

**М. А. Шавлак**, здобувач вищої освіти ступеня  
доктора філософії  
Науково-дослідного центру індустріальних проблем  
розвитку Національної академії наук України

## **ВЕКТОРИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ВІЙНИ**

Статтю присвячено актуальній темі удосконалення проведення процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства (ДПП) як інструменту залучення інвестиційних коштів у відновлення та територіальний розвиток регіонів України у воєнний та післявоєнний періоди. Досліджено процедуру прийняття рішення про здійснення ДПП, що сьогодні сформована в Україні, і складається із трьох етапів: підготовка пропозиції про здійснення ДПП, аналіз ефективності здійснення ДПП, прийняття рішення про здійснення ДПП (або його недоцільність). На основі проведеного критичного аналізу законодавчих актів і наукових джерел з питань формування механізму реалізації ДПП сформовано комплексну схему процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства. Виявлено проблемні питання законодавчого характеру на етапах підготовки пропозиції про здійснення ДПП, аналізу ефективності здійснення ДПП, прийняття рішення про здійснення ДПП. Доведено необхідність доповнення структури концептуальної записки такими пунктами як «Загальні відомості про об'єкт ДПП» та «Інформація про ініціатора проекту». Висвітлено проблему зниження ефективності реалізації проектів через орієнтацію їх ініціаторів ще на початковій стадії на джерела фінансування, а не на суспільну важливість проекту. Розроблено практичні рекомендації із усунення недоліків та наведено вектори удосконалення кожного із етапів процедури прийняття рішення про здійснення ДПП. Запропоновано алгоритм дослідження доцільності реалізації проекту через механізм ДПП на основі розрахунку економічної ефективності реалізації проекту окремо для державного та приватного партнерів в залежності від особливостей та форми такого партнерства.

Доведено необхідність перегляду та скорочення строків проведення аналізу ефективності здійснення ДПП. Висвітлено основні пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів та вдосконалення процедури прийняття рішення про здійснення ДПП з метою адаптації використання цього механізму в умовах війни для збільшення інвестиційних потоків у відбудову України.

Ключові слова: держава, приватний партнер, концептуальна записка, аналіз ефективності, відновлення України, чиста приведена вартість.

### ***M. A. Shavlak. The vectors of improving the decision-making procedure of public-private partnership implementation under conditions of war***

*The article is devoted to the actual theme of improving the decision-making procedure of public-private partnership (PPP) implementation as a tool for attracting investment funds for the restoration and territorial development of the regions of Ukraine in the war and post-war periods.*

*The procedure of improving the decision-making procedure of public-private partnership (PPP) implementation, which has been formed today in Ukraine, is studied. It consists of three stages: preparation of a proposal to implement a PPP, analysis of the effectiveness of the PPP implementation, decision-making on the implementation of a PPP (or its impracticality). On the basis of the critical analysis of legislative acts and scientific sources about the formation of the PPP implementation mechanism, a comprehensive scheme of the decision-making procedure on public-private partnership implementation is formed. The problematic issues of a legislative nature are identified at the stages of preparation of a proposal for PPP implementation, analysis of the effectiveness of PPP implementation, and decision-making on PPP implementation. The necessity of supplementing the structure of the conceptual note with items such as "General information about the PPP object" and "Information about the project initiator" is proved. The problem of reducing the effectiveness of project implementation due to the orientation of their initiators at the initial stage on sources of financing, rather than on the social importance of the project, is highlighted. The practical recommendations for eliminating shortcomings are developed and vectors for improvement of each of the stages of the decision-making procedure on PPP implementation are proposed. The algorithm for studying the feasibility of project implementation through the PPP mechanism based on the calculation of the economic efficiency of project implementation separately for public and private partners, depending on the characteristics and form of such partnership, is proposed. The need to review and shorten the time frame for conducting an analysis of the effectiveness of PPP implementation is proved. The main proposals for making changes to legislative acts and improving the procedure for making a decision on PPP implementation in order to adapt the use of this mechanism in war conditions to increase investment flows in the reconstruction of Ukraine are highlighted.*

*Key words: state, private partner, conceptual note, efficiency analysis, recovery of Ukraine, net present value.*

**Постановка проблеми.** В умовах складної соціально-економічної ситуації, нових викликів українському суспільству та повномасштабної війни, яку розпочала російська федерація проти України, подолання обмеженості фінансових можливостей держави, регіонів та територіальних громад, залучення новітніх інноваційних технологій та вирішення гострих соціально-економічних проблемних питань населення, досягнення стратегічних цілей сталого розвитку України можливе за умови формування механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства. В той же час, успішність реалізації механізму державно-приватного партнерства напряму залежить від дотримання чітких конкретизованих процедур на кожному з етапів запровадження цього механізму. Таким чином, важливим питанням виступає розробка пропозицій щодо векторів вдосконалення процедур реалізації етапів запровадження механізму державно-приватного партнерства, в першу чергу, процедури прийняття рішення про його здійснення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженню різних аспектів сутності державно-приватного партнерства, його основних етапів, процедур підготовки та реалізації присвячені праці багатьох українських дослідників, серед яких Н.Бондар, З.Бурик, В. Варнавський, І.Запатріна, В.Круглов, Н. Клевцевич, Л. Тараш та ін. Віддаючи належне теоретичній та практичній значущості існуючого наукового доробку вчених, слід підкреслити, що питання недосконалості процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства і дослідження окремих складових цієї загальної процедури залишається відкритим та в сучасних воєнних умовах потребує відповідних законодавчих рішень, що й обумовило вибір теми наукового дослідження.

**Метою статті** є дослідження сформованої в Україні процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства, виокремлення її основних етапів та розкриття їх змісту, виявлення проблемних питань в організації проведення цієї процедури та розробка практичних рекомендацій, спрямованих на її вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства регламентується Законом України «Про державно-приватне партнерство» [1] та Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» [2] і включає в себе три послідовні етапи: підготовка пропозиції про здійснення ДПП, аналіз ефективності здійснення ДПП, прийняття рішення про здійснення ДПП (або його недоцільність), схематичне зображення яких наведено на рис.1.

Початкова стадія, на якій здійснюється підготовка пропозиції, є основою подальшого прийняття рішення про здійснення ДПП, однак має суттєві вади законодавчого характеру. Варто зазначити, що у концептуальній записці як складовій частині пропозиції не зазначається достатнього обсягу інформації, зокрема не вистачає зафіксованої необхідності подавати інформацію стосовно об'єкту, щодо якого заплановано застосування механізму ДПП, та інформацію про ініціатора проекту. Зважаючи на це, концептуальна записка потребує доповнення таким пунктом як «Загальні відомості про об'єкт ДПП», в рамках якого буде надаватися вичерпна інформація про об'єкт і його основні характеристики (основні моменти і події його розвитку, стан об'єкта та проведені заходи із його удосконалення тощо) [1; 3, с. 78].

Також необхідно додати пункт «Інформація про ініціатора проекту», в якому розкриватиметься інформація про потенційного реалізатора проекту (правоздатність та достатність повноважень, функціональна роль в проекті та перспективи розвитку). ТЕО також потребує доповнення новими складовими: необхідно обґрунтувати необхідність реалізації проекту, зазначаючи наслідки у випадку якщо проект не буде реалізовано, обґрунтувати вибір місця (за умови будівництва нової інфраструктури), обґрунтувати технічні можливості, параметри та розподіл відповідальності між партнерами [4, с. 54].

Етап проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства теж має свої вади і недоробки. Сьогодні в Україні, не зважаючи на позитивну динаміку змін у методиці оцінки ефективності проектів ДПП, досі відсутня аналітична модель, що дозволила б провести об'єктивну та стандартизовану оцінку проектів ДПП, враховуючи показники ризику та ефективності проекту. В Україні ще на початкових етапах ініціаторами створюються проекти, які орієнтуються на джерела їх фінансування, тобто до уваги береться не цінність проекту та його важливість для суспільства, а необхідність фінансування проекту за рахунок обраних ініціатором джерел. Як наслідок, рівень підсумкової ефективності реалізації таких проектів ДПП є невисоким. Тому підходи до відбору проектів потребують удосконалення, адже метод реалізації проекту має другорядне значення: спочатку має бути визначена суспільна значущість та ефективність проекту, а потім, враховуючи можливі фінансові ризики, вже сама форма реалізації проекту [5, с. 110].

На етапі аналізу ефективності здійснення ДПП вважаємо за доцільне проводити оцінку потенціалу проекту із застосуванням методу об'єктивного порівняльного аналізу результативності реалізації проекту. Для цього розроблено алгоритм (рис. 2), за допомогою якого визначається доцільність варіанту реалізації проекту через механізм державно-приватного партнерства порівняно із варіантом реалізації за рахунок державного бюджету (еталонний проект).

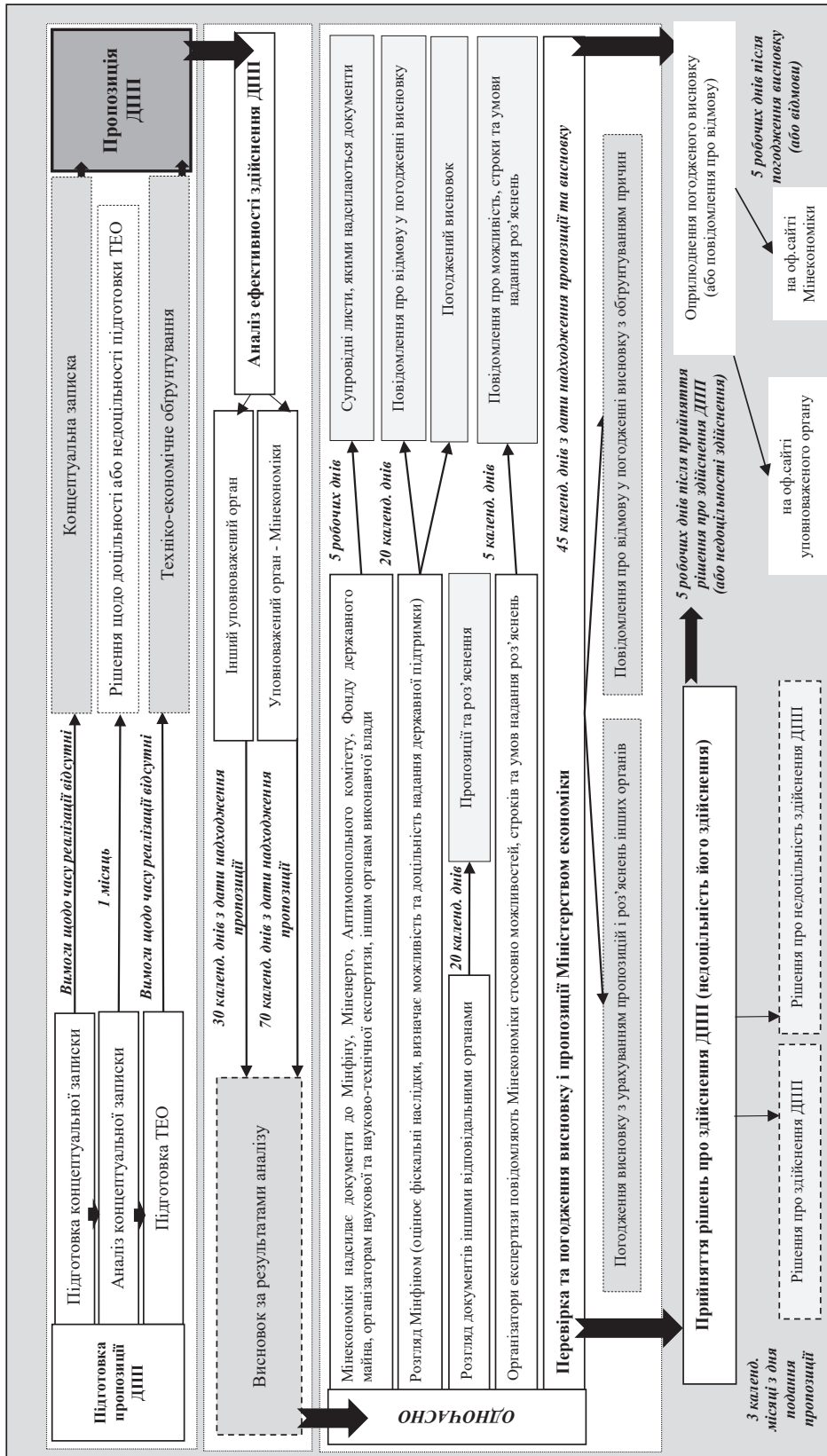


Рис. 1. Схеми процедури прийняття рішень про здійснення державно-приватного партнерства

