

УДК 347:796+351.85:796

DOI <https://doi.org/10.32782/lexsportiva/2022.2.2>**Гук Ірина-Марія Михайлівна,**

аспірантка

Запорізького національного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4407-3944>**Давидова Ірина Віталіївна,**

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри цивільного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5622-671X>

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИМ ПАРТНЕРСТВОМ У СПОРТИВНІЙ ІНФРАСТРУКТУРІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Потреби України в спортивній інфраструктурі та обмежений фіскальний простір потребують ефективного управління державними інвестиціями задля стимулювання економічного розвитку, надання якісних послуг та стимулювання господарської діяльності. Реалізація інфраструктурних проектів задля задоволення суспільних послуг у процесі державно-приватного партнерства (далі – ДПП) широко розповсюджена в світі, адже зміщує акценти державного домінування у сфері створення та розподілу послуг, підвищує ефективність використання державних коштів за рахунок конкурентного управління, розподілу ризиків та відповідальності.

ДПП може слугувати дієвим рішенням для створення (вдосконалення, реконструкції) спортивної інфраструктури, в умовах відсутності можливості фінансування таких об'єктів з державного бюджету. Головним інтересом приватного сектору при реалізації проектів у сфері спортивної інфраструктури в основному є виконання таких об'єктів, тоді як державний сектор (що часто є власником таких об'єктів) здебільшого стурбований економікою утримання споруд та додатковими доходами для компенсації скорочення бюджету. Тому, в умовах обмежених ресурсів держави, співпраця державного та приватного партнера може слугувати ключем для успішного вдосконалення спортивної інфраструктури.

У статті розглянуто проблемні питання управління державно-приватним партнерством у спортивній інфраструктурі, враховуючи національний та міжнародний досвід. Проаналізовано позитивний та негативний досвід реалізації ДПП у сфері спорту на прикладі Сінгапуру, Великобританії, Китаю, Індії, Литви та інших, а також підсумовано шляхи вдосконалення управління такими проектами. З'ясовано ризики у проектах ДПП та їх головних носіїв, зокрема виокремлено юридичний, політичний, операційний, фінансовий, екологічний, ринковий та інші ризики. Досліджено законопроекти щодо вдосконалення регулювання ДПП в Україні, а також звернуто увагу на проблемні питання управління. Зроблено висновок, що для створення дієвого партнерства між державним і приватним секторами важлива наявність стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування, стабільної нормативної бази для ДПП та чітких критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління ДПП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, спорт, управління, бізнес, держава, спортивна інфраструктура, інновації, компанії, бюджет, інфраструктурні проекти.

Huk I.-M. M., Davydova I. V. MANAGEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN SPORTS INFRASTRUCTURE: VULNERABILITIES

Ukraine's needs in sports infrastructure and limited fiscal space require effective management of state investments in order to stimulate economic development, provide quality services and stimulate economic activity. The implementation of infrastructure projects for the satisfaction of public services in the process of public-private partnership (hereinafter – PPP) is widespread in the world, because it shifts the emphasis of state dominance in the sphere of creation and distribution of services, increases the efficiency of the use of public funds due to competitive management, risk distribution and responsibility.

PPP can serve as an effective solution for the creation (improvement, reconstruction) of sports infrastructure, in the absence of the possibility of financing such objects from the state budget. The main interest of the private sector in the implementation of sports infrastructure projects is mainly the use of such facilities, while the public sector (which often owns such facilities) is mostly concerned with the economics of maintaining the facilities and additional revenues to compensate for budget cuts. Therefore, in conditions of limited state resources, cooperation between the state and private partners can serve as the key to successful improvement of the sports infrastructure.

The article examines the problematic issues of public-private partnership management in sports infrastructure, taking into account national and international experience. The positive and negative experience of PPP implementation in the field of sports is analyzed using the examples of Singapore, Great Britain, China, India, Lithuania and others, and ways of improving the management of such projects are summarized. Risks in PPP projects and their main carriers have been clarified, in particular, legal, political, operational, financial, environmental, market and other risks have been

identified. Draft laws on improving PPP regulation in Ukraine were studied, and attention was also paid to problematic management issues. It was concluded that in order to create an effective partnership between the public and private sectors, it is important to have a strategic view on public investment priorities, a stable regulatory framework for PPPs, and clear selection criteria and opportunities for effective PPP management.

Key words: public-private partnership, sport, management, business, state, sports infrastructure, innovations, companies, budget, infrastructure projects.

Державно-приватне партнерство в умовах дефіциту державних коштів, браку навичок і досвіду державного сектора щодо підтримки інфраструктури та розподілу ризиків інфраструктурних проектів може слугувати ефективним способом реалізації масштабних проектів у спортивній інфраструктурі.

Світовий ринок інфраструктури останніх десятиліть свідчить про ефективність використання ДПП.

Більше того, Європейська економічна комісія ООН опублікувала проект керівних принципів належного врядування в державно-приватному партнерстві, спрямованих на досягнення Цілей сталого розвитку, пропагуючи ДПП як важливий механізм і ефективний інструмент для країн і регіонів.

Розглянемо зарубіжний досвід щодо управління проектами державно-приватного партнерства у спортивній інфраструктурі детальніше.

Країна	Особливості
Індія	Для вирішення проблеми дефіциту спортивної інфраструктури в країні Міністерством у справах молоді та спорту подано пропозицію щодо включення спорту до узгодженого основного переліку підгалузей інфраструктури, щоб спортивний сектор мав право на отримання довгострокової фінансової підтримки банків та інших фінансових установ за тим же принципом, що й інші інфраструктурні проекти. Щодо моделі ДПП, для Індії найкраще підійде модель «Оновити, модернізувати та експлуатувати», що передбачає оновлення існуючої інфраструктури, що перебуває у занедбаному стані. Крім того, дії уряду спрямовані на створення Інтегрованого центру розвитку спорту, за моделлю «Будуй-експлуатуй-володій», що передбачає наступне: всі капітальні інвестиції, будівництво, експлуатація та ризики нестиме приватна організація; планування та моніторинг ефективності здійснюється урядом; розподіл доходів відбувається через попередньо ухвалену угоду. Також, управління розвитку Ная Райпур буде спортивне місто з усіма сучасними зручностями та обладнанням для тенісу, водних видів спорту та критим стадіоном за допомогою моделі «Будуй-експлуатуй». В тому числі, тенісна академія в Хайдарабаді, фінансується GVK є ще одним таким успішним партнерством між приватною організацією та муніципальною корпорацією чи державним органом. В Індії практикується створення комірок ДПП. Такі осередки були створені в рамках Індійського фонду розвитку інфраструктурних проектів.
Литва	Партнерство державного та приватного секторів у Литві визначається та регулюється Законом про інвестиції та передбачає реалізацію через концесію та договірне партнерство (існують гібридні форми спільних механізмів, що передбачають залучення державних та громадських організацій). Зокрема, спортивні споруди здебільшого перебувають у державній власності, але їм бракує суттєвих управлінських та людських ресурсів, щоб надавати адекватні послуги, особливо у молодіжному спорті. Організації-партнери представляють широкий спектр спортивних дисциплін (від командних видів спорту, таких як баскетбол, хокей, футбол, до індивідуальних видів спорту, таких як теніс, веслування на каное, керлінг). Крім того, в країні запроваджено ваучерну систему на неформальну освіту, згідно з якою учні можуть відвідувати заняття в різних школах неформальної освіти, таких як спортивні, музичні, образотворче мистецтво тощо. Більшість із цих заходів безкоштовні або оплачуються з ваучера учня. Це дає стимул приватним організаціям інвестувати в розвиток спортивної інфраструктури, оскільки з часом така інвестиція окуповується.
Бельгія	Впровадження ДПП у сфері спорту показало неефективність форми управління, яку було застосовано урядом та було зауважено, що для ефективного управління важливо не допустити втручання політичних, багатосторонніх та технічних складнощів, а також детально аналізувати питання, що стосуються пакетних закупівель.
Сінгапур	Розвиток Сінгапурського спортивного центру наразі є однією з найбільших форм державно-приватного партнерства у спорті. Програма Vision 2030 під керівництвом Sport Singapore та Міністерства культури, громади та молоді відіграла важливу роль у створенні такого спортивного центру. Спортивний хаб було запропоновано побудувати на основі 25-річного державно-приватного партнерства з метою створення найбільшої у світі спортивної інфраструктури та прищеплення спортивної культури. Модель ДПП гарантує, що всі зацікавлені сторони аналізують життєздатність інфраструктурного проекту, що, у свою чергу, забезпечить гарантоване співвідношення ціни та якості в довгостроковій перспективі. Цей спортивний центр заснований на проектуванні, фінансуванні, будівництві та експлуатації DFBO (Design Build Finance and Operate Model). У моделі DFBO приватна сторона укладає контракт на проектування, будівництво, експлуатацію та фінансування об'єкта протягом певного періоду, після чого об'єкт повертається до державного сектору. На період дії договору об'єкт перебуває у власності приватної особи та окупає витрати за рахунок державної субвенції.

Китай	Китай веде сувору програму з розвитку невеликої групи дітей в олімпійців, а тому Уряд Китаю працює разом із приватними компаніями над виявленням потенційних медалістів, і вони наполегливо тренуються з кінцевою метою заробити медалі для країни. З цією метою китайський уряд розвиває інфраструктуру, навчальні заклади, обладнання та навчання спільно з приватними компаніями як проекти державно-приватного партнерства.
Велика Британія	Управління у сфері ДПП бере початок від діяльності уряду Маргарет Тетчер щодо приватизації державних комунальних підприємств, включаючи телекомунікації, газ, електроенергію, водопостачання та відходи, аеропорти та залізниці, а ініціатива приватного фінансування була започаткована у Великій Британії в 1992 році з метою стимулювання проектування, будівництва, фінансування та експлуатації. Успішним проектом у сфері ДПП є будівництво Олімпійського парку до Олімпійських ігор у Лондоні 2012 року. Проект було побудовано вдвічі швидше у рамках бюджету. Однак, цей проект отримав критику за недооцінку пакету державного фінансування, що означало збільшення внеску з державного бюджету. Тому, цей досвід свідчить на важливості врахування оцінки фінансування, витрат і накладних витрат, трудових контрактів тощо перед впровадженням моделі державно-приватного партнерства.

Щодо українського досвіду управління проектами ДПП варто зауважити, що через повномасштабну російську агресію в Україні дуже багато зруйнованих об'єктів інфраструктури, в тому числі спортивної. Тому, на часі є вдосконалення механізму державно-приватного партнерства з метою швидкого відновлення України, залучення приватного сектора, бізнесу, для пришвидшення та здешевлення відбудови інфраструктури. Задля досягнення поставленої мети важливо прийняти ряд законопроектів, що спрощують процедуру реалізації проектів ДПП.

Водночас, важливо враховувати ризики, які притаманні проектам ДПП. Реалізація інфраструктурних проектів ДПП у сфері спорту є складним завданням з точки зору як державної політики, так і з точки зору інвесторів, будівельників, компаній, що експлуатують та підтримують інфраструктуру, а також споживачів, задоволення потреб та добробут яких напряму залежать від наявності та функціонування якісної інфраструктури.

Серед ризиків, притаманним проектам ДПП узагальнемо наступні.

Ризик	Характеристика	Державний партнер	Приватний партнер
Здійснення будівництва	Будівництво об'єкта спортивної інфраструктури не буде виконано у встановлені строки, відповідно до бюджету або стандартів (норм).	-	+
Наявність послуг	Неможливість надання послуг в повному обсязі.	-	+
Попит	Попит на послуги буде нижчим, ніж заплановано (прогнозовано).	-	+
Проектування	Через недоліки в проектуванні Ризик того, що надання послуг з належною продуктивністю та якістю буде неможливо.	+	+
Операційний ризик	Операційні витрати та вартість підтримання об'єкта спортивної інфраструктури в належному стані, будуть вищі, ніж планувалося.	-	+
Фінансовий ризик	Темпи інфляції, курс валют та відсоткові ставки будуть іншими, ніж передбачалося.	-	+
Ринковий ризик	Недоотримання доходу в результаті зміни ринкової ситуації.	-	+
Ризик форс-мажорних обставин	Настання непередбачуваних обставин (пандемія, війна тощо).	+	+
Юридичний ризик	Зміни законодавства, що погіршують становище приватного партнера.	+	-
Політичний ризик	Зміни політичного вектору в сторону погіршення становища приватного партнера.	+	-
Екологічний ризик	Негативний вплив інфраструктурного проекту на навколишнє середовище.	+	+
Ризик передачі активів	Проблемні питання щодо неналежного стану і невизначеності вартості активів, що передаються наприкінці контракту.	+	-

