності у сфері містобудування на умовах довгостроковості, поєднання фінансових та управлінських ресурсів, розподілу повноважень, ризиків, витрат, відповідальності, який дозволяє забезпечити високу техніко-економічну ефективність реалізації суспільних та державних інтересів, у порівнянні із здійсненням такої діяльності державою самостійно, шляхом створення та експлуатації інфраструктурних об’єктів та надання суспільних послуг.

Розглянута класифікація форм ДПП за його моделями, метою створення, ознакою цілеспрямованості партнерських відносин, ступенем участі приватного сектору та формами взаємодії свідчить про універсальність цього механізму взаємодії публічного та приватного секторів для рішення низки довгострокових

завдань щодо формування спільних інвестиційних ресурсів публічного та приватного секторів, підвищення ефективності використання об’єктів державної власності на основі підприємницької мотивації, створення нових методів управління, доданої вартості для споживачів і суспільства загалом, більш об’єктивного визначення потреб ринку та оптимального використання ресурсів.

Показано, що ключова роль ДПП в діяльності органів публічної влади полягає у зміні функцій уповноважених органів публічної влади з органу, який володіє та експлуатує, в орган, який адмініструє і контролює. Це дозволяє останнім підвищити рівень якості публічних послуг, зменшивши при цьому бюджетні видатки на надання цих послуг.

Суспільна ж значимість ДПП полягає в тому, що в кінцевому підсумку виграє суспільство як глобальний споживач більш якісних послуг.

РОЗДІЛ 2
СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

2.1. Світовий досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері містобудування

Світовий досвід використання ДПП свідчить, що такий механізм співпраці має найбільші перспективи розвитку в тих країнах, в яких публічний і приватний сектори мають спільні інтереси та не можуть розвиватися і функціонувати автономно.

Вітчизняні дослідниці І. Біла та Е. Іллічова відзначають, що розвиток світового ДПП включає три основні етапи, які не залежать від національних особливостей країн (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Світові етапи розвитку ДПП [4]

Ступінь розвитку ДПП	Характерні особливості
І етап	– формування політичної основи ДПП; – виокремлення й уведення в обіг основних понять ДПП; – заснування ринку послуг ДПП; – виокремлення першочергових проєктів
ІІ етап	– створення структур ДПП; – формування нормативно-правової бази; – розвиток і розширення проєктів із включенням до їх складу нових об’єктів господарювання; – написання і публікація практичних методологічних посібників
ІІІ етап	– моделі ДПП, уведені у використання, набули популярності; – ліквідовані правові неузгодженості, що заважали розвитку ДПП; – зростає обсяг контрактів на основі ДПП; – зростає обсяг інвестувань в інфраструктуру держави

Переважна більшість країн на сучасному етапі перебувають лише на першому етапі формування ДПП.

Так, на цьому етапі перебувають пострадянські країни, країни Латинської Америки та Східної Європи [1].

Практично всі країни Європи (Франція, Німеччина, Іспанія, Італія), а також США, Канада й Японія знаходяться на другому етапі знаходяться.

І лише Австралії, Великобританії, Південна Кореї та Ірландії вдалося розвинути механізми ДПП до третього етапу.

Слід зауважити, що до ключових ознак ДПП у сфері містобудування (як цілеспрямованої діяльності, змістом якої є прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудова та інше використання територій, проєктування, будівництво об'єктів містобудування тощо) належать:

– будівництво (реконструкція, реставрація чи технічне переоснащення) об'єкта ДПП та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;

– довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

– передача приватному партнеру частини ризиків, які виникають у процесі реалізації ДПП;

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт ДПП.

Таким чином, розглядаючи світові здобутки реалізації проєктів ДПП у сфері містобудування, доцільно акцентувати увагу на досвіді країн, які вже досягнули вищого ступеня розвитку ДПП: Австралії та Ірландії – у сфері дорожнього будівництва; Великобританії – у сфері будівництва соціальної інфраструктури; Нідерландів – у сфері муніципального будівництва.

Найбільш успішною і показовою є практика реалізації проєктів ДПП у Великобританії. З 1990-х років у країні заключено та реалізовано близько 600 такпх проєктів, що становить 15% усіх капітальних інвестицій державного сектора [1]. Великобританія займає лідерську позицію серед країн «Великої сімки» за кількістю нещодавно укладених договорів ДПП: тут щороку укладається близько 80 нових договорів про співпрацю держави з приватними партнерами, що забезпечує 17% економії коштів державного бюджету [47, с. 8].

Найпопулярнішою формою ДПП у цій країні є «приватна фінансова

ініціатива», розвиток якої пов’язаний із пошуком способів поліпшення послуги для населення, зменшуючи навантаження на державний бюджет.

Характерними ознаками «приватної фінансової ініціативи» у Великобританії є:

«– наявність розгляду всіх угод на предмет поліпшення рівня життя населення, а не лише в контексті появи нових активів у державі;

– розподіл повноважень між державою та бізнесом – приватний сектор бере на себе довгострокові зобов’язання щодо обслуговування активів, а держава – умову забезпечення постійного попиту на певний товар чи послугу;

– розподіл ризиків між приватним і державним секторами;

– використання співвідношення «ціна – якість» як показника ефективності використання державно-приватного партнерства» [49].

У США найбільш розповсюдженими формами ДПП у сфері містобудування є концесії на будівництво автомагістралей доріг. Новаторський підхід до створення ДПП, запропонований Сполученими Штатами, полягає у спробі об’єднати інтереси та ресурси різних рівнів влади – федерального, штатів, місцевого – для спорудження нових чи реконструкції старих автомобільних доріг. В основному це робиться за рахунок ефективного використання землі навколо доріг: для транзиту, потреб розвитку місцевих громад, особливо на давно занедбаних територіях. Крім того, США використовують такий інструмент для залучення приватного сектора до участі в ДПП, як звільнення від сплати певних податків [19, с. 30].

Цікавим є досвід ДПП Франції. Держава володіє значною практикою державно-приватної взаємодії в інфраструктурній сфері, але переважно у формі концесій. Стабільність правової бази дала можливість державному сектору ініціювати реалізацію проєктів ДПП. Набули розвитку нові форми партнерських контрактів, які дозволили, зокрема, здійснити будівництво медичних закладів, поліцейських дільниць та інших інфраструктурних об’єктів, в тому числі у соціальній сфері [42].

Досвід Нідерландів у реалізації містобудівних проєктів ДПП засвідчує,

що прийняття та впровадження Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)) дало можливість пришвидшити залучення приватного сектора до реалізації проєктів ДПП, забезпечити гарантії реалізації цієї програми не залежно від зміни політичної та економічної ситуації в країні, а також визначити в середньостроковій перспективі ризики та гарантії для держави та приватного сектора. Зокрема, в цій програмі визначаються обсяги державних гарантій, які надаватимуться приватному сектору на період до 6 років. Вищенаведена програма розробляється Міністерством транспорту та інфраструктури Нідерландів та погоджується з Міністерством фінансів на відповідних стадіях розробки [42].

Включення проєктів до програми MIRT в Нідерландах «є деталізованим має назву «процес MIRT» та «включає такі етапи: сканування ринку; аналіз витрат та вигід проекту; застосування компаратору ДПП. Проходження компаратору ДПП є обов'язковим для всіх проєктів, що включаються до програми MIRT, вартістю більше 112,5 млн. євро.; оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої Бюджетної моделі та до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT); застосування компаратору державного сектора (PSC); прийняття рішення щодо включення проекту ДПП до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT)» [66].

Водночас, найпоширенішою формою ДПП у Нідерландах є контракт життєвого циклу, також застосовуються концесії, альянси, проєкти комплексного освоєння територій тощо. Найближчим часом очікується розширення використання ДПП для реалізації проєктів будівництва освітніх установ, медичних закладів, музеїв [48].

Продовжуючи кейнсіанські традиції, Німеччина традиційно зберігає значну участь держави у вирішенні соціальних проблем як на національному, так і на міжнародному рівні, підтримуючи ініціативи ДПП в країнах, що розвиваються.

Одним із основних напрямів діяльності німецького уряду було створення в 1997 році «Німецького об'єднання з технічного співробітництва», яке являє собою організацію, що на міжнародному рівні займається питаннями співпраці державного сектора з приватними партнерами.

Швидке зростання кількості реалізованих проєктів ДПП у Німеччині відбулося в 2004 році. Особливо інтенсивно ДПП застосовується на муніципальному рівні, в різних напрямках розвитку інфраструктури та соціальних сферах. Лідируючі позиції за кількістю проєктів ДПП які перебувають на стадії реалізації займають сфери освіти (30%), спорту і туризму (28%) та транспорту (19%) [11].

Предметом німецьких контрактів ДПП визначають фінансування, будівництво, управління й підтримку інфраструктури, а також надання послуг. Проєкти, які реалізовуються за допомогою форм і механізмів ДПП у Німеччині, можна бути розподілені на три основні типи:

– проекти з внутрішньою незалежною дохідністю, яка реалізується шляхом стягнення плати з користувачів. Очікувані комерційні доходи від таких проєктів спрямовані на повне відшкодування інвестицій приватного сектора протягом періоду концесії. У цьому типі проєктів участь державного сектора обмежується взяттям на себе відповідальності за початковий етап планування, затвердження, проведення тендерів на концесії та надання процедурної допомоги через надання дозволів;

– проєкти, в яких приватний партнер безпосередньо надає публічні послуги в суспільному секторі (пенітенціарні установи, навчальні та медичні заклади), управляє цими послугами на комерційній основі та отримує винагороду лише (або переважно) за рахунок виплат, що надаються урядом на комерційній основі;

– проєкти, які вимагають фінансування з боку органів публічної влади, адже надходжень від зборів користувачів недостатньо для отримання адекватного фінансового доходу, разом з тим, їх реалізація створює значні позитивні зовнішні ефекти з точки зору соціальних послуг, створених

інфраструктурою, що виправдовує надання державного чи муніципальне фінансування.

У Італії найбільш розповсюджена така форма ДПП як концесія. За допомогою цієї форми взаємодії державни з приватним сектором зберігається баланс між малими і великими державними проєктами. Найпоширенішими сферами використання ДПП є надання публічних послуг та інфраструктурні проєкти, такі як водопостачання і будівництво автомагістралей. Схожою є співпраця держави з приватним сектором і у Швеції, однак відрізняється розподіл повноважень: органи публічної влади виступають операторами проєктів, а бізнес бере на себе всі ризики [36, с. 9].

Загальний напрям розвитку практичної взаємодії між органами публічної влади та приватним сектором на Заході свідчить про продовження процесу інституціоналізації ДПП.

Також важливо відзначити, що розглянутий вище досвід розвитку ДПП дозволяє вести мову про важливе значення для ефективної реалізації проєктів ДПП наявності посередницьких структур – консалтингових фірм, дослідницьких центрів. Ключовими функціями таких інституцій є інформування та надання консультацій потенційним партнерам, дослідження чинників успішної реалізації і бар'єрів для співпраці держави, бізнесу та громадських організацій.

Наведений аналіз також дозволяє говорити про більш успішний розвиток моделі ДПП у так званих «неоліберальних» країнах: Великій Британії, США. Розвиток ДПП відбувається значно повільнішими темпами у країнах із традиційно сильною роллю держави в реалізації соціальної політики, які представляють європейську соціальну модель, що можна пояснити суворішими законами та жорсткішими вимогами до потенційних партнерів.

Зокрема, Республіка Польща після 2014 року наростила темпи розвитку ДПП й сьогодні також входить до європейської групи лідерів у сфері ДПП. Проте дослідники зауважують, що статистичні дані Міністерства економіки Польщі значно відрізняються від даних Європейського центру експертиз ДПП

(EPEC), що швидше за все зумовлено різницею у визначенні проектів ДПП та оцінкою факту їх реалізації. Так, в країні з 2009 року й до початку 2017 року реалізовувалося 362 проекти ДПП.

За даними Міністерства економіки Республіки Польщі та Інституту публічно-приватного партнерства в Республіці Польща, за період від 1 січня 2009 року до 31 грудня 2016 року державні структури спільно оголосили про 470 процедур щодо вибору приватного партнера або концесіонера. Зазначимо, що із цього числа на початок 2015 року лише 82 процедури призвели до укладання договору ДПП. Фактично тільки кожен п'ятий проєкт призводив до його успішної реалізації.

Зауважимо, що на сьогодні в Польщі реалізується 159 проєктів ДПП. Якщо розглядати польські проєкти ДПП у сфері містобудування в розрізі окремих галузей, то першість тут тримає будівельна галузь [71].

Водночас, найвища ефективність реалізації ДПП у Польщі має місце в секторах:

– енергетична ефективність (понад 40% від ініційованих проектів);

– транспортна інфраструктура (понад 40% від ініційованих проектів);

– ревіталізація (понад 40% від ініційованих проектів);

– поводження з відходами (понад 35% від ініційованих проектів);

– водопостачання й каналізація (понад 35% від ініційованих проектів) [39].

Лідером серед країн Східної Європи та Центральної Азії у питаннях співпраці з приватним сектором через механізми ДПП протягом останніх 10 років залишається Туреччина, завдяки чому вона змогла втричі збільшити ВВП, залучивши 115 млрд. доларів США інвестицій в 193 проєкти ДПП.

Основними секторами інвестування були: енергетика (76 проєктів), дороги та дорожня інфраструктура (29 проєктів), порти та портова інфраструктура (21 проєкт), аеропорти (19 проєктів) та охорона здоров'я (17 проєктів). Варто зазначити, що використання механізмів ДПП може корінним чином змінювати цілі галузі – в Туреччині зараз функціонує більш

50 аеропортів (у тому числі 21 міжнародний), при цьому доля приватних інвестицій в галузь складає 90% [31].

В країнах, що розвиваються, за інформацією Світового Банку, у 2021 році обсяг інвестицій у проєкти ДПП складав 76,2 мільярда доларів США за 240 проектами [63].

Таким чином, можемо визначити, що висока ефективність ДПП як форми публічно-приватної взаємодії підтверджується світовим досвідом, який також дає можливість виділити окремі тренди сучасного розвитку ДПП, а саме:

–зростання кількості реалізації проєктів ДПП у світі та сукупного обсягу інвестицій у такі проєкти;

– диверсифікація ринку ДПП в розрізі країн та секторів економіки. Зокрема, країн активно розвиваються проєкти ДПП у переважній більшості європейських, хоча за Великобританією все ще зберігається найбільший ринок ДПП в ЄС. У США новими сферами проєктів ДПП стали використання водних ресурсів та утилізація побутових відходів [41];

– інфраструктурне спрямування ДПП. Проведене дослідження свідчить, що економічно розвинуті країни, як і країни, які розвиваються зосереджуються на реалізації суспільно важливих проєктів завдяки ДПП, забезпечуючи зростання кількості і якості інфраструктурних послуг;

– надання державної підтримки певним типам ДПП у певних галузях чи напрямках. Під час відбору та підготовки проєктів ДПП органи публічної влади забезпечують просування певних секторів економіки, застосування в яких ДПП визначено більш доцільним та суспільно-важливим, а також успішнішим на базі світового досвіду.

З огляду на викладене, світовий досвід застосування механізмів ДПП дає змогу виділити такі фактори успішності їх реалізації:

– використання ДПП в інфраструктурній сфері, а також у сферах, які раніше перебували у сфері відповідальності виключно органів публічної влади: будівництві доріг, водопостачанні, об’єкти соціальної інфраструктури тощо;

– доцільність реалізації проєктів ДПП як на державному, так і на

територіальному і місцевому рівнях;

– створення спеціальних інституцій, які несуть відповідальність за дотримання всіх визначених у контрактах умов ДПП, в тому числі за цільове використання коштів;

– обґрунтований відбір пріоритетних сфер для реалізації проєктів ДПП, зокрема автомагістралі у США, освіта та охорона здоров'я у Великобританії, охорона здоров'я в Італії, Франції та Канаді, освіта у Німеччині;

– деталізація процедури аналізу всіх аспектів реалізації проєктів ДПП;

– обґрунтований розподіл ризиків і завдань ДПП.

Також, варто відзначити, що у сфері містобудування, державно-приватні партнерства успішно використовуються для фінансування будівництва, експлуатації та обслуговування проєктів у сфері транспортної та соціальної інфраструктури, модернізації водопостачання та водовідведення та інших напрямках. Відтак ДПП стає інструментом підсилення позицій країн на міжнародній арені, сприяючи створенню умов для реінжинірингу та модернізації конкретних проєктів з метою розвитку міст.

2.2. Дослідження сучасного стану державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні

Насамперед, варто відзначити, що історія розвитку ДПП в Україні розпочалася значно пізніше, ніж у світі. Водночас, наша держава стала однією з перших країн на пострадянському просторі, що почала впровадження сучасних підходів до залучення приватного сектору у сферу містобудування на умовах ДПП.

Доцільно відзначити, що всі інвестиційні проєкти у сфері містобудування, які відповідають ознакам ДПП, мають реалізовуватися виключно із застосуванням вимог чинного законодавства, а саме: Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Законів України «Про основи містобудівної діяльності», «Про регулювання містобудівної

діяльності», «Про управління об’єктами державної власності», «Про оренду державного та комунального майна», «Про концесію».

Спеціальний Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації ДПП, регулює відносини, пов’язані з підготовкою, виконанням та розторгненням договорів, які укладаються в рамках ДПП, а також встановлює гарантії дотримання прав і законних інтересів учасників партнерства.

Тенденції розвитку всіх форм ДПП простежуються в риториці стратегічних пріоритетів урядових програм соціально-економічного розвитку як альтернативний спосіб відновлення та модернізації національної економіки, зокрема інфраструктурних галузей.

Також, функціонують спеціальні інститути розвитку ДПП, а саме: установа «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства», що є некомерційною організацією, яка заснована віце-президентом Національної академії наук України, академіком В. М. Гейцем 27 квітня 2010 року, Програма розвитку ДПП, що впроваджується компанією-нерезидентом за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Європейська асоціація з державно-приватного партнерства C.R.E.A.M EuropePPP Alliance [46].

Спеціально уповноваженим органом з питань ДПП, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 «Питання Міністерства економіки України», є Міністерство економіки України.

На нього, відповідно до Положення про Міністерство, покладено різні функції реалізації державної політики у цій сфері, зокрема:

«– моніторинг ефективності центральної, регіональної та муніципальної влади у сфері ДПП;

– перевірку виконання укладених договорів ДПП;

– підготовку й надання громадськості інформації щодо результатів ДПП;

– моніторинг та оцінювання різних видів ризиків (зокрема, загального) державних партнерів у договорах ДПП;

– облік договорів ДПП;

– організування й проведення тренінгів щодо формування та виконання угод ДПП;

– моніторинг дотримання вимог чинного законодавства щодо ДПП як щодо наявних, так і щодо нових договорів» [33].

До сфери управління Мінекономіки належить, заснована на державній власності, Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства.

Основною функцією Агенції є здійснення заходів, спрямованих на підготовку до реалізації в Україні якісних та інвестиційно-привабливих проектів ДПП у різних сферах економіки.

Агенція ДПП бере участь у процесі ідентифікації проектів, допомагає у розробці концепцій та техніко-економічних обґрунтувань, а також залучає місцевих та міжнародних консультантів. Крім того, Агенція організовує та проводить тренінги, семінари, конференції та інші заходи з метою підвищення інституційної спроможності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері ДПП [58].

Також, в якості консультативно-дорадчих органів при міністерствах України функціонують «проєктні офіси», що одночасно є унікальним доповненням для державної служби і альтернативою їй. Одним з них став проєктний офіс SPILNO при Міністерстві інфраструктури України за підтримки фонду Western NIS Enterprise Fund, мета якого здійснювати ефективну координацію підготовки та реалізації пілотних концесійних проектів та розробляти відповідну проєктну документацію [44].

29 жовтня 2020 року Світовий банк, Міжнародна фінансова корпорація в Україні, Міністерство інфраструктури і Укравтодор презентували Першу програму державно-приватного партнерства в дорожній галузі, суть якої полягає в залученні приватного фінансування з метою будівництва та утримання автомобільних доріг. За планом передбачалося, що її реалізація дасть змогу залучити приватні інвестиції в розмірі до 10 млрд. доларів. При цьому, дороги для громадян не будуть платними. За інфраструктуру

розраховуватиметься держава, але протягом 20-30 років на умовах розстрочки. Загалом Програма включала 21 ділянку автомобільних доріг загальною протяжністю 4500 км.

У список з 6-ти пілотних проєктів входили:

«1 – поточний і капітальний ремонти дороги Харків-Дніпро-Запоріжжя (М-29, М-04, М-18). Орієнтовний обсяг початкових інвестицій – 370 млн доларів.

2 – поточний ремонт дороги Бориспіль-Полтава (М-03). Орієнтовний обсяг початкових інвестицій – 180 млн доларів.

3 – реконструкція, капітальний і поточний ремонти та будівництво нового об'їзду населеного пункту на дорозі Херсон-Миколаїв (М-14). Орієнтовний обсяг початкових інвестицій – 310 млн доларів.

4 – капітальний і поточний ремонти дороги Київ-Житомир-Рівне (М-06). Орієнтовний обсяг початкових інвестицій – 370 млн доларів.

5 – реконструкція, поточний і капітальний ремонт дороги Ягодин-Ковель-Луцьк (М-07, М-19). Орієнтовний обсяг початкових інвестицій – 240 млн доларів.

6 – реконструкція, капремонт і будівництво нового об'їзду населеного пункту на дорозі Дніпро-Кривий Ріг-Миколаїв (М-04, Н11). Орієнтовний обсяг початкових інвестицій – 290 млн доларів» [45].

Враховуючи викладене, можемо стверджувати, що в Україні наявне відповідне інституційно-правове середовище для розвитку та залучення ДПП.

Разом з тим, за інформацією центральних та місцевих органів виконавчої влади, станом на 01.01.2022 в Україні на умовах ДПП було укладено 193 договори, з яких 31 договір, тобто 16 %, реалізується (22 – концесійні договори, 5 – договорів про спільну діяльність, 4 – інші договори) (рис. 2.1), 162 договори не реалізовуються (119 – не виконується, 43 – розірвані/закінчився термін дії) [66].

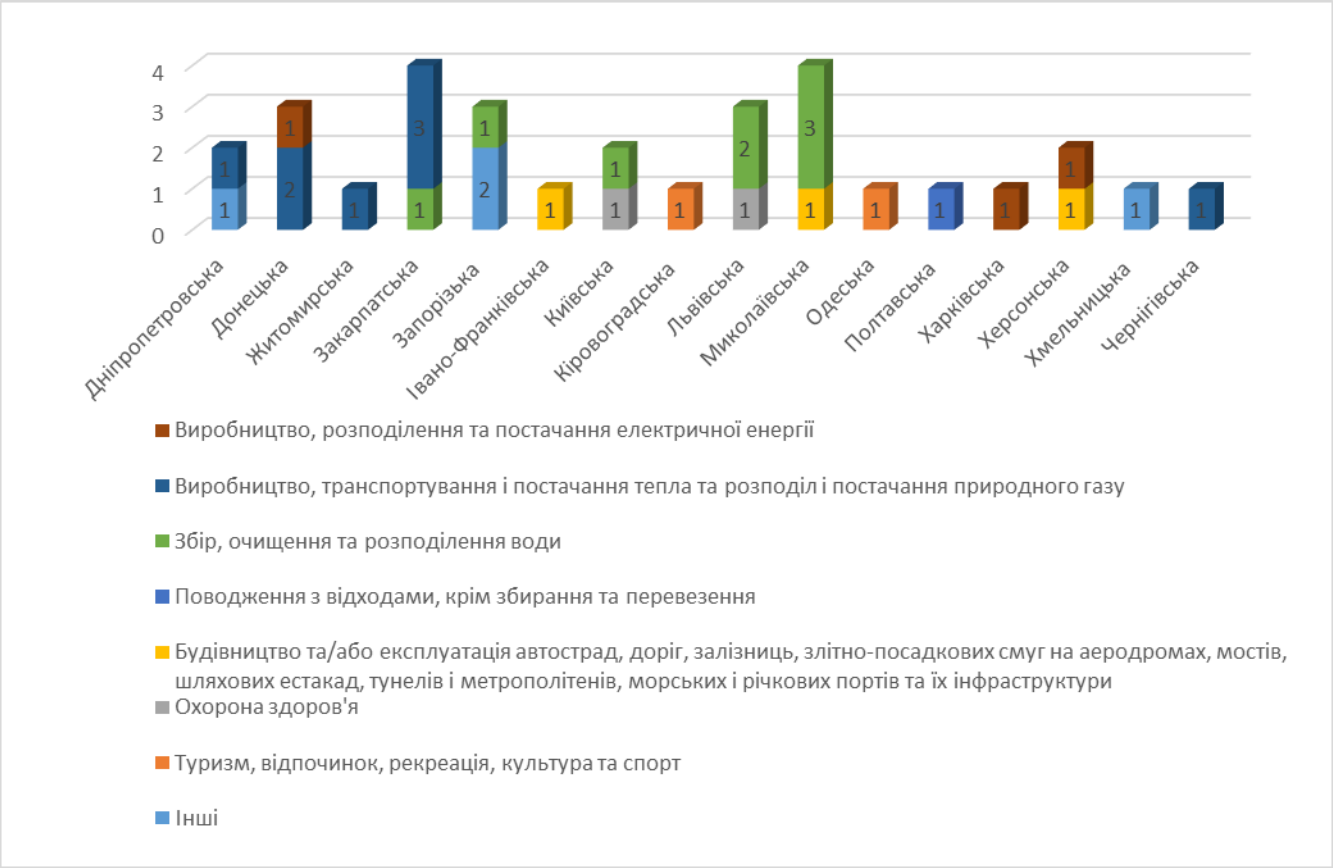

Рис. 2.1 Договори, укладені на умовах ДПП, які перебували в стадії реалізації станом на 01.01.2022 [65]

Географічна локація проєктів ДПП в Україні демонструвала на 01.01.2022 лідерство двох областей (рис. 2.1) – Миколаївської та Закарпатської (по 4 проєкти ДПП).

Зазначимо, що у кожному регіоні нашої держави наявні особливості та передумови для розвитку ДПП, в тому числі у містобудівній сфері. Окрім того, розвиток ДПП в Україні до російського вторгнення, в цілому, демонстрував достатньо позитивні результати, зокрема щодо:

– оновлення законодавчої бази щодо ДПП та концесій. У результаті оновлення законодавства про ДПП разом з першими концесійними конкурсами у жовтні 2019 року було усунуто низку перешкод для розвитку ДПП в Україні, а державний менеджмент забезпечено врегульованим порядком здійснення тендеру і аналізу ефективності проєктів ДПП;

– відкриття зовнішніх пропозицій щодо ініціювання потенційними

партнерами національних або регіональних проєктів ДПП. Ідея відкритих пропозицій передбачає, що потенційний партнер в якості інвестора знаходить певний актив держави, розробляє проєкт щодо використання цього об'єкта ДПП, в тому числі з його техніко-економічним обґрунтуванням та презентує його визначеному державному партнеру. Якщо останній вбачає доцільність та суспільну значимість такої пропозиції, ініціатор при підписанні договору ДПП розглядається як пріоритетний приватний партнер. У випадку коли держава віддає перевагу іншому приватному партнеру, ініціатору компенсуються витрати на підготовку та техніко-економічне обґрунтування проєкту.

Як зазначає О. Малін, «очікуваним результатом відкриття пропозиції для вітчизняних та іноземних приватних інвесторів став розвиток: портів та терміналів; аеропортів; доріг; комунальної інфраструктури (водопостачання та обробка відходів); соціальної інфраструктури (лікарень, шкіл, спортивних споруд та культурної спадщини)» [40];

– комплексного характеру відкритих концесійних проєктів;

– розвитку ДПП в галузі будівництва доріг;

– розвитку інституційного забезпечення ДПП.

Зазначене, в найближчій перспективі, мало сприяти зростанню довіри до нашої країни як партнера ДПП, а в подальшому забезпечити передумови задоволення значних сучасних інфраструктурних потреб України та розбудові міст.

Водночас, як ми вже зазначали, станом на 01.01.2022 лише 16 % укладених в Україні договорів ДПП реалізовувалися. Водночас, 162 – 84 % загальної кількості не виконувалися, залишаючись виключно декларацією намірів.

Разом з тим, як слушно зазначає І. Запатріна, «незрозуміло, чому договори, які не виконуються досі не розірвані, а також що призвело до їх невиконання і хто у цьому винен — державний партнер/концесієдавець чи приватний партнер/концесіонер. А можливо, це пов'язано з недосконалістю умов укладених договорів? Немає інформації й про те, з яких причин було

розірвано 18% укладених у рамках ДПП договорів, хто у цьому винен і яких негативних наслідків зазнали від цього держава/територіальна громада та/або приватний бізнес» [28].

Варто відначити, що основними причинами невдач партнерств в країнах Європи також є низька купівельна спроможність потенційних споживачів продукції ДПП, недостатнє фінансування проектів, незадовільний контроль і непродумане поділ ризиків, завищення вартості проектів і корупція.

На думку А. Міцкана, в Україні існують суттєві проблеми в отриманні фінансування проектів ДПП:

«– недостатність державного фінансування для покращення комунальної інфраструктури;

– нерозуміння ризиків комунальних підприємств комерційними банками;

– складність отримання гарантій та повернення інвестицій;

– складність запозичення коштів органами місцевого самоврядування;

– обережність приватних та портфельних інвесторів; наслідки фінансової кризи та обмеженість доступного іноземного капіталу [50, с. 6].

Ряд науковців головними перешкодами для ДПП в Україні вбачають:

– недостатність довіри та співробітництва між партнерами;

– складне та суперечливе законодавство у сфері ДПП;

– відсутність доступних фінансових ресурсів;

– недостатня фаховість публічного партнера для підготовки проектів ДПП» [71, с. 78].

Однією з найважливіших передумов результативності ДПП є досконала нормативна база, при цьому, законодавство може бути і рамковим, і галузевим.

Водночас, аналіз рамкового Закону України «Про державно-приватне партнерство» свідчить про ряд суперечностей, які містяться в документі.

Так, існує певна невизначеність в частині співвідношення Закону «Про державно-приватне партнерство» з іншими нормативно-правовими актами, якими врегульовано окремі питання реалізації проєктів ДПП, оскільки процедура й механізм реалізації не є транспарентними та чітко визначеними і

потребують чітких дій в напрямку уніфікації нормативно-правової бази у сфері ДПП.

Зокрема, неоднозначним та складним питанням є процедура визначення приватного партнера. Наприклад, ст. 14 Закону України «Про державно-приватне партнерство» передбачає визначення приватного партнера на конкурсних засадах, окрім випадків, коли закон передбачає спеціальну процедуру [57]. Однак окремими нормативно-правовими актами передбачені виключення з цього правила. Так, Закон України «Про особливості передачі в оренду об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» передбачені деякі винятки, що стосуються певних видів господарських товариств [58]. Тобто виникла необхідність у встановленні єдиної уніфікованої процедури визначення та оголошення приватного партнера для всіх проектів ДПП.

Відповідно до передбачених нормативними актами методик та процедур, ще до підписання угоди про ДПП потрібно пройти складні процедури узгодження, отримати велику кількість дозволів та підготувати значні обсяги пояснювальної інформації. У невеликих населених пунктах може просто не бути відповідних фахівців та існуватиме брак коштів на проведення всіх зазначених робіт.

У випадку, коли цим займатиметься приватний інвестор, не передбачений механізм отримання від держави необхідних гарантій стосовно виконання з її боку зобов'язань. Адже, згідно із затвердженим порядком, спершу необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення щодо надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності ДПП.

Однією з базових проблем, з якою стикаються всі держави, що прагнуть розвивати ДПП, є проблема започаткування нових інститутів та вироблення процедур і механізмів стимулювання процесів, що забезпечують ефективність функціонування ДПП.

Крім того, ДПП вимагає започаткування нового типу державної та

громадської експертизи, що сприятиме реалізації проектів і відстежуватиме їх результативність [55, с. 15].

Ефективне функціонування ДПП вимагає наявності сильного державного сектора, що здатний адаптуватися до нової ролі і освоїти нові компетенції. Зокрема, системи ДПП вимагають залучення кваліфікованих спеціалістів, які володіють компетенціями не лише в частині створення партнерств і управління мережевими проєктами, а й оперують навичками аналізу ризиків, ведення переговорів, управління контрактами тощо. Насправді, «передача права приватному сектору надавати публічні послуги передбачає збільшення, а не зменшення, як може здаватися, відповідальності органів публічної влади. Загалом, досвід і ключові навички у сфері ДПП підкреслюють важливість інститутів і знань у сфері ДПП» [55, с. 11].

До вищенаведених базових проблем О. Малін додає дві вузлові проблеми, а саме:

– справедливість оцінювання вкладу приватного партнера;

– ментальність державного менеджменту [40].

Як правило, при проєктуванні договору ДПП позиція приватного партнера як інвестора є зрозумілою, тому що він вносить визначений вклад: або фінансові ресурси у чистому вигляді (гроші) або фінансування і якесь спеціалізоване обладнання, що має певну конкретну ринкову ціну. Наприклад, для портових перевалок як одного з найпопулярніших об’єктів ДПП, таким обладнанням є портові крани, споруди, які мають чітку вартість та ринкову ціну.

Але актуальним є питання справедливості оцінки частки, з якою у партнерство входить держава, оскільки можлива оцінка за балансовою вартістю, незалежною ринковою вартістю та вартістю, розрахованою за міжнародними стандартами, які часто суттєво відрізняються:

−по-перше, це зумовлює великі корупційні ризики. Тому, коли є розбіжності в оцінці державного майна, яке стає об’єктом ДПП, відразу на початку другого етапу діяльності є підстави для початку корупційних

розслідувань;

− по-друге, при проведенні інвентаризації цього майна, підготовці до передачі його в концесію або за договором про спільну діяльність, часто виявляється, що реальний стан майна не відповідає балансовому обліку ані кількісно, ані якісно. Іноземні інвестори ментально не розуміють такого стану справ. Це не сприяє позитивному іміджу вітчизняних проєктів ДПП, сильно погіршуючи морально-психологічну атмосферу співпраці і лишу професійний менеджмент, що є досить великою рідкістю, може зарадити проблемам, які виникають. Велика кількість проєктів ДПП або не розпочалися, або втратили багато часу через обтяжуючи ситуації такого роду. Тому завжди, коли мова йде про ДПП, об'єктом якого є державна власність, її вартість має визначатися, виходячи із фактичного стану об'єкта.

Друга проблема полягає у ментальності державного менеджменту. Йдеться про моральну неготовність державних службовців осягнути реальну економічну базу відносин та ідеологію ДПП, за рахунок чого центр тяжіння штучно переміщується до державної позиції як домінантної. Насправді, держава лише надає об'єкт, відносно якого виникають економічні відносини в межах ДПП, а приватний інвестор дає доступ до того, чого у держави немає: інвестиційні та інші ресурси, сучасний менеджмент, інноваційні технології відновлення об'єкта, його захисту від повного або часткового руйнування та методи генерації доходу.

До вказаних проблемних аспектів можна додати об'єктивного і суб'єктивного характеру політичні, технологічні та ідеологічні. Серед них: політичні кризи та нестабільність; непривабливість інвестиційного клімату, низький рівень довіри бізнесу та суспільства до владних структур та їх менеджменту.

Зокрема, як вказує І. Запатріна, «пандемія показала що серйозними проблемами для бізнесу, який реалізовує проєкти ДПП, стали: порушення графіка запланованих робіт, зниження платоспроможного попиту на послуги, що надаються в рамках ДПП, або взагалі його відсутність (наприклад для

аеропортових проєктів), звуження можливостей публічних бюджетів щодо своєчасного забезпечення платежів на користь приватних партнерів. Звичайно ж, усе це ускладнило виконання договорів ДПП. Водночас тих же проблем зазнає під час пандемії й бізнес, не залучений у проєкти ДПП» [26].

У 2021 році Індекс економічної свободи відніс Україну до категорії економік «переважно невільні» (mostly unfree), внаслідок чого наша країна отримала 126 місце серед 180 країн. При цьому, за компонентом інвестиційної свободи Україна набрала лише 35 балів із 100 можливих [75].

Цікаво, що лютому минулого року набув чинності Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні», норми якого фактично формалізували діяльність інвестиційних менеджерів, більше відомих як «інвестиційні няні». Зазначеним законом передбачалося, що вже з 1 січня 2022 року інвестори, які реалізують великі проєкти в Україні, повинні були отримувати державну підтримку відповідно до умов спеціальних інвестиційних договорів.

Норми вказаного закону були направлені на сприяння усуненню інституційних бар'єрів та створення інвестиційних стимулів для потенційних інвесторів, водночас, намагання «няньчити» інвесторів, створювало розуміння, що «без спеціального посередника, який вирішуватиме проблемні питання у високих кабінетах, бізнесу буде складно працювати» [34].

Спостерігався також низький рівень довіри до влади. Так, результати опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова в січні 2022 року, засвідчили, що 78% опитаних не довіряють державному апарату [18].

Також, зберігається типова розповсюджена проблема цілісності об'єкту ДПП, яка виникає при укладанні договорів концесії та про спільну діяльність. Як правило набір майна, цікавий концесіонеру, що знаходиться на території якогось виробничого комплексу, може відноситися до різних технологічних виробничих підрозділів, навіть до різних юридичних осіб як сьогодні в портах.

Однак, об’єктом ДПП, зокрема концесії, є цілісний майновий комплекс. Це зупиняє значну кількість ідей ДПП або обумовлює їх зміну.

Безумовно, всі вищенаведені фактори негативно впливали на розвиток проєктів ДПП у сфері містобудування.

Разом з тим, доводиться констатувати, що російська агресія, яка досі триває, з одного боку, значно посилила проблемні аспекти розвитку ДПП, а з іншого, вивела на перший план необхідність створення сприятливих умов для залучення приватної ініціативи у відбудову міст, про що йтиметься у наступному розділі нашого дослідження.

Висновки до розділу 2

На підставі аналізу світового досвіду використання механізмів ДПП у сфері містобудування, встановлено, що успішності його реалізації сприяють: використання ДПП в інфраструктурній сфері, а також у сферах, які раніше перебували у сфері відповідальності виключно органів публічної влади: будівництві доріг, водопостачанні, об’єкти соціальної інфраструктури тощо; реалізація проєктів ДПП як на державному, так і на територіальному і місцевому рівнях; створення спеціальних інституцій, які несуть відповідальність за дотримання всіх визначених у контрактах умов ДПП, в тому числі за цільове використання коштів; обґрунтований відбір пріоритетних сфер для реалізації проєктів ДПП, зокрема автомагістралі у США, освіта та охорона здоров’я у Великобританії, охорона здоров’я в Італії, Франції та Канаді, освіта у Німеччині; деталізація процедури аналізу всіх аспектів реалізації проєктів ДПП; обґрунтований розподіл ризиків і завдань ДППо; вдосконалення інструментів стимулювання інноваційного розвитку економіки, у тому числі за допомогою трансферу інновацій.

Дослідження розвитку ДПП в Україні дозволило виділити позитивні тенденції, зокрема в частині: оновлення законодавчої бази щодо ДПП та концесій, відкриття зовнішніх пропозицій щодо ініціювання потенційними

партнерами національних або регіональних проєктів ДПП, комплексності відкритих концесійних проєктів, а також інституційного забезпечення ДПП.

Встановлено, що основними проблемами в реалізації проєктів ДПП в Україні до російського вторгнення були:

– тривала окупність потенційних об’єктів ДПП;

– проблеми фінансування проєктів з боку держави;

– недостатність довіри та співробітництва між партнерами;

– складне та суперечливе законодавство у сфері ДПП;

– невдалий вибір методології оцінювання та попереднього проєктування;

– недостатня фаховість публічного партнера для підготовки проектів ДПП

– відсутність єдиної уніфікованої процедури визначення та оголошення приватного партнера для всіх проектів ДПП;

– несправедливість оцінювання вкладу приватного партнера;

– ментальність державного менеджменту

– низка політичних, ідеологічних та технологічних проблем об’єктивного і суб’єктивного характеру, зокрема: політичні кризи та нестабільність; непривабливість інвестиційного клімату, низький рівень довіри бізнесу та суспільства до владних структур та їх менеджменту.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК СУЧАСНОГО ІНСТРУМЕНТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

3.1. Практичні рекомендації та пропозиції щодо застосування державно-приватного партнерства у сфері містобудування в Україні

Насамперед, слід відзначити, що розвиток ДПП неможливий без створення підґрунтя для партнерських відносин між публічним та приватним сектором.

Загалом, система чинників розвитку ДПП включає економічний, правовий, соціальний та інноваційний блоки (див. рис. 3.1).

Крім того, успішна реалізація проектів ДПП у сфері містобудування потребує низки передумов, зокрема:

– наявності політичної волі та готовності до застосування ДПП на рівні місцевих громад з метою забезпечення збалансованого розвитку населених пунктів та комфортного існування мешканців територіальних громад;

– розробка та прийняття стратегічного плану розвитку конкретної територіальної громади, яка визначає пріоритетні напрямки розбудови населеного пункту з урахуванням конкретних потреб мешканців, приймаючи до уваги сильні й слабкі сторони тієї чи іншої громади;

– визначення пілотних проєктів, які потребують першочергового втілення, для реалізації із застосуванням ДПП, що надасть змогу місцевим органам влади поступово напрацьовувати досвід застосування такого механізму та управління ризиками;

– зростання інституційної спроможності реалізації проєктів ДПП, створення експертного середовища (групи (підрозділу, комісії)) з підготовки та реалізації проєктів ДПП), до повноважень якої відноситиметься супровід

проєктів ДПП;

– консультаційна підтримка процесів підготовки та впровадження проєктів ДПП [17].

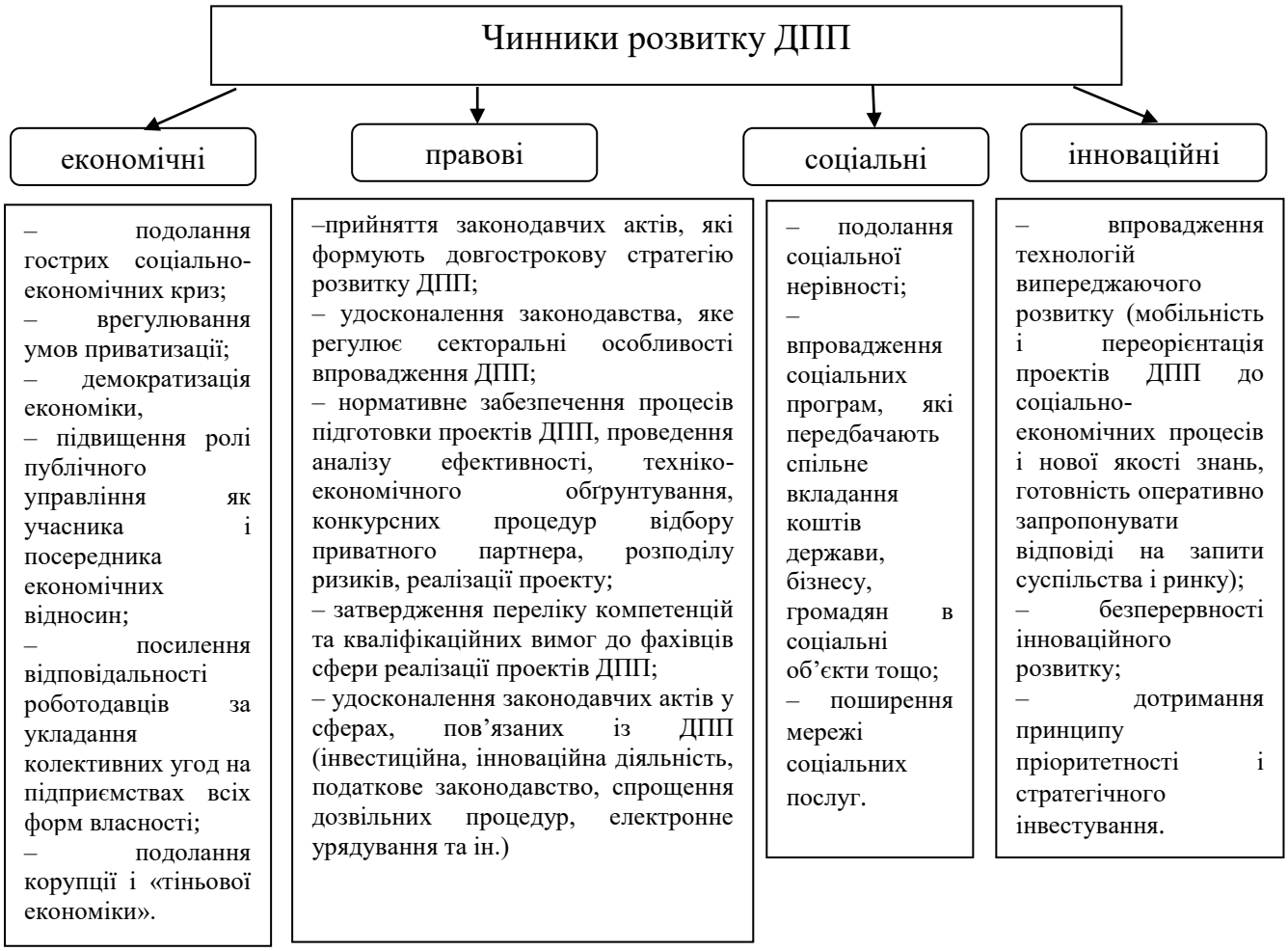

Рис. 3.1 Система чинників розвитку ДПП (складено автором за [23],[43])

Так, на нашу думку, доцільним є вдосконалення нормативного регулювання вимог і процедур відбору державних інвестиційних проєктів, прийняття законодавчого акта щодо сек'юритизації активів, вдосконалення державних програм відшкодування процентних ставок за банківськими кредитами, вдосконалення законодавчих норм з метою розвитку цифрової інфраструктури та гармонізації цифрових стандартів з країнами ЄС.

Крім того, надзвичайно актуальним в сучасних умовах та найближчому майбутньому, на етапі повоєнної відбудови, є розвиток мережі соціальних

послуг підтриманого проживання внутрішньо переміщених осіб, соціальної адаптації військових, які повертатимуться до мирного життя, а також осіб, які отримали інвалідність.

Ключовими проблемами реалізації проєктів ДПП у сфері містобудування, які зумовлюють необхідність внесення змін у чинне законодавство, є:

1) тривалі терміни підготовки проєктів ДПП. Визначена на сучасному етапі процедура підготовки не дає можливості реалізувати проєкт в терміни менші, ніж півтора роки, а в окремих випадках – два роки. У випадку оптимізації термінів розробки концептуальної записки, техніко-економічного обґрунтування, аналізу ефективності проєкту ДПП, скорочення термінів підготовки може досягнути 12 місяців, що, враховуючи нинішні складні умови повинно бути реалізовано принаймні для проєктів, пріоритетних для сталого розвитку міської агломерації. Перелік таких проєктів має затверджуватися за рішенням органів місцевої влади;

2) відсутність прозорого і відкритого механізму відбору приватного партнера. Існуючий механізм відбору дозволяє використовувати ДПП для передачі в управління зацікавленому інвестору перспективних об’єктів, що знаходяться у державній власності, за непрозорими механізмами, уникаючи офіційної процедури приватизації, що створює додаткові ризики, в тому числі корупційного характеру. Тому, вдосконалення законодавства у сфері ДПП доречно здійснювати в напрямку впровадження електронної системи закупівель для проектів ДПП відповідно до стандартів Європейського Союзу;

3). податкові ризики, що виникають в процесі реалізації проектів ДПП. Існує необхідність законодавчого закріплення специфіки оподаткування платників податку на прибуток за договором, укладеним у рамках ДПП, зокрема концесійного. До переліку операцій, які не є об’єктами оподаткування податком на додану вартість, необхідно додати, зокрема, повернення державному партнеру об’єкта ДПП та концесієдавцю об’єкта концесії. Зміни до Податкового кодексу України мають забезпечити покращення інвестиційного середовища та зниження податкових ризиків у рамках реалізації проєктів ДПП;

4). складнощі отримання та використання земельних ділянок в межах проєктів ДПП.

Закон передбачає, що фінансування робіт з виготовлення землевпорядної документації та її експертизи здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів чи за кошти особи, яка подала пропозицію про реалізацію проєкту ДПП. При цьому, оплата робіт з виготовлення землевпорядної документації та її експертизи особою, яка подала пропозицію про здійснення державно-приватного партнерства, не надає такій особі преференцій в конкурсі із визначення приватного партнера порівняно з іншими учасниками конкурсу.

На нашу думку, визначений порядок організації роботи над проєктом у межах ДПП є надто складним та заплутаним. Було б доцільним забезпечення пріоритету заявки ініціатора ДПП, який забезпечуватиме фінансування всіх організаційних витрат, з подальшою компенсацією в разі, якщо така заявка не забезпечить перемогу приватного партнера. На сучасному етапі механізм фінансування таких операцій державним партнером досить тривалий і бюрократизований, а витрати на розробку (виготовлення) документації із землеустрою та її експертизу, здійснені державним партнером та/або особою, яка подала пропозицію про здійснення ДПП, все одно відшкодовують приватні партнери відповідно до умов договору, укладеного в межах ДПП.

