

DOI: <https://doi.org/10.32838/2523-4803/70-2-22>

УДК 340:342

Хмурова В.В.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту,
Київський національний торговельно-економічний університет

Khmurova Viktoriia

Kyiv National University of Trade and Economics

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ВПЛИВУ НА ВИЗНАЧЕННЯ ВИДУ ПАРТНЕРСЬКИХ УГОД

У статті розглянуто основні положення децентралізації як альтернативного варіанту до управління на місцях. Визначено особливості децентралізації та її переваги для місцевих органів влади. З огляду на перспективи та збільшення можливостей для місцевих органів влади, визначено особливості запровадження публічно-приватного партнерства. Визначено перспективи роботи місцевих органів влади: їх повноваження та ступінь відповідальності. Концепція розвитку місцевих органів влади має сприяти збільшенню соціального ефекту. Розглянуто та проаналізовано варіанти можливих партнерських угод за публічно-приватного партнерства на місцях. Оцінено переваги та недоліки кожного з варіантів. Запропоновано варіанти використання різних варіантів договорів під час створення публічно-приватного партнерства на місцях.

Ключові слова: децентралізація, партнерство, публічно-приватне партнерство, угода, місцеві органи влади.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації виникає значна кількість питань щодо доцільності даної системи управління, її перспектив та особливостей. Місцеві органи влади мають чітко розуміти, які існують можливості партнерства й які угоди при

цьому варто підписувати. Питанням варіативності укладання договорів присвячено недостатньо уваги. Отже, визначення можливостей є необхідною умовою розвитку публічно-приватного партнерства в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У більшості наукових досліджень М. Баймуратова [1] та С. Осипенко [2] питання децентралізації розглядаються окремо від перспектив розвитку партнерських відносин. Визначено необхідність установлення чітких норм для взаємодії органів влади з місцевою владою. Розглядаються питання децентралізації для вирішення питань на місцях. У деяких дослідженнях О. Мостовенко [3], Д. Родерс [4], М. Бек [5] визначено особливості оцінки підприємств та якості їхніх послуг в умовах децентралізації. Розглядаються переваги наявності місцевого самоврядування та виявлено проблеми, які виникають у цей час.

Формулювання цілей статті. Мета статті – дослідити й оцінити можливість застосування партнерських угод місцевими органами влади завдяки децентралізації та визначити сфери застосування.

Виклад основного матеріалу. Дослідження останніх років в економіці визначають, що централізм не посилює державу, більше того, він може призвести до невідповідності влади. Проти децентралізації виступають політичні сили, які бажають тотального контролю над економічними і соціальними диспропорціями регіонів. Влада вважає, що особливості економічного розвитку регіонів і, відповідно, їхніх соціальних потреб потребують тотального контролю над розподілом обмежених ресурсів.

На утриманні місцевих органів влади знаходяться освіта, охорона здоров'я, благоустрій територій, охорона навколишнього середовища. Здійснення цих витрат під контролем центральних органів влади є неефективним через затримки фінансування та несвоєчасність. Здійснення цих витрат за умов децентралізації дасть змогу врахувати потреби населення та водночас оптимізувати витрати шляхом раціональної концентрації надання послуг з урахуванням місцевих умов.

Наступним напрямом цілеспрямованих витрат є будівництво шляхів та засобів зв'язку. Здійснення цих витрат на місцевому рівні дасть змогу вирішити найбільш гострі питання життєдіяльності місцевих громад та територій. Відсутність децентралізації позбавляє місцеву владу стимулів та ефективного використання коштів. Саме впровадження інструментів децентралізації та збільшення можливостей місцевих громад дає змогу підвищувати рівень економічного розвитку.

Децентралізація та наявність місцевих органів влади надає можливість застосування публічно-приватного партнерства, що має стати одним із найбільш пріоритетних напрямів співпраці. Якщо розглядати Європейську хартію місцевого самоврядування, то в ній закріплено необхідність здійснення муніципальних функцій тими органами влади, що більш наближені до громадян. При цьому органи місцевої влади передають функції надання публічних послуг недержавним (комерційним або громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та розроблення загальної стратегії. Така децентралізація дає змогу забезпечити більшу гнучкість та ефективність управління, а

також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг, підвищення соціальної відповідальності. Недоліками цього підходу є акцент на комерціалізацію проєктів та недостатній облік питань соціально-політичної участі та взаємодії.