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

В основі цього алгоритму лежить розрахунок економічної ефективності реалізації проекту окремо для державного та приватного партнерів в залежності від особливостей та форми такого партнерства. Початок алгоритму передбачає розрахунок загальної гіпотетичної вартості проекту та основних його параметрів протягом усього життєвого циклу. Далі потрібно здійснити оцінку наявності бюджетних коштів для фінансування капітальних та поточних витрат проекту в повному обсязі і, за умови їх недостатності, розглянути можливість використання залучених коштів.

Якщо коштів у держави є достатній обсяг коштів (бюджетних чи залучених), то необхідно оцінити економічну ефективність проекту для держави через розрахунок чистої приведеної вартості (ЧПВ<sub>д</sub>). Оцінку ефективності проекту необхідно проводити на мультикритеріальній основі, враховувати специфічні особливості різних форм реалізації проектів такого характеру партнерської взаємодії, що обумовлюватимуть використання різних модифікацій формули розрахунку ЧПВ [9, с. 48]. У випадку якщо показники економічної ефективності проекту для держави є кращими у варіанті реалізації еталонного проекту (ЧПВ<sub>д</sub>), ніж у варіанті проекту на засадах ДПП (ЧПВ<sub>дпп</sub>), виникає необхідність у створенні компетентної експертної комісії для виявлення ризиків, що можуть виникнути при можливому залученні приватного партнера, та дослідження і розрахунку додаткових позитивних ефектів від партнерської взаємодії.

Перелік таких додаткових ефектів може включати мінімізацію цін та тарифів для споживачів; максимальну кількість створення додаткових робочих місць (або відсоток скорочення безробіття); максимальний ріст рівня середньої заробітної плати працівників, залучених у роботу над проектом та на підприємстві, створеному завдяки ДПП; мінімальне техногенне навантаження на навколишнє середовище; максимальна кількість додатково охоплених споживачів продукції та послуг; максимальний рівень інноваційності продукції та запроваджених технологій [9, с. 50].

Якщо робоча група прийме рішення про несуттєвість додаткових ефектів, які може дати державно-приватне партнерство, то проект потрібно реалізовувати у державному секторі, інакше – має бути прийняте рішення про доцільність реалізації проекту через механізм ДПП. Таке ж рішення приймається і у разі, якщо показники ефективності проекту для держави є гіршими у варіанті реалізації зусиллями органів державної влади через державні компанії, ніж у варіанті із використанням ДПП.

Етап реалізації механізму ДПП, що стосується прийняття рішення про здійснення ДПП, потребує модернізації в частині строків розгляду пропозиції ДПП. Перш за все, це стосується строків проведення аналізу ефективності здійснення ДПП. Чинним законодавством передбачено, що у випадку залучення державних коштів залежно від того, який орган є уповноваженим розглядати пропозицію, процедура аналізу ефективності здійснення ДПП проводиться в рамках 70–75 календарних днів. Якщо використання коштів державного бюджету не передбачається, то така процедура триває 30 днів. Це означає, що настання моменту укладення договору, після якого бізнес може почати виконувати свої обов'язки за угодою ДПП, є затягнутим у часі, і тривалі очікування рішення державного органу позбавляють приватного партнера можливості ефективно інвестувати капітал. Тому строки здійснення аналізу ефективності ДПП мають бути зменшеними. Вважаємо необхідним встановлення певних вимог до рівня показників, достатніх для прийняття рішення про здійснення ДПП. Наприклад, доцільно встановити граничну вартість проектів ДПП регіонального рівня, до яких можна застосувати скорочені строки прийняття рішення, що залежатимуть безпосередньо від масштабу кожного проекту партнера [1, 10].