5). складнощі отримання дозвільної документації приватними партнерами. Існує потреба у визначенні дієвого механізму притягнення до відповідальності за ненадання або несвоєчасне надання дозвільної та містобудівної документації приватним партнерам, а також врегулювання забюрократизованого механізму отримання такої документації;

6). відсутність у військово-цивільних адміністрацій повноважень стосовно укладення договорів ДПП. Таку потребу зумовлює потреба стабілізації життєдіяльності громад в районі деокупованих територій, в якості тимчасового вимушеного заходу, задля забезпечення можливості оперативного залучення коштів приватних партнерів для відбудови та відновлення об’єктів критичної інфраструктури;

7). врегулювання особливостей реалізації окремих проєктів ДПП у сфері містобудування, зокрема в частині охорони культурної спадщини. «На сучасному етапі в процесі відбудови та охорони об'єктів культурної спадщини існує велика кількість потреб, задоволення яких суттєво обмежується браком коштів, а вітчизняний курс на активне залучення пам'яток культурної спадщини та об'єктів культурного призначення в суспільний розвиток потребує залучення значних інвестицій для приведення цих об'єктів до належного стану. Створення умов для реалізації проектів ДПП щодо комплексного збереження й розвитку об'єктів культурної спадщини та об'єктів культурного призначення, потребує окремого законодавчого врегулювання» [24].

Крім того, на особливу увагу, як засіб забезпечення законності в діяльності органів публічної влади, заслуговує громадський контроль у сфері ДПП. Суб'єктами такого громадського контролю виступають громадські об'єднання, політичні партії, молодіжні та інші громадські організації, організації самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, окремі громадяни. Державні установи покликані забезпечувати участь громадськості в процесах моніторингу реалізації проєктів ДПП, що передбачено Законами України «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян», «Про інформацію» [20].

До практичних рекомендацій, направлених на підвищення ефективності застосування ДПП у сфері містобудування, експертне середовище відносить:

– врегулювання питань стосовно порядку передачі в концесію об'єктів комунальної власності;

– затвердження розширеного переліку потенційних проєктів ДПП;

– реалістичну оцінку потенційних спроможностей приватного партнера на базі оцінки не лише фінансово-економічних можливостей, а й технічних спроможностей (управлінський досвід, стандарти надання послуг);

– докладне врегулювання договірних відносин в рамках ДПП щодо питань, які за чинним законодавством залишені на розсуд сторін;

– визначення функціональних обов'язків співробітників органів публічної

влади, до компетенції яких відноситиметься супровід реалізації проєктів ДПП із залученням консультативної підтримки експертів із правових, економічних, адміністративних та інших питань;

– проведення консультацій з громадськістю на всіх етапах реалізації проєктів ДПП;

– забезпечення професійної підготовки з питань ДПП як для посадових осіб органів публічної влади, так і для зацікавлених представників приватного сектору [54].

Доцільно підкреслити, що на сучасному етапі приватний інвестор не братиме участь у містобудівних проєктах ДПП без адекватного розподілу ризиків між партнерами, наявності працюючих механізмів гарантування ризиків, що виникають із вини державного партнера, а також чіткої регламентації прав і зобов'язань сторін у разі виникнення форс-мажорних обставин.

При цьому, надзвичайно важливою є правильна оцінка ролі публічної влади не тільки як головного регулятора, але і як представника та захисника суспільних інтересів та потреб, тобто того, що в європейській традиції public administration мається на увазі під публічним інтересом, публічною службою, публічно-правовими майновими відносинами. Адже саме органи публічної влади покликані захищати суспільні інтереси в таких соціально вразливих сферах, як транспортна, соціальна інфраструктура, житлово-комунальне господарство тощо, де є найбільша потреба у застосуванні проєктів ДПП.

3.2. Перспективи застосування державно-приватного партнерства як інструмента публічного управління у сфері містобудування в Україні

До лютого цього року, проєкти ДПП у сфері містобудування розглядалися органами публічної влади, в першу чергу, як інструмент фінансування заходів, направлених на створення у територіальних громадах повноцінного життєвого середовища, збереження довкілля та культурної

спадщини тощо.

На жаль, за понад шість місяців від початку російського вторгнення Україна зазнала значних руйнувань. Так, з початку повномасштабних військових дій в Україні «зруйновано або захоплено щонайменше 23,8 тис км доріг, 6,3 тис км залізничних колій, 41 залізничний міст, 643 лікувальні заклади, 1 123 заклади освіти, 621 дитсадок, 192 культурні та 115 релігійних споруд, 178 складів, 99 адмінбудівель, 28 нафтобаз та 19 торгових центрів» [52].

Лише у Києві через обстріли було пошкоджено понад 200 житлових будинків. Також зруйновано 46 шкіл та 30 дитсадків [14].

Таким чином, на сьогодні перед органами публічної влади постає виклик: спрямування містобудівної діяльності на швидку розбудову житлової, транспортної, соціальної інфраструктури та забезпечення дахом над головою та необхідними умовами десятків тисяч наших співгромадян.

У середньостроковій перспективі українські міста та села, які постраждали внаслідок збройної агресії росії, мають набути нових якостей: стати максимально безпечними, комфортними, енергоефективними та забезпечувати задоволення всіх потреб місцевих жителів.

Зауважимо, що виходячи з викликів сьогодення, з метою вжиття першочергових та невідкладних заходів щодо реформування містобудівної діяльності, було прийнято Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності», який передбачає запровадження нового документа – програми комплексного відновлення. Такий документ має розроблятися на рівні областей та/або територіальних громад, території яких постраждали внаслідок збройної агресії проти України.

Окрім цього, серед іншого, законом передбачено врегулювання:

«– нормативних процедур розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) населення внаслідок обставин, зумовлених дією надзвичайної

ситуації, зокрема бойових дій, терористичних актів або проведення робіт із ліквідації їх наслідків;

– будівництво (нове будівництво, реконструкція) будівель для тимчасового (протягом строку дії надзвичайної ситуації, воєнного стану, а також протягом строку, необхідного для забезпечення постраждалих іншим житлом) проживання осіб, які втратили житло внаслідок обставин, зумовлених дією надзвичайної ситуації, зокрема бойових дій, терористичних актів або проведення робіт із ліквідації їх наслідків;

– розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) внаслідок збройної агресії російської федерації» [69].

Отже, на сучасному етапі, ключовим напрямком застосування ДПП у сфері містобудування є залучення приватного сектора до реалізації заходів, передбачених програмами комплексного відновлення територій.

Основна перевага саме такого варіанту полягає у розподілі можливостей, які використовуватиме наша держава: від цільової допомоги міжнародних фондів до роботи з потенційними приватними інвесторами. Використання можливостей ДПП, в першу чергу, надасть можливості для пришвидшення всього процесу повоєнної відбудови, адже приватні інвестори сфокусовані на отриманні коштів, а значить – швидкій реалізації проєктів.

Важливим є надання можливості для приватних партнерів запроваджувати додаткові сервіси, максимально ефективного використовувати інфраструктурний потенціал, створювати додаткові робочі місця.

При цьому, на нашу думку, важливим в процесі реалізації проєктів ДПП є запровадження європейських екологічних та енергетичних стандартів. Будівництво нових об’єктів має відбуватися із врахуванням вимог щодо енергозбереження та енергоефективності, які повинні передбачатися не тільки містобудівною документацією, а й технічними вимогами до будівель та споруд.

Також, ми поділяємо думку Т. Гавриш стосовно доцільності запозичення досвіду Ізраїлю стосовно обов’язкової наявності бомбосховищ у всіх житлових будинках. «Або ж, в якості альтернативи, встановити обов’язковість належного

укріплення нижнього поверху, як передбачено у Швейцарії. Такі вимоги повинні стосуватись не лише будинків, які планують збудувати, але й вже збудованих, задля того, щоб можна було забезпечити захист всіх людей, які того будуть потребувати. Для цього повинні бути встановлені чіткі терміни по приведенню сховищ у відповідність з Державними будівельними нормами» [14].

Крім того, на думку експертів, одним із напрямків залучення приватних партнерів до повоєнної відбудови можуть стати проєкти ревіталізації – відновлення міського середовища з наданням йому втраченого чи нового призначення.

«В результаті цього процесу промислові об'єкти можуть бути перетворені у креативні території, музеї та інші важливі для громади майданчики. Виграють від цього майже всі: занедбані індустріальні об'єкти отримують друге життя, бізнесу дістаються офісні та торгові місця, а громадянам – місце для творчих ініціатив. Колишні фабрики й заводи стають місцями роботи, відпочинку, спілкування, творчості та розвитку для тисяч людей.

Логіка в ідеї трансформувати порожній завод у креативний простір доволі зрозуміла. Побудувати нову будівлю зазвичай і простіше, і дешевше, але до цього необхідно утилізувати старе, щоб звільнити землю. Утилізація завжди дорожча, а іноді просто неможлива, якщо стара будівля є пам'яткою історії та архітектури. Тому перебудова споруди під нову концепцію виявляється оптимальним рішенням» [13].

Також, доцільно враховувати, що «транспортна мережа має розвиватися шляхом розширення можливостей у напрямку ЄС (залізниця, автомагістралі, трубопроводи), що дозволить спрямовувати український експорт до Європи чи європейських транспортних хабів. В процесі розбудови залізничної інфраструктури доцільно розпочати будівництво додаткових залізничних шляхів з європейською шириною колії, принаймні за основними транспортними маршрутами (що також допоможе запустити українське

вагонобудування). Водночас ми маємо інтегруватися в логістичні коридори Євразії» [68].

Загалом, маємо підстави стверджувати, що зусиллями органів публічної влади, направленими на створення максимально прозорого і сприятливого середовища для залучення приватного сектора, відбудова українських міст має трансформуватися у розбудову та вирішальні кроки на шляху до переходу нашої держави від кандидата до члена Європейського Союзу та повномасштабної інтеграції до євроатлантичної спільноти.

Висновки до розділу 3

Встановлено, що підвищення ефективності впровадження ДПП у сфері містобудування вимагає:

– економічних реформ, направлених на подолання гострих соціально-економічних криз, врегулювання умов приватизації, демократизація економіки, детінізація економіки, посилення відповідальності роботодавців, боротьбі з корупцією;

– соціальних змін, орієнтованих на розвиток соціальних програм та поширення мережі соціальних послуг;

– вдосконалення правового регулювання, спрямоване на розробку та прийняття стратегічних законодавчих актів, які формують довгострокову стратегію розвитку ДПП, удосконалення законодавчих актів у сферах, що пов’язані із впровадженням проектів ДПП у сфері містобудування, зокрема, щодо спрощення та скорочення процедур підготовки проєктів, вдосконалення механізмів добору приватного партнера, отримання ним права на користування земельними ділянками та дозвільної документації, пільгового оподаткування, надання військово-цивільним адміністраціям повноважень на укладення договорів ДПП, створення умов для реалізації проектів ДПП щодо комплексного збереження й розвитку об’єктів культурної спадщини та об’єктів культурного призначення;

– запровадження інновацій, що передбачає провадження технологій випереджаючого розвитку, розробки та реалізації методологічних підходів управління інноваційним розвитком, досягнення суспільної згоди щодо просування інноваційної політики, дотримання принципу пріоритетності і стратегічного інвестування.

До практичних рекомендацій, направлених на підвищення ефективності застосування ДПП у сфері містобудування віднесено:

– врегулювання питань щодо порядку надання в концесію об'єктів комунальної власності;

– затвердження розширеного переліку потенційних проєктів ДПП;

– реалістичну оцінку потенційної спроможності приватного партнера;

– докладне врегулювання договірних відносин у рамках ДПП в частині питань, залишених чинним законодавством на розсуд сторін;

– визначення функціональних обов'язків співробітників органів публічної влади, до компетенції яких відноситиметься супровід реалізації проєктів ДПП із залученням консультативної підтримки експертів із правових, економічних, адміністративних та інших питань;

– проведення консультацій з громадськістю на всіх етапах реалізації проєктів ДПП;

– забезпечення професійної підготовки з питань ДПП як для посадових осіб органів публічної влади, так і для зацікавлених представників приватного сектору.

Наголошено на важливості громадського контролю за реалізацією проєктів ДПП.

З'ясовано, що ключовим напрямком застосування ДПП у сфері містобудування є залучення приватного сектора до реалізації заходів, передбачених програмами комплексного відновлення територій.

Показано, що розвиток ДПП як інструмента публічного управління у сфері містобудування повинен передбачати впровадження європейських екологічних, енергетичних, безпекових стандартів, ревіталізацію міського

середовища, переорієнтацію транспортної мережі.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. ДПП доцільно розглядати як інституційно визначений комплексний механізм взаємовідносин суб'єктів публічного управління з суб'єктами приватної форми власності у сфері містобудування на умовах довгостроковості, поєднання фінансових та управлінських ресурсів, розподілу повноважень, ризиків, витрат, відповідальності, який дозволяє забезпечити високу техніко-економічну ефективність реалізації суспільних та державних інтересів, у порівнянні із здійсненням такої діяльності державою самостійно, шляхом створення та експлуатації інфраструктурних об'єктів та надання суспільних послуг.

Розглянута класифікація форм ДПП за його моделями, метою створення, ознакою цілеспрямованості партнерських відносин, ступенем участі приватного сектору та формами взаємодії свідчить про універсальність цього механізму взаємодії публічного та приватного секторів для рішення низки довгострокових завдань щодо формування спільних інвестиційних ресурсів публічного та приватного секторів, підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації, створення нових методів управління, доданої вартості для споживачів і суспільства загалом, більш об'єктивного визначення потреб ринку та оптимального використання ресурсів.

Ключова роль ДПП в діяльності органів публічної влади полягає у зміні функцій уповноважених органів публічної влади з органу, який володіє та експлуатує, в орган, який адмініструє і контролює. Це дозволяє останнім підвищити рівень якості публічних послуг, зменшивши при цьому бюджетні видатки на надання цих послуг.

2. Аналіз світового досвіду використання механізмів ДПП свідчить, що успішності його реалізації сприяють: розвиненість ринкової торгівлі та паритетність у взаємовідносинах публічного та приватного секторів;

використання ДПП в інфраструктурній сфері та сферах, відповідальність за які раніше несли виключно органи публічної влади: загальній освіті, охороні здоров'я, водопостачанні, будівництві доріг тощо; функціонування ДПП як на державному рівні, так і на рівні територій; створення спеціальних інституційних організацій, які були б відповідальні за дотримання всіх регламентованих у контрактах умов ДПП, у тому числі за цільове використання інвестиційних коштів; обґрунтований вибір пріоритетної сфери з використання механізмів ДППу сфері містобудування.

3. Дослідження розвитку ДПП в Україні дозволяє виділити позитивні тенденції, зокрема в частині: оновлення законодавчої бази щодо ДПП та концесій, відкриття зовнішніх пропозицій щодо ініціювання потенційними партнерами національних або регіональних проєктів ДПП, комплексності відкритих концесійних проєктів, а також інституційного забезпечення ДПП.

Основними проблемами в реалізації проєктів ДПП у сфері містобудування в Україні є: тривала окупність потенційних об'єктів ДПП, проблеми фінансування проєктів з боку держави, недостатність довіри та співробітництва між партнерами, складне та суперечливе законодавство у сфері ДПП; невдалий вибір методології оцінювання та попереднього проєктування, недостатня фаховість публічного партнера для підготовки проектів ДПП, відсутність єдиної уніфікованої процедури визначення та оголошення приватного партнера для всіх проектів ДПП, проблеми справедливості оцінювання вкладу приватного партнера, ментальність державного менеджменту, низка політичних, ідеологічних та технологічних проблем об'єктивного і суб'єктивного характеру, зокрема: політичні кризи та нестабільність; непривабливість інвестиційного клімату, низький рівень довіри бізнесу та суспільства до владних структур та їх менеджменту.

4. Підвищення ефективності впровадження ДПП у сфері містобудування вимагає:

– економічних реформ, направлених на подолання гострих соціально-економічних криз, врегулювання умов приватизації, демократизація економіки,

детінізація економіки, посилення відповідальності роботодавців, боротьбі з корупцією;

– соціальних змін, орієнтованих на розвиток соціальних програм та поширення мережі соціальних послуг;

–вдосконалення правового регулювання, спрямоване на розробку та прийняття стратегічних законодавчих актів, які формують довгострокову стратегію розвитку ДПП, удосконалення законодавчих актів у сферах, що пов'язані із впровадженням проектів ДПП у сфері містобудування, зокрема, щодо спрощення та скорочення процедур підготовки проєктів, вдосконалення механізмів добору приватного партнера, отримання ним права на користування земельними ділянками та дозвільної документації, пільгового оподаткування, надання військово-цивільним адміністраціям повноважень на укладення договорів ДПП, створення умов для реалізації проектів ДПП щодо комплексного збереження й розвитку об'єктів культурної спадщини та об'єктів культурного призначення;

– запровадження інновацій, що передбачає провадження технологій випереджаючого розвитку, розробки та реалізації методологічних підходів управління інноваційним розвитком, досягнення суспільної згоди щодо просування інноваційної політики, дотримання принципу пріоритетності і стратегічного інвестування.

До практичних рекомендацій, направлених на підвищення ефективності застосування ДПП у сфері містобудування експертне середовище відносить:

– врегулювання питань щодо порядку надання в концесію об'єктів комунальної власності;

– затвердження розширеного переліку потенційних проєктів ДПП;

– реалістичну оцінку потенційної спроможності приватного партнера;

– докладне врегулювання договірних відносин у рамках ДПП в частині питань, залишених чинним законодавством на розсуд сторін;

– визначення функціональних обов'язків співробітників органів публічної влади, до компетенції яких відноситиметься супровід реалізації проєктів ДПП

із залученням консультативної підтримки експертів із правових, економічних, адміністративних та інших питань;

– проведення консультацій з громадськістю на всіх етапах реалізації проєктів ДПП;

– забезпечення професійної підготовки з питань ДПП як для посадових осіб органів публічної влади, так і для зацікавлених представників приватного сектору.

Наголошено на важливості громадського контролю за реалізацією проєктів ДПП.

5. З’ясовано, що ключовим напрямком застосування ДПП у сфері містобудування є залучення приватного сектора до реалізації заходів, передбачених програмами комплексного відновлення територій.

Розвиток ДПП як інструмента публічного управління у сфері містобудування повинен передбачати впровадження європейських екологічних, енергетичних, безпекових стандартів, ревіталізацію міського середовища, переорієнтацію транспортної мережі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агазарян Н. В. Анализ мирового опыта применения механизма государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 2. С. 151–172.

2. Бачо Р. Й. Інституційні аспекти впровадження державноприватного партнерства на ринках небанківських фінансових послуг України. Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія : Економічні науки. 2017. Вип. 33. С. 321–332.

3. Бедняков А. Государственно-частное партнерство как модель развития публичной инфраструктуры. URL: https://roscongress.org/materials/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-kak-model-razvitiya-publichnoy-infrastruktury/

4. Біла І. С., Іллічова Е. І. Світовий досвід державно-приватного партнерства URL: http://global-national.in.ua/issue-21-2018/29-vipusk-21-lyutij-2018-r/3738-bila-i-s-illichova-e-i-svitovij-dosvid-derzhavno-privatnogo-partnerstva

5. Блінова Л. Сучасний стан та тенденції розвитку державноприватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства. Теоретичні та прикладні питання економіки. 2015. Вип. 1. С. 526–538.

6. Бондар Н. М. Сутність механізму державно-приватного партнерства та його місце у підтримці розвитку туризму в Україні. Економіка та управління на транспорті. 2015. Вип. 1. С. 30–34.

7. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. С. 70.