Децентралізація допоможе місцевим органам влади:

- наблизити послуги до громадянина та підвищити їхню якість;
- створити повноцінну систему місцевого самоврядування, де громади будуть спроможні виконувати покладені на них повноваження та відповідати за їх виконання;
- «зміцнити» громади, щоб їх об'єднані ресурси (фінансові, майнові, інтелектуальні) можна було використати для підвищення якості послуг та розвитку місцевої інфраструктури;
- створити передумови для економічного розвитку громад, оскільки у них тепер залишаються податки і вони стають більш зацікавлені в розвитку територій, бізнесу та інфраструктури;
- підвищити спроможність громад напряму залучати іноземні інвестиції, отримувати міжнародну технічну допомогу.

За умови повної реалізації засад децентралізації нові місцеві органи влади матимуть такі повноваження [6]:

Власні: планування розвитку, залучення інвестицій розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами; розвиток міської інфраструктури: утримання та будівництво доріг, благоустрій; надання житлово-комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, управління відходами); організація роботи громадського транспорту; громадська безпека; пожежна охорона.

Делеговані: соціальна допомога, надання адміністративних послуг, дошкільна та середня освіта, первинна медична допомога, культура та спорт.

Особливими джерелами фінансування місцевих органів влади є: різноманітні трансферти (базова дотація, освітня і медична субвенції, капітальні трансферти); цільові та добровільні внески установ до місцевих фондів охорони довкілля; надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги; кошти пайової участі у розвитку інфраструктури; кошти від відчуження комунального майна; місцеві запозичення; інше.

Один із варіантів реалізації можливостей влади за умов децентралізації – партнерство, і саме як варіант публічно-приватного партнерства.

Публічно-приватне партнерство – це ситуація, коли фінансування та/або функціонування органу місцевої влади або приватного підприємства здійснюється в рамках партнерства, налагодженого між урядом та однією чи кількома компаніями приватного сектору. Публічно-приватне партнерство передбачає укладання договору між органом влади та представником приватного сектору, за умовами якого приватний партнер зобов'язується надавати закріплені за ним послуги або реалізовувати проєкт, беручи на себе значну частину фінансових, технічних та експлуатаційних ризиків [7].

Основним завданням публічно-приватного партнерства є трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємовідносин традиційної влади з метою оптимізації надання послуг, а також можливості залучення громадян, громадських та приватних структур у процеси прийняття соціально вагомих рішень. У рамках партнерства можлива постійна й активна взаємодія публічного та приватного секторів, що забезпечить адаптацію управлінських механізмів у складних умовах сучасності та динаміки сучасного суспільства, різноманітності соціальних проблем. Вагомим управлінським завданням залишається визначення дизайну поєднання публічних і приватних можливостей та ризику.

Публічно-приватне партнерство здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» [8] та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом. Приватним партнером можуть бути будь-які юридичні особи (крім державних та комунальних підприємств) та фізичні особи – підприємці.

Для налагодження партнерських відносин можуть використовуватися договори про спільну діяльність, управління майном, інвестиційний, оренди, концесії тощо.

Договір про спільну діяльність. Чинне законодавство визначає спільну діяльність як взаємодію сторін (учасників) на договірній основі без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить закону, як на основі об'єднання вкладів учасників (просте товариство), так і без такого об'єднання. Дає можливість залучення інвестора до вирішення основних проблем, є гнучким та врегульованим, дає можливість розподілу ризиків та отримання вигоди від діяльності у вигляді прибутку. Можливе застосування під час реконструкції чи відновлення медичних закладів, будівництва або модернізації котельень тощо. Договором може фіксуватися підхід до розрахунку вартості послуг приватного партнера, а також на приватного партнера можуть покладатися певні соціальні зобов'язання.

Договір управління майном було визначено однією з можливих форм здійснення державно-приватного партнерства з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» № 817-VIII від 24 листопада 2015 р. Обов'язковою умовою такого договору управління майном, укладеного в межах процедури державно-приватного партнерства, є наявність інвестиційних зобов'язань приватного партнера.

Договір управління майном передбачає: передачу однією стороною (установником управління) іншій стороні (управителеві) на певний строк майна в управління; обов'язок іншої сторони здійснювати від свого імені управління майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача);

внесення установником управління плати за управління майном на користь управителя.

Розглядаючи можливість укладення договору управління майном для реалізації проєкту державно-приватного партнерства, варто обов'язково врахувати особливості, які характерні для такого механізму, зокрема: законодавство не містить спеціальних норм, які б визначали особливості правовідносин управління майном як одну з форм реалізації державно-приватного партнерства; відсутність успішної та широкої практики реалізації проєктів з управління майном в Україні, зокрема у сфері комунального майна; необхідність внесення плати на користь управителя та відсутність підстав для проведення поліпшень майна, управління яким здійснюватиме приватний партнер.

Інвестиційний договір не передбачений у Цивільному кодексі України та відсутні будь-які інші норми чинного законодавства, які регулюють питання укладення, виконання та припинення таких договорів, що свідчить про недостатню правову визначеність такого механізму.

Орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності. Закон України «Про державно-приватне партнерство» [6] дозволяє оформлювати партнерство місцевих органів влади та приватного інвестора в орендні правовідносини за умови відповідності договору оренди ознакам державно-приватного партнерства.

Орендар наділений правом здійснювати поліпшення об'єкта оренди і вправі залишити за собою проведені ним поліпшення орендованого майна, здійснені за рахунок власних коштів, за умови, що вони можуть бути відокремлені від майна без заповдіння йому шкоди.

Орендна плата визначається на підставі незалежної експертної оцінки.

Нормативно договір *концесії* (або *концесійний договір*) визначено як договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право (а) створити (побудувати) об'єкт концесії чи (б) суттєво його поліпшити та (або) (в) здійснювати його управління (експлуатацію) з метою задоволення громадських потреб.

Важливим також є те, що сторони договору концесії наділені правом визначати зміст договору на основі типового договору, від змісту якого сторони не можуть відступати, але мають право конкретизувати його умови.

Варто звернути увагу на те, що Закон України «Про концесію» [10] встановлює три категорії об'єктів права державної чи комунальної власності, які можуть надаватися у концесію: майно підприємств, їхніх структурних підрозділів, що є цілісними майновими комплексами або системами цілісних майнових комплексів; об'єкти незавершеного будів-

ництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання послуг із задоволення громадських потреб у сферах концесійної діяльності; спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб у певних сферах комерційної діяльності.

Також об'єкти права державної власності, надані у концесію, не підлягають приватизації протягом дії концесійного договору без згоди концесіонера.

Що стосується комунального майна, то, відповідно до Закону України «Про концесію» [10], затвердження переліку об'єктів права комунальної власності, які можуть надаватися в концесію, здійснюється виключно на пленарних засіданнях відповідних рад.

Рішення про надання концесії на об'єкт права комунальної власності за результатами концесійного конкурсу приймає уповноважений орган місцевого самоврядування. Концесія на об'єкти права комунальної власності надається з урахуванням інтересів регіону, територіальної громади в забезпеченні споживачів товарами (роботами, послугами), які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Важливим є те, що законодавство передбачає можливість диференціювати концесійний платіж та надає сторонам право встановлювати його: у фіксованому розмірі; у відсотках від вартості наданого у концесію об'єкта за результатами його оцінки; як частку (у відсотках) чистого доходу від концесійної діяльності, отриманого концесіонером; у вигляді передачі у власність концесіодавця майна, що знаходиться у власності концесіонера та придбане ним відповідно до умов концесійного договору; шляхом поєднання різних видів концесійних платежів.

Можливість поєднання різних видів концесійних платежів дає змогу ставити розмір такого платежу в залежність від показників господарської діяльності концесіонера (наприклад, частка від чистого прибутку) або виконання інвестиційних зобов'язань (наприклад, у разі придбання майна на виконання договірних зобов'язань), забезпечити надходження концесійного платежу до державного бюджету за умов різних результатів діяльності концесіонера.

Закон України «Про концесію» [10] закріплює право концесіонера за рахунок власних коштів здійснювати реконструкцію, технічне переоснащення, поліпшення майна, отриманого в концесію. Законодавство прямо встановлює гарантію збереження права власності на майно держави/територіальної громади.

