

А. С. Кумачова

здобувач,
Донецький державний університет управління

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті на основі узагальнення закордонного досвіду розбудови державно-приватного партнерства визначено моделі інституціонального забезпечення і структуру середовища функціонування механізму державно-приватного партнерства. Запропоновано розподіл функцій уповноваженого органу з державно-приватного партнерства за стадіями життєвого циклу проекту. Обґрунтовано необхідність подальшого розвитку інституціонального середовища державно-приватного партнерства на засадах підходу «розумної спеціалізації».

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державне управління, інституціональне середовище, децентралізація, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Під час визначення ступеня розвитку того чи іншого економічного механізму в країні визначальними є такі якісні параметри, як нормативно-правове забезпечення та середовище відповідних інституцій, що здійснюють регулювання такого механізму.

Становлення практики використання механізму державно-приватного партнерства потребує розбудови такого інституціонального середовища, яке б забезпечувало його ефективну реалізацію й поширення успішного досвіду, водночас в умовах структурної кризи, трансформаційних зрушень і необхідності забезпечення сталого розвитку держави чинна система регулювання на всіх рівнях влади також потребує реформування.

Як зазначає О.В. Макара [1, с. 358], ключовою передумовою підвищення ефективності державного управління та регулювання соціально-економічного розвитку є створення механізмів політичної, адміністративної й правової відповідальності посадових осіб уряду за прийняті й реалізовані рішення.

На сьогодні чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою й відірваною від потреб людини, унаслідок чого, замість рушія соціально-економічних реформ, залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві та державі [2, с. 9].

Досвід розвинутих країн світу засвідчує, що шанси на успіх проектів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) підвищуються за умов наявності як відповідного законодавства, так і спеціальних інституціональних утворень. Разом із тим практика свідчить про те, що проекти ДПП успішно реалізовувались у країнах, де відсутні спеціальні органи з ДПП.

Україна нині знаходиться на початковому етапі розвитку механізму ДПП, тому актуальності набуває дослідження питань забезпечення відповідного інституціонального середовища, обґрунтування подальших напрямів його розвитку в контексті реформи місцевого самоврядування та євроінтеграційних прагнень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У праці А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіної, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович [3] висвітлюється проблема інституціонального забезпечення економічних систем у загальному вигляді. В.Б. Авер'янов [4] у своєму дослідженні аналізує особливості державних інституціональних утворень України з правового погляду. Проблеми реалізації механізму ДПП і, зокрема, визначенню та розвитку його інституціонального середовища присвячено праці таких вітчизняних учених, як І.В. Запатріна [5] і П.І. Шилепницький [6], а також закордонних науковців: Д.Б. Матвєєва [7], К. Фаруджи, Т. Рейнольдса і Р.Дж. Орра [8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас на сьогодні майже не висвітленим у наукових працях залишається питання устрою інституціонального середовища у сфері ДПП у контексті українських

реалій з метою ефективного розвитку цього механізму.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз особливостей формування інституціонального середовища у сфері ДПП, визначення шляхів оптимізації та його подальшого розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх десятиріч загальносвітовою тенденцією стало становлення й упровадження в практику ДПП (публічно-приватного партнерства, приватно-фінансової ініціативи, приватно-публічного партнерства), яке на сьогодні є ефективним способом залучення інвестицій у різні сфери економічної діяльності, зокрема в інфраструктуру, забезпечує підвищення рівня розвитку цих сфер і їхньої економічної конкурентоспроможності.

ДПП являє собою механізм інвестиційної політики, що оформлюється у вигляді довгострокового контракту, передбачає взаємовигідний поділ ресурсів, ризиків і компетенцій між державними та приватними партнерами в сферах, керівництво яких традиційно здійснювалось державою, з метою підвищення ефективності функціонування відповідних об'єктів і в підсумку сприяє підвищенню соціально-економічного рівня розвитку країни.

У процесі формування інституціонального середовища розвитку економічних систем необхідним є пошук відповідей на питання: за якої кількості інститутів оптимізується функціонування економічної системи; аналіз сукупності яких інститутів забезпечує адекватне розуміння сутності й змісту економічної системи; скільки суб'єктів має взаємодіяти, щоб інститут став повноцінним [3, с. 151].

Згідно з Д.Б. Матвєєвим [7], у сучасному світі виділяються дві принципово різні як за методикою, так і за глибиною змін, що відбуваються, схеми інституційних перетворень у сфері відносин держави й приватного бізнесу. Перша являє собою структурну адаптацію наявного інституційного середовища до змінених цілей, пріоритетів та умов економічної діяльності держави. Розробка й еволюційне вростання нових принципів, норм і правил партнерства держави та приватного бізнесу в діючі інститути відбуваються або в контексті проголошеної нової економічної політики державного регулювання (Великобританія, Нова Зеландія, Аргентина, інші країни Латинської Америки), або в межах наявної, але дещо видозміненої й доповненої

системи державного управління (США, Канада, Японія, країни Європейського Союзу). Крім зазначених, таким шляхом ідуть нові індустріальні країни (Республіка Корея, Тайвань тощо), а також деякі з країн, що розвиваються, з рівнем розвитку ринкових відносин, достатнім для встановлення партнерських зв'язків «держава – бізнес». Друга схема пов'язана з формуванням, по суті, «з нуля» інститутів, які відповідають ринковій економіці й новому місцю держави в господарському житті. Ця схема реалізується в колишніх соціалістичних країнах, на пострадянському просторі, у деяких країнах, що розвиваються.

В Україні публічні інститути на державному рівні тільки починають з'являтися й на сьогодні є інституціонально дуже слабкі, а на муніципальному рівні – узагалі відсутні.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» [9], контроль за виконанням договорів, укладених у межах ДПП, здійснюють центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, відповідно до їхніх повноважень, у порядку, установленому законом. Згідно з Указом Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [10], роль спеціального уповноваженого органу у сфері ДПП в Україні належить Міністерству економічного розвитку і торгівлі, до основних функцій якого належать такі: підготовка пропозицій і здійснення заходів щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері ДПП; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері ДПП; організація перевірки виконання договорів, укладених у межах ДПП. Отже, на сучасному етапі розвитку у сфері ДПП визначено лише напрями діяльності, а не чіткі цілі та відповідні до них повноваження, а уповноважений орган із ДПП в Україні виконує переважно організаційно-регульовальну функцію.

Зрозумілим є те, що необхідно є трансформація уповноваженого органу з ДПП у процесі розвитку цього механізму в країні. У цих умовах доцільним є аналіз закордонного досвіду.

У дослідженнях вітчизняних учених: П.І. Шилепницького [6] та І.В. Запатріної [5], а також закордонних учених: К. Фаруджи, Т. Рейнольдса й Р.Дж. Орра [8] – висвітