

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ ІННОВАЦІЙ РЕГІОНІВ

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України

***Анотація.** Виявлено недоліки в організаційно-інституційній структурі інноваційного розвитку регіонів. Досліджено діюче нормативно-правове забезпечення інноваційного розвитку регіонів України на засадах державно-приватного партнерства. Проаналізовано систему нормативно-правового забезпечення формування механізму державно-приватного партнерства в Україні. Розглянуто основний профільний закон у сфері розвитку державно-приватного партнерства, визначено його проблемні аспекти, що потребують змін.*

Ключові слова: державно-приватне партнерство; інноваційний розвиток регіонів; нормативно-правове забезпечення

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF FORMATION OF THE MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF INNOVATIONS OF REGIONS

***Abstract.** Deficiencies in the organizational and institutional structure of innovative development of regions are identified. The current regulatory and legal support of innovative development of the regions of Ukraine based on public-private partnership is investigated. The system of normative-legal support of formation of the mechanism of public-private partnership in Ukraine is analyzed. The basic main law in the field of public-private partnership development is considered, its problematic aspects that need to be changed are identified.*

Key words: public-private partnership; innovative development of regions; regulatory and legal support

У сучасних умовах державно-приватне партнерство (ДПП) є одним із основних механізмів реалізації масштабних проектів модернізації економіки регіонів України. Активізація використання такої форми співпраці владних та бізнесових структур є інноваційним інструментом розвитку територіальних громад та регіонів в цілому. Однак сьогодні, не зважаючи на значний інтерес до співробітництва у формі ДПП з боку приватних партнерів, через складну, багаторівневу та бюрократизовану нормативно-правову базу регулювання ДПП у поєднанні з високими корупційними ризиками реальні проекти такого роду, спрямовані на інноваційний розвиток регіонів, в Україні практично відсутні.

Важливий внесок у дослідження проблем нормативно-правового забезпечення розвитку ДПП зробили такі науковці як О. Вінник, Ю. Драчук, І. Дубовик, І. Косач, О. Сімсон та ін. Водночас, віддаючи належне досягненням дослідників в опрацюванні особливостей правового регулювання ДПП в цілому, варто зазначити, що залишаються недостатньо висвітленими проблеми нормативно-правового забезпечення ДПП як інструмента забезпечення інноваційного розвитку регіонів

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення формування механізму державно-приватного партнерства в сфері інновацій регіонів.

В умовах істотних змін соціально-економічної парадигми регіонального розвитку та реформування адміністративно-територіального устрою України обов'язковою умовою життєздатності, посилення ролі та спроможності територіальних громад є їх інноваційний розвиток, що передбачає формування відповідного інституційного забезпечення. Однак сьогодні через недосконалість інституційного забезпечення можливості ефективного використання потенціалу інноваційного розвитку територіальних громад значно обмежуються. Нормативно-правові акти загальнодержавного рівня фокусують увагу більше на функціонуванні регіонів, а не територіальних громадах як окремих суб'єктах [1, с.118].

Проблеми забезпечення інноваційного розвитку регіонів України починаються ще на найвищих рівнях влади. Справа в тому, що право розпоряджатись коштами державного фінансового забезпечення розвитку громад в Україні має шість державних органів, серед яких Міністерство розвитку громад та територій, Міністерство фінансів, Міністерство освіти і науки, Міністерство

соціальної політики та Державне агентство автомобільних доріг України. Згідно із затвердженою КМУ постановою №197 від 30.04.2014р. Міністерство розвитку громад та територій є головним органом системи центральних органів виконавчої влади, на якого покладено функції формування та реалізації державної політики регіонального розвитку. Однак фактичний стан речей свідчить про те, що згідно з законами України про державний бюджет за останні 5 років головними розпорядниками державних ресурсів для розвитку регіонів визначались також і інші органи державної влади, а Міністерство розвитку громад та територій навіть не брало участі у погодженні проектів та заходів (за винятком субвенцій на ремонт існуючих та створення нових спортивних комплексів у школах). Таким чином в Україні відсутній єдиний центр координації з питань реалізації регіональної політики, що заважає ефективному інноваційному розвитку регіонів [2].

Аналіз інституційно-організаційної структури забезпечення інноваційного розвитку регіонів України підтвердив, що єдина інституція, стратегічною функцією якої був би регіональний інноваційний розвиток, на сьогодні відсутня: не встановлений чітко визначений перелік ключових компетенцій обласних рад, державних адміністрацій та представницьких органів місцевого самоврядування з питань розвитку інновацій в регіоні, їх повноваження та функції дублюються, перешкоджаючи ефективній співпраці та координації. Інституційне забезпечення інноваційного розвитку регіонів України є недосконалим, безсистемним, бюрократичним та фрагментарним. Через це виникає правова невизначеність, функціонування суб'єктів господарювання дестабілізується і, як наслідок, інноваційного зростання в регіонах не відбувається [3, с.187].

Законам розвитку регіонів на основі інновацій для ефективної дії не вистачає підтримки необхідних нормативних документів та методичних рекомендацій стосовно розробки стратегій інноваційного розвитку регіонів, програм і проектів їх реалізації. Це означає, що незважаючи на значну кількість документів, нормативно-правове забезпечення інноваційного розвитку регіонів характеризується недосконалістю, яка, з одного боку, є обумовленою управлінською діяльністю загальнодержавних та регіональних інституцій, а з іншого – має закономірний негативний вплив на їх систему [3, с.190].

Детальний аналіз законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються методичні, організаційні та управлінські аспекти державно-приватного партнерства, показав, що їх дієвість у регулюванні механізму реалізації партнерських відносин між державними органами влади та суб'єктами підприємницької діяльності досить низькою, що не сприяє активізації співробітництва держави та бізнесу в напрямку забезпечення інноваційного розвитку регіонів. Механізм реалізації державно-приватного партнерства є багаторівневим, заплутаним та в цілому практично недієздатним. Про це свідчить перевантаження владними повноваженнями та контрольними функціями, занадто складна та бюрократизована процедура прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства, довготривалий розтягнутий у часі конкурс з визначення приватного партнера, невизначеність на законодавчому рівні строків укладання угоди ДПП [1, 4, 5].

Після введення в дію Постанови КМУ №815 від 16.11.2016 року, яка передбачала внесення змін до Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП потенційні приватні партнери очікували спрощення процедури проведення конкурсу, однак ускладнень виявилось більше, ніж спрощень. Порядок проведення такого конкурсу, що був затверджений Постановою КМУ №384 від 11.04.2011 року передбачав розгляд і затвердження органом управління протоколу комісії щодо визначення переможця конкурсу протягом однієї доби, що свідчило про суто формальний характер цієї процедури. Постановою КМУ №815 подовжено цей строк від одного дня до одного місяця. Однак таке подовження також є не виправданим і призводить до фактичної затримки проведення етапу визначення приватного партнера, затягування процесу укладання договору про ДПП. Необґрунтованість встановлення нового строку (1 місяць) пов'язана з тим, що конкурсні пропозиції, що надаються учасниками, мають чіткі строки дії, які зазвичай обмежуються кількома місяцями. До того ж, за результатами проведених переговорів переможець конкурсу може прийняти рішення про відмову від укладання угоди. Такі потенційні ризики вказують на доцільність скорочення строків на затвердження протоколу комісії щодо визначення переможця конкурсу [5, 6].

Нова редакція Порядку проведення конкурсу визначення приватного партнера виключила положення щодо розміщення на веб-сайті Мінекономіки як органу управління інформації стосовно укладеного договору державно-приватного партнерства. Це є системним недоліком у реалізації державної політики із розвитку державно-приватного партнерства, адже сьогодні для України характерною є відсутність єдиного реєстру проектів ДПП з вільним доступом до нього в онлайн-

режимі. Виключення цих норм вказує на те, що обсяги проактивно розкритої інформації стосовно проектів ДПП звужуються, а це суперечить принципам проведення державної політики із забезпечення відкритості української економіки [5, 6].

Потенційний приватний партнер має пройти значну кількість процедур погодження, при тому що рішення стосовно надання фінансової підтримки з боку держави будуть прийматись тільки після підписання договору про ДПП. В таких умовах відсутності державних гарантій виконання зобов'язань з питань фінансової підтримки застосування існуючого механізму реалізації державно-приватного партнерства для інноваційного розвитку регіонів України є неефективним. Крім того, варто зазначити, що чинне українське законодавство практично позбавляє державного партнера можливості виконувати свої довгострокові зобов'язання фінансового характеру в рамках договору ДПП через принцип середньострокового трирічного бюджетного планування та коригування бюджетних програм, в той час як договори ДПП є довгостроковими (5-50 років) та передбачають виконання зобов'язань протягом всього строку дії угоди. Ця проблема залишається вже довгий час невирішеною. Проект ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо забезпечення можливості взяття довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства)» був відкликаний та відправлений на доопрацювання 2016 року, проте питання взяття державним партнером на себе довгострокових зобов'язань за угодами ДПП досі є відкритим [5, 7].

Отже, в українських реаліях досі не завершено формування нормативно-правової бази формування механізму державно-приватного. Про суперечливість і неефективність нормативно-правового забезпечення інноваційного розвитку регіонів України свідчить і відсутність взаємоузгодженості між програмними документами, основними законодавчими та іншими нормативними державними актами з питань підтримки інновацій, що блокує інноваційні ініціативи підприємств регіонів. В таких умовах результати інноваційної діяльності не можуть відповідати потребам економіки і не стимулюють інноваційний розвиток регіонів України. Проаналізувавши основні законодавчі акти стратегічного характеру, можна стверджувати, що сьогодні в Україні не сформовано чіткої політики розвитку державно-приватного партнерства в цілому і в сфері інноваційного розвитку регіонів зокрема, незважаючи на вже існуючу законодавчу базу щодо формування інвестиційної та інноваційної політики, заходів підвищення конкурентоспроможності та розвитку регіонів, активізації підприємницької діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Безбах Н. В. Правові особливості здійснення державно-приватного партнерства в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 117–120.
2. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014р. № 197. Дата оновлення: 11.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.02.2022)
3. Єрмакова О.А. Сучасні виклики для інноваційного розвитку регіонів України. *Приазовський економічний вісник*. 2020. №1 (18) С.186-190.
4. Палажченко К.С. Нормативно-правова характеристика державно-приватного партнерства у сфері надання освітніх послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 149–164
5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 19.02.2022)
6. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384. Дата оновлення: 01.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.02.2022)
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення можливості взяття довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства: Проект Закону від 04.05.2016 р. №4565. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4565&skl=9 (дата звернення: 19.02.2022)

Шавлак Марина Андріївна, здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України, м. Харків, e-mail: shavlakmaryna@gmail.com

Shavlak Maryna A. – seeker of higher education of PhD degree, Research Center for Industrial Problems of Development of the National Academy of Science of Ukraine, Kharkiv, e-mail: shavlakmaryna@gmail.com