Щодо моделей управління ДПП та впровадження інфраструктури, розрізняють два типи стратегій управління: проектування процесів (покра-

щена співпраця) та інституційне проектування (ефективність планування). Та для успішної реалізації проектів ДПП важливий баланс даних страте-

гій, оскільки використання лише однієї моделі може мати наслідком неврахування важливих чинників, що впливають на реалізацію проекту.

Таким чином, з вищесказаного можна зробити висновок, що проблеми та ризики, з якими стикаються держави та бізнес при реалізації ДПП є загальними. Передусім, вони зумовлені відсутністю чіткого стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування; ясності у визначенні того, які саме проектні пропозиції

приватної компанії можуть розглядатися як державні інвестиції; стабільної нормативної бази для ДПП та чітких критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління традиційними державними інвестиціями і ДПП; а також наявності фіскальних ризиків. Водночас, вказані проблемні питання можуть бути вирішені шляхом поступової передбачуваної політики держав та акценту на створення сприятливих умов для реалізації інфраструктурних проектів ДПП у сфері спорту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf>
2. Заступниця голови Комітету з питань антикорупційної політики Галина Янченко: Парламент реформує державно-приватне партнерство задля швидкої відбудови України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/228779.html>
3. Єгоричева С. Б., Лахижа М. І. Публічно-приватне партнерство в посткомуністичних країнах : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2020. 304 с. URL: <http://jmce.ukma.edu.ua/sites/default/files/LazhyhaEgor.pdf>
4. Круглов В. В. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання : монографія. Харків : ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. 252 с. URL: https://www.researchgate.net/profile/Vitalij-Kruglov/publication/342871827_Rozvitok_derzavno-privatnogo_partnerstva_v_Ukraini_mehanizmi_derzavnogo_reguluvanna/links/5f11f4a34585151299a1f177/Rozvitok-derzavno-privatnogo_partnerstva-v-Ukraini-mehanizmi-derzavnogo-reguluvanna.pdf
5. Філлипова С.В., Малін О.Л. Державно-приватне партнерство: проблемні питання та стратегічні завдання в умовах смартизації інноваційного розвитку. *Економіка: реалії часу*. 2017. № 5 (33). С. 5–15. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2017/No5/5.pdf>
6. KPMG. Business of Sports New Delhi: Confederation of Indian Industry. URL: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/in/pdf/2016/09/the-business-of-sports.pdf>
7. Sports Sector Gets the Infrastructure Status. URL: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=151278>
8. Gobikas M., Čingiene V. Public-private partnership in youth sport delivery: local government perspective. *Journal of Physical Education and Sport*. 2021. № 21. P. 1185–1190. URL: <https://efsupit.ro/images/stories/aprilie2021/Art%20150.pdf>
9. Hurk M., Verhoest K. The governance of public-private partnerships in sports infrastructure: Interfering complexities in Belgium. *International Journal of Project Management*. 2015. № 33 (1). P. 201–211. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263786314000969>
10. Lee L. Sports Hub takeover: What is a public-private partnership and have they worked in Singapore? URL: <https://www.todayonline.com/singapore/sports-hub-takeover-what-public-private-partnership-and-have-they-worked-singapore-1922066>
11. Vaidya J. Public Private Partnerships in Sports: A Desideratum. Categories of Blog Posts. Sport Law. URL: <https://jashvaidya.wordpress.com/2017/07/30/public-private-partnerships-in-sports-a-desideratum/>
12. Busscher T., Verweij S., Brink M. (2022) Private management of public networks? Unpacking the relationship between network management strategies in infrastructure implementation. *Governance*. 2022. № 35. P. 477–495. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gove.12602>

REFERENCES:

1. Derzhavno-pryvatne partnerstvo v konteksti upravlinnia derzhavnymy investytsiiamy v Ukraini (2016) [Public-private partnership in the context of public investment management in Ukraine]. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf> [in Ukrainian].
2. Zastupnytsia holovy Komitetu z pytan antykoruptsiinoi polityky Halyna Yanchenko: Parlament reformuie derzhavno-pryvatne partnerstvo zadlia shvydkoi vidbudovy Ukrainy (2022) [Deputy Head of the Committee on Anti-Corruption Policy Halyna Yanchenko: The Parliament is reforming the public-private partnership for the rapid reconstruction of Ukraine] URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/228779.html> [in Ukrainian]
3. Yegorycheva S. B., Lakhizha M. I. () Iehorycheva S. B., Lakhyzha M. I. (2020) Publichno-pryvatne partnerstvo v postkomunistychnykh kraïnakh : monohrafiia. [Public-private partnership in post-communist countries: monograph]. Kyiv : IPK DSZU, 2020. URL: <http://jmce.ukma.edu.ua/sites/default/files/LazhyhaEgor.pdf> [in Ukrainian]
4. Kruglov V. V. Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraïni: mekhanizmy derzhavnogo rehuliuвання : monohrafiia. [Development of public-private partnership in Ukraine: mechanisms of state regulation: monograph]. Kharkiv : HarRINADU “Master”, 2019. URL: https://www.researchgate.net/profile/Vitalij-Kruglov/publication/342871827_Rozvitok

derzavno-privatnogo_partnerstva_v_Ukraini_mehanizmi_derzavnogo_reguluvanna/links/5f11f4a34585151299a1f177/Rozvitok-derzavno-privatnogo-partnerstva-v-Ukraini-mehanizmi-derzavnogo-reguluvanna.pdf [in Ukrainian]

5. Fillipova S.V., Malin O.L. Derzhavno-privatne partnerstvo: problemni pytannia ta stratehichni zavdannia v umovakh smartyzatsii innovatsiinoho rozvytku [Public-private partnership: problematic issues and strategic tasks in the conditions of smartization of innovative development]. *Ekonomika: realii chasu* [Economy: realities of time]. 2017. № 5 (33). P. 5–15. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2017/No5/5.pdf> [in Ukrainian]

6. KPMG (2014) Business of Sports New Delhi: Confederation of Indian Industry. URL: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/in/pdf/2016/09/the-business-of-sports.pdf>

7. Sports Sector Gets the Infrastructure Status. (2016) Press Information Bureau. Ministry of Youth Affairs & Sports. Government of India. URL: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=151278>

8. Gobikas M., Čingiene V. Public-private partnership in youth sport delivery: local government perspective. *Journal of Physical Education and Sport*. 2021. № 21. P. 1185–1190. URL: <https://efsupit.ro/images/stories/aprilie2021/Art%20150.pdf>

9. Hurk M., Verhoest K. The governance of public-private partnerships in sports infrastructure: Interfering complexities in Belgium. *International Journal of Project Management*. 2015. № 33 (1), P. 201–211. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263786314000969>

10. Lee L. Sports Hub takeover: What is a public-private partnership and have they worked in Singapore? 2022. URL: <https://www.todayonline.com/singapore/sports-hub-takeover-what-public-private-partnership-and-have-they-worked-singapore-1922066>

11. Vaidya J. Public Private Partnerships in Sports: A Desideratum. Categories of Blog Posts. *Sport Law*. 2017. URL: <https://jashvaidya.wordpress.com/2017/07/30/public-private-partnerships-in-sports-a-desideratum/>

12. Busscher T., Verweij S., Brink M. Private management of public networks? Unpacking the relationship between network management strategies in infrastructure implementation. *Governance*. 2022. № 35. P. 477–495. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/gove.12602>