На Міжнародній конференції з питань відновлення України, що відбулась у місті Лугано (Швейцарія), Прем'єр-міністр України наголосив державно-приватне партнерство як інструмент залучення інвестицій приватного сектору є одним із ключових ресурсів для відбудови країни на ряду із замороженими активами країни-агресора [11]. Відбудова України передбачає розробку спеціальної програми ДПП на державному рівні з відповідними перевагами (страхування військових ризиків) для приватних інвесторів [12].

Запущений в Україні механізм ДПП не передбачає його застосування у воєнний та післявоєнний час. Тому механізм реалізації державно-приватного партнерства вимагає вдосконалення, в тому числі в частині проведення процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства. У Проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» пропонується здійснювати підготовку «проектів відновлення» без розробки концептуальної записки та ТЕО, аналіз ефективності таких проектів не проводити, а строк їх підготовки такого скоротити на 10–12 місяців. Також пропонується створення для державних проектів відновлення спеціальних галузевих комісій, для комунальних – централізованих комісії міст або областей (замість формування нової комісії для кожного нового проекту) [13].

Внесення таких концептуальних коригувань дозволить адаптувати використання механізму державно-приватного партнерства для залучення додаткового фінансування, і як наслідок, – відновити, розбудувати та модернізувати регіони України та створити мультиплікативний ефект для економіки, що особливо важливо у воєнний та повоєнний час.

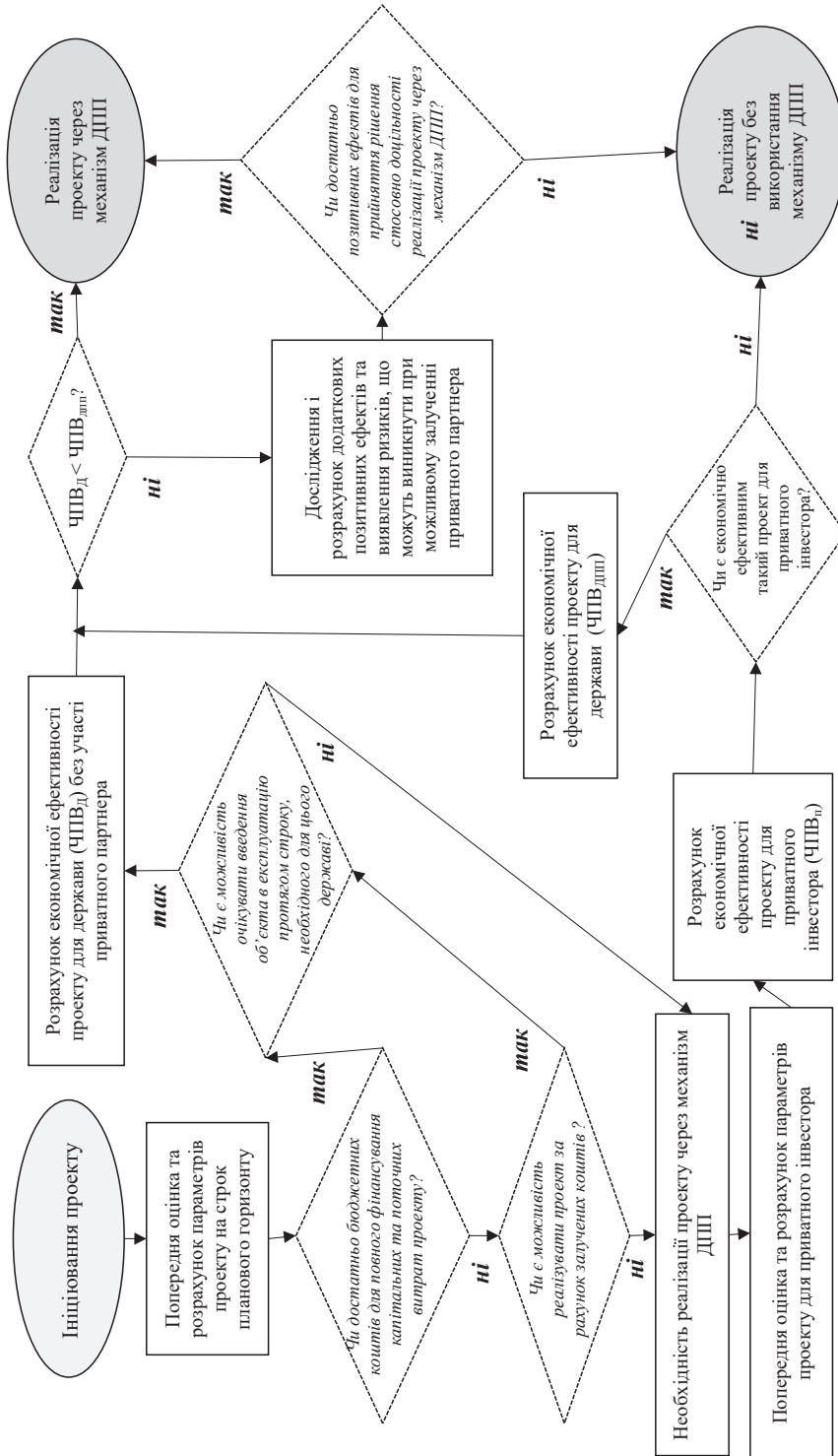


Рис. 2. Алгоритм дослідження доцільності реалізації проекту через механізм державно-приватного партнерства

Джерело: складено автором на основі [2], [6], [7], [8]

**Висновки із досліджуваного матеріалу і перспективи подальших розвідок в цьому напрямі.** В умовах війни в Україні нагальною є потреба у вдосконаленні механізму реалізації державно-приватного партнерства процедури на етапі прийняття рішення про здійснення такого партнерства. І хоча можна стверджувати, що на законодавчому рівні такий механізм сформований, проте реалії його практичного застосування виявляють всі недоліки існуючого на сьогодні механізму, його суттєві вади законодавчого характеру. Тому ключовими векторами удосконалення процедури прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства мають стати внесення доповнень до пропозиції, що подається на здійснення ДПП, проведення об'єктивного стандартизованого порівняльного аналізу результативності реалізації проекту ДПП, перегляд законодавства в напрямку скорочення строків розгляду документів та прийняття рішень.

Крім того, в умовах повномасштабної війни в Україні основним вектором удосконалення процедури прийняття рішення про здійснення ДПП є внесення концептуальних правок до законодавчих актів, що дозволить спростити цю процедуру та забезпечити ефективне застосування ДПП для залучення значного обсягу приватних інвестицій для відбудови і територіального розвитку регіонів України та продовження реформ у сфері інновацій в післявоєнний період, виконання яких сприятиме форсованому становленню конкурентоспроможної інноваційної системи в Україні, прискоренню модернізації економіки, а також зменшенню деструктивних наслідків, спричинених повномасштабним вторгненням російської федерації на територію незалежної України.

### Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
2. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011р. № 384 (в редакції від 22.04.2020р. №294). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2020>
3. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання: монографія / В.В. Круглов. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2019. 252 с.
4. Канова О.А. Особливості процесу розроблення та реалізації проектів публічно-приватного партнерства. Економіка та управління національним господарством. 2017. № 3 (08). С. 53–58.
5. Круглов В.В. Моделі визначення ефективності проектів державно-приватного партнерства. Держава та регіони. 2018. № 1 (61). С. 107–112.
6. Мельник А.Ф. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку : монографія / Мельник А.Ф., Підгаєць С.В. – Тернопіль : ТНЕУ, 2017. – 279 с.
7. Крутова А.С. Проекти державно-приватного партнерства: реалізація та аналіз ефективності. Економічний простір. 2019. № 141. С. 158–171.
8. Криничко Л.Р. Удосконалення правового механізму реалізації державно-приватного партнерства як інвестиційного проекту в сфері охорони здоров'я. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 23. С. 131–137.
9. Науменкова С.А. Особливості оцінювання ефективності проектів публічно-приватного партнерства: зарубіжний досвід та українська практика. Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка. 2013. №134. С. 47–51
10. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 (в редакції від 20.05.2020 р. № 401). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2020>
11. Ukraine Recovery Conference. URL: <https://ua.urc2022.com/>
12. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua/>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України: Проект Закону від 01.07.2022 р. № 7508. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39902>

### References:

1. VRU, Law of Ukraine (2010), *Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo* [Law of Ukraine “About public-private partnership”], dated July 01, 2010 No. 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (related to 14.10.2022) [Ukraine]
2. KМУ (2011), *Poriadok provedennia analizu efektyvnosti zdiisnennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva* [The procedure for conducting an analysis of the effectiveness of public-private partnership implementation], resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 11, 2011. No. 384 (as amended from April 22, 2020, No. 294). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-2020> (related to 14.10.2022) [Ukraine]

3. Edited by Kruhlov V.V. (2019). *Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini: mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання* [Development of public-private partnership in Ukraine: mechanisms of state regulation], Monograph, Kharkiv, *Edition of Harry NADU “Master”*, 252 p. [Ukraine]

4. Kanova, O.A. (2017), “*Osoblyvosti protsesu rozroblennia ta realizatsii proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva*” [“Peculiarities of the process of development and implementation of public-private partnership projects”], journal *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom* [Economy and management of the national economy], vol. 3(08), pp. 53–58 [Ukraine]

5. Kruhlov, V.V. (2018), “*Modeli vyznachennia efektyvnosti proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva*” [Models for determining the effectiveness of public-private partnership projects] journal *Derzhava ta rehiony* [State and regions], vol. 1(61), pp. 107–112 [Ukraine]

6. Edited by Melnyk A.F., Pidgaets S.V. (2017). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi instytutiv natsionalnoi ekonomiky: mekhanizmy rozvytku* [State-private partnership in the system of institutions of the national economy: mechanisms of development], Monograph, Ternopil, *TNEU*, 279 p. [Ukraine]

7. Krutova, A.S (2019), “*Proekty derzhavno-pryvatnoho partnerstva: realizatsiia ta analiz efektyvnosti*” [Public-private partnership projects: implementation and effectiveness analysis] journal *Ekonomichniy prostir* [Economic space], vol. 141, pp. 158–171 [Ukraine]

8. Krynychko, L.R. (2020), “*Udoskonalennia pravoho mekhanizmu realizatsii derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak investytsiinoho proektu v sferi okhorony zdorovia.*” [Improvement of the legal mechanism for the implementation of public-private partnership as an investment project in the field of health care] journal *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience ], vol. 23, pp. 131–137 [Ukraine]

9. Naumenkova, S.A. (2013), “*Osoblyvosti otsiniuvannia efektyvnosti proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva: zarubizhnyi dosvid ta ukrainska praktyka*” [Peculiarities of evaluating the effectiveness of public-private partnership projects: foreign experience and Ukrainian practice] journal *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im. T.H. Shevchenka* [Bulletin of Kyiv National University named after T.G. Shevchenko ], vol. 134, pp. 47–51 [Ukraine]

10. KМУ (2011), *Poriadok provedennia konkursu z vyznachennia pryvatnoho partnera dlia zdiisnennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva shchodo ob'ektiv derzhavnoi, komunalnoi vlasnosti ta ob'ektiv, yaki nalezhat Avtonomnii Respublitsi Krym* [The procedure for conducting a competition to determine a private partner for the implementation of public-private partnership in relation to state, communal property and objects belonging to the Autonomous Republic of Crimea], resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 11, 2011. No. 384 (as amended from May 20, 2020, No. 401). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2020> (related to 14.10.2022) [Ukraine]

11. Ukraine Recovery Conference. URL: <https://ua.urc2022.com/>

12. *Plan vidnovlennia Ukrainy* [Ukraine recovery plan]. URL: <https://recovery.gov.ua/>

13. VRU, Project of Law of Ukraine (2012), *Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia mekhanizmu zaluchennia pryvatnykh investytsii z vykorystanniam mekhanizmu derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia pryshvydshennia vidnovlennia zruinovanykh viinoiu ob'ektiv ta budivnytstva novykh ob'ektiv, poviazanykh z pisliavoiennoiu perebudovoiu ekonomiky Ukrainy* [Project of Law of Ukraine “On the introduction of amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the improvement of the mechanism of attracting private investments using the mechanism of public-private partnership to speed up the restoration of objects destroyed by the war and the construction of new objects related to the post-war reconstruction of the economy of Ukraine”], dated July 01, 2022 No. 7508. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39902> (related to 14.10.2022) [Ukraine]