8. Брусільцева Г. М. Аналіз тенденцій розвитку державно-приватного партнерства в туристичній галузі України. Європейські перспективи. 2015. Вип. 6. С. 26–31.

9. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в недвижимости что это такое? Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование : електрон. журн. 2009. № 4 (41). URL: http://dpr.ru/journal/journal_39_14

10. Варнавский В. Г. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов. Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 30–42.

11. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері: монограф. / Ю.С.Вдовенко. Чернігів : ЧДТУ, 2009. 198с.

12. Вдовенко Ю. С. Фінансово-економічний компонент удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Проблеми і перспективи економіки та управління. 2015. № 3. С. 243–252.

13. Гавриш Т. ДПП – чи не єдиний шанс будувати міста мрії в пострадянській державі. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/dpp--chi-ne-ediniy-shans-buduvati-mista-mriyi-v-postradyanskiy-derzhavi.html

14. Гавриш Т. Післявоєнна розбудова України: чи потрібно змінювати підходи та правила забудови населених пунктів вже зараз? URL: https://lb.ua/blog/tetiana_gavrysh/518738_pislyavoienna_rozbudova_ukraini_chi.html

15. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р.М. Нижегородцев [и др.]; под ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 482 с.

16. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практическое руководство для органов государственной власти / The World Bank ; Казахстанский центр государственно-частного партнерства ; Консультативный офис по участию частного сектора в инфраструктуре (PPIAF). 2010. URL: http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf. org/ les/publication/ Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf

17. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf

18. Довіра українців до інститутів влади і суспільства на початку 2022 р. URL:

https:// https://rb.com.ua/uk/blog-uk/omnibus-uk/dovira-ukrainciv-do-institutiv-vladi-i-suspilstva-na-pochatku-2022-r/

19. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьел М., Онищук Б., Сегварі П. К.: «К.І.С.», 2008. 146 с.

20. Дутко Н.Г. Державно-приватне партнерство: перспективи розвитку. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2020/21.pdf

21. Економічна енциклопедія: у 3 т. Т. 2 / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ, 2001. 848 с.

22. Ємельянов В. М. Взаємодія держави і бізнесу в регулюванні економічних процесів та зміцненні економічної безпеки. Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» Вип. 1/2012. Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. 2012. С. 125–147.

23. Ємельянов В.М. Суть та методи співробітництва трьох секторів – влади, бізнесу та інституціональних установ /В.М. Ємельянов // Матеріали ІІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні», 25 листопада 2011 р. КПУ, Запоріжжя, 2011. С. 30–31.

24. Єфіменко К.О. Законодавчі ініціативи у сфері державно-приватного партнерства в Україні. Міжнародний науковий журнал«Грааль науки». Серпень 2022. № 18–19. С. 52–57.

25. Жук В. П. Форми функціонування державно-приватного партнерства / В. П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. К., 2012. № 13. С. 109–111.

26. Запатріна І. Бізнес і влада: уроки пандемії. URL: https://zn.ua/ukr/business/biznes-i-vlast-uroki-pandemii-345665_.html

27. Запатріна І., Лебеда Т. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні. Економіст. 2011. №3. С. 52–58.

28. Запатріна І. Чи чекати Україні інфраструктурного буму? URL: https://appp.com.ua/wp-content/uploads/2021/08/YUrGazeta_stattya_15745-13-16-17kor2.pdf

29. Захарін С. В., Данченко Л. Г., Усенко Ю. В. Державно-приватне партнерство як перспективний інструмент реалізації інтеграційної стратегії розвитку підприємства (на прикладі сфери туризму і курортів). Економічний вісник університету. 2016. Вип. 29 (1). С. 89–97.

30. Знаменський Г. Державно-приватне партнерство: український варіант. Юридичний вісник України. 2009. № 39 (743). URL: http://www. yURLncom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=4731&jid=344

31. Інформаційно-роз'яснювальні матеріали щодо державно-приватного партнерства. URL: http://volnovakha.dn.gov.ua/do-uvagy-sub-yektiv-gospodaryuvannya-2/

32. Квітка С. А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. Аспекти публічного управління. 2015. № 7–8. С. 47–56.

33. Комарницька Г. О. Вітчизняний досвід державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. Причорноморські економічні студії. 2019. Вип. 44. С. 43–48.

34. Корнеева Ю. Способны ли «инвестняни» улучшить инвестиционный климат в Украине? URL: https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2021/05/7/673652/

35. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Федеральные инструменты поддержки инвесторов : выступление на круглом столе 10 октября 2006 г. URL: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr

36. Кредісов А. І. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні. Економіка України. 2016. № 2(651). С. 4–15.

37. Круглов В. В. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання : монографія / В. В. Круглов. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2019. 252 с.

38. Крутій О., Радченко О. Основи партнерської взаємодії держави і приватного

сектору. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 1. С. 72–79.

39. Лаврентій Д. С. Європейський досвід публічно-приватного партнерства: case stady кращих практик для України. Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського. URL: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdfmadadm/http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/5_2018/24.pdf

40. Малін О.Л. Аналіз розвитку державно-приватного партнерства в Україні та світі: якісні зміни та головні тренди 2020 року : Аналітичний звіт. Одеса, 2020. 31 с.

41. Малін О. Л. Якісні зміни та тренди розвитку державно-приватного партнерства. URL: http://dspace.opu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/11868/101.pdf?sequence=1&isAllowed=y 66.

42. Масик М. З. Зарубіжний досвід реалізації ДПП-проектів. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2018. № 1(61). С. 119–123.

43. Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. Санкт-Петербург : Наука, 2007.

44. Міцкан,А. Можливості ППП у сфері міського теплозабезпечення: механізми ЕСКО / Андрій Міцкан. Ялта: 2012. 20 с.

45. Мінінфраструктури переходить до нового етапу реалізації програми ДПП у дорожній галузі. URL: https://roadppp.in.ua/news/mininfrastrukturi-perehodit-do-novogo-etapu-realizacii-programi-dpp-u-dorozhnij-galuzi/

46. Никифорук О. І. Державно-приватне партнерство: інституціональне середовище для розвитку та модернізації інфраструктури. Економіка і прогнозування. 2018. № 3. С. 79–101.

47. Новаченко Т. В. Державне та приватне партнерство: український та міжнародний досвід. 2013. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/ef21afdd-8476-40d0-8aed-ba496e762e27.pdf.

48. Оленцевич, Н. В. Державно-приватне партнерство у розвинених країнах світу: досвід для України [Текст] / Наталія Володимирівна Оленцевич, Олена

Володимирівна Ковальова // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2014. Том 15. №1. С. 134–143.

49. Офіційний сайт центру розвитку ДПП у Великобританії. URL: http://www.partnershipsuk.org.uk

50. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2010. Вип. 17. С. 10–19.

51. Пакулін С. Л., Ципкін Ю. А., Пакуліна А. А. Розвиток державноприватного партнерства в регіоні в умовах уповільнення темпів глобалізації економіки. Траекторія науки. 2017. Т. 3. № 1. С. 4.9–4.23.

52. Панченко К. Як колаборація бізнесу та держави допоможе відновлювати Україну. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/19/689341/

53. Петрова І. П. Поняття державно-приватного партнерства: оцінка зарубіжних і вітчизняних визначень. Вісник економічної науки України. 2014. № 3 (27). С. 88–99.

54. Практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування». 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/603/PLEDDG_LED_Finance_Guide_Part_3.pdf

55. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. –Женева: Организация Объединенных Наций, 2008. 113 с.

56. Поляков Р. Б. Поняття та функції державно-приватного партнерства. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. Вип. 86 / редкол.: Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2020. С. 182–189.

57. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. Київ: Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст.524.

58. Про нас. URL: https://pppagency.me.gov.ua/uk/projects/

59. Про особливості передачі в оренду об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України від 21.10.2010 № 2624-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2624-17#Text

60. Резниченко Н. В. Модели государственночастного партнерства. Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Менеджмент. 2010. Вып.4. С.58–83. URL: http://www.vestnikmanagement. spbu.ru/archive/pdf/486.pdf.

61. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административноправовые и финансово-правовые аспекты: мон. М., 2012. 492 с. URL: http://lib2.znate.ru/download/ docs-294457/294457.doc

62. Сайфуллин Р. И. Концепция государственно-частного партнерства в современной экономической системе (методологический подход). Вектор науки ТГУ. 2012. № 4 (22). С. 311–314.

63. Світовий банк «Private Participation in Infrastructure (PPI)». URL: http://ppi.worldbank.or

64. Сідуняк О. В. Державно-приватне партнерство у соціальній сфері: механізм узгодження інтересів держави, бізнесу і суспільства. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2014. Вип. 4. С. 61–67.

65. Слободянюк Н. О. Концесія як інструмент реалізації інвестиційних стратегій державно-приватного партнерства. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки. 2016. Вип. 19 (2). С. 140–143.

66. Стан здійснення ДПП в Україні. 2022. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true74.

67. Степанова О. В. Інституційні механізми розвитку державно-приватного партнерства в Україні. URL: http://www.economy.nayka.com. ua/?op=1&z=1227

68. Стоян О. Ю. Державно-приватне партнерство у сфері відновлювальної енергетики України: особливості, тенденції, перспективи розвитку. Інвестиції:

практика та досвід. 2015. № 2. С. 123–126.

69. Україна 2022. Як не втратити свій шанс стати сильною державою. URL: https://uifuture.org/publications/ukrayina-2022-yak-ne-vtratyty-svij-shans-staty-sylnoyu-derzhavoyu/

70. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора. Мир перемен. 2004. №2. С. 13.

71. Шкробот М. В. Державно-приватне партнерство в контексті модернізації підприємств гідро електроенергетики. Актуальні проблеми економіки. 2013. № 9. С. 125–131.

72. Baza potencjalnych projektów PPP. URL: https://www.ppp.gov.pl/baza-potencjalnych-projektow-ppp/

73. European court of auditors Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf

74. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions / Commission of the European Communities. – Brussels, 30.4.2004. URL: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf.

75. OECD Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris : OECD 2008. 142 p.