Така модель регулювання дає змогу уникнути потенційних спорів щодо компенсації здійснених концесіонером поліпшень об'єкта концесії та сприяє

технічному переоснащенню об'єктів державної/комунальної власності з мінімальними витратами коштів державного/місцевого бюджету та коштів державного/комунального підприємства.

Передача в концесію об'єктів незавершеного будівництва, що перебувають у комунальній власності, які можуть бути добудовані з метою їх використання для провадження діяльності у сферах водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, надання послуг, пов'язаних із постачанням споживачам тепла; надання концесії на створення (будівництво) об'єкта у сферах теплопостачання передбачають погодження органом, уповноваженим управляти комунальним майном, умови конкурсу із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Для органів місцевої влади найбільш вигідними є договори про спільну діяльність, про управління майном, оренди, концесії та змішані договори.

Розподіл ризиків та прибутків між партнерами законодавчо не обмежений та визначається самостійно органом управління об'єктом публічно-приватного партнерства з урахуванням вимог постанови КМУ № 384[9].

Висновки. Проаналізувавши можливі варіанти укладання договорів між місцевими органами влади та приватним партнером, визначено, що укладання договору управління майном, яке нині закріплене за комунальними підприємствами, не дасть змоги реалізувати заходи, які необхідні для модернізації та розвитку інфраструктури, та не є найбільш оптимальною формою співпраці місцевих органів влади та приватного інвестора.

Відсутність правового регулювання інвестиційного договору не дає змоги розглядати такий договір як ефективний механізм залучення інвестицій.

Правова модель договору оренди не передбачає можливості встановлення зобов'язань приватного партнера щодо працевлаштування працівників, що працевлаштовані на об'єкті оренди, а також покладення на нього будь-яких обов'язків щодо дотримання соціальних гарантій для таких осіб. Своєю чергою, умови такого співробітництва можуть передбачати перехід права власності на таку будівлю до приватного партнера після завершення строку дії договору.

З огляду на викладене та враховуючи чіткість нормативного регулювання концесійних правовідносин, концесія потенційно може бути оптимальним варіантом залучення приватних інвестицій в інфраструктуру.

Отже, найкращим варіантом сьогодні є укладання концесійних договорів із метою поліпшення соціального захисту населення територіальної громади.

Список літератури:

1. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17.
2. Осипенко С.О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2013. № 4. С. 176–181.
3. Mostovenko O.O., Zinchenko M.M., Honcharov V.V. Decentralization – these new opportunities of the united states. *Ways to improve construction efficiency*. 2020. № 44. P. 73–79.
4. Rogers D. Community control and decentralization : In *Urban politics: New York style* / ed. J. Bellush, D. Netzer. NY : Armonk, 2019. P. 187.
5. Beck M.J., Gunn J.L., Hallman N. The geographic decentralization of audit firms and audit quality. *Journal of Accounting and Economics*. 2019. № 68(1).
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Верховна Рада України. Дата оновлення: 18.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80> (дата звернення: 24.03.2020).
7. European PPP Expertise Centre : вебсайт. URL : www.eib.org/epcc (дата звернення: 24.03.2020).
8. Про державно-публічне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI / Верховна Рада України. Дата оновлення: 20.10.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2404-17> (дата звернення: 24.03.2020).
9. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова КМУ від 16.02.2011 № 232 / Кабінет Міністрів України. Дата оновлення: 30.09.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF> (дата звернення: 24.03.2020).
10. Про концесію : Закон України 03.10.2019 № 155-IX / Верховна Рада України. Дата оновлення: 01.02.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/155-20> (дата звернення: 24.03.2020).

References:

1. Bajmuratov, M. (2015). Decentralizaciya ta kompetenciya miscevoogo samovryaduvannya v Ukrayini [Decentralization and competence of local self-government in Ukraine]. *Viche*, no. 12, pp. 14-17.
2. Osypenko S. O. (2013). Finansova decentralizaciya: efektyvnist` realizaciyi na miscevomu rivni [Financial decentralization: Effective implementation at the local level]. *Zbirnyk naukovykh prats Tavriiskoho derzhavnoho ahrotekhnolohichnoho universytetu (ekonomichni nauky)*, no. 4, pp. 176-181.
3. Mostovenko O. O., Zinchenko M. M., & Honcharov V. V. (2020). Decentralization–these new opportunities of the united states. *Ways to improve construction efficiency*, (44), 73-79.
4. Rogers D. (2019). Community control and decentralization. In *Urban politics: New York style*, pp. 143-187.
5. Beck M. J., Gunn J. L., & Hallman, N. (2019). The geographic decentralization of audit firms and audit quality. *Journal of Accounting and Economics*, 68(1), 101234.
6. Pro misceve samovryaduvannya v Ukrayini : Zakon Ukrayiny` vid 21.05.1997 № 280/97-VR [About Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 № 280/97-BP]. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Data onovlennya 18.03.2020. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-80> (accessed 24.03.2020)
7. European PPP Expertise Centre. Available at: www.eib.org/epcc (accessed 24.03.2020)
8. Pro derzhavno-publichne partnerstvo : Zakon Ukrayiny` vid 01.07.2010 № 2404-VI [About Public-Public Partnership: Law of Ukraine of July 01, 2010 № 2404-VI]. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Data onovlennya 20.10.2019. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2404-17> (accessed 24.03.2020)
9. Pro zatverdzhennya Metody`ky` vy`yavlennya ry`zy`kiv zdzijsnennya derzhavno-pry`vatnogo partnerstva, yix ocinky` ta vy`znachennya formy` upravlinnya ny`my` : Postanova KМУ vid 16.02.2011 N 232 [About approval of the Methodology for identifying the risks of public-private partnership implementation, their assessment and determining the form of managing them: KМУ Resolution of February 16, 2011 № 232]. *Kabinet ministriv Ukrayiny*. Data onovlennya 30.09.2015. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232-2011-%D0%BF> (accessed 24.03.2020)
10. Pro koncesiyu : Zakon Ukrayiny` 03.10.2019 № 155-IX [Concession: Law of Ukraine of October 03, 2019 № 155-IX]. Data onovlennya 01.02.2020. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/155-20> (accessed 24.03.2020)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ
НА ВЫБОР ВИДА ПАРТНЕРСКОГО СОГЛАШЕНИЯ

В статье рассмотрены основные положения децентрализации как альтернативного варианта управления на местах. Определены особенности децентрализации и ее преимущества для местных органов власти. Учитываемая перспектива увеличения возможностей для местных органов власти, определены особенности использования публично-частного партнерства. Определены перспективы работы местных органов власти: их полномочия и степень ответственности. Концепция развития местных органов власти должна способствовать увеличению социального эффекта. Рассмотрены и проанализированы варианты возможных партнерских договоров при публично-частном партнерстве на местах. Оценены преимущества и недостатки каждого из вариантов. Предложены варианты использования разных вариантов договоров при создании публично-частного партнерства на местах.

Ключевые слова: децентрализация, партнерство, публично-частное партнерство, соглашение, местные органы власти.

DECENTRALIZATION AS A FACTOR INFLUENCING PARTNER AGREEMENT DETERMINATION

The article discusses the main points of decentralization as an alternative to field management. The features of decentralization and its benefits for local authorities are identified. Widespread implementation of the decentralization reform as a factor in the implementation of administrative reform. In Ukraine, the reasons for decentralization were mainly: reduction of dominance of the “center” with simultaneous formation of independent local self-government, transition from a rigid planned economy to market relations, provision of quality services to the population. Consequently, decentralization of state power and administration, separation of powers between central and local governments, partnership, subsidiarity are recognized principles of administrative reform. The amount of authority that local governments can exercise is determined by the amount of resources they have. Broadly speaking, the resources of an administrative unit are its capacity to meet the needs of the population together. Such needs include: living environment; providing citizens with income-generating activities; accessibility of education; health care; social assistance to the disabled. Currently, some budget spending is most appropriate at the local level. Such costs include: 1) expenditures intended to improve the financial standing of particular citizens; 2) expenses related to meeting the common needs of groups of citizens living in a certain territory; 3) capital investments in the development of local infrastructure. Given the prospects and increasing opportunities for local authorities, the specifics of public-private partnerships have been identified. The perspectives of work of local authorities are determined: their powers and degree of responsibility. The concept of local government development should help to increase social impact. Options for possible partnership agreements with public-private partnerships in the field have been considered and analyzed. The advantages and disadvantages of each option were evaluated. The options of using different contract options in creating a public-private partnership on the ground are suggested.

Key words: decentralization, partnership, public-private partnership, agreement, local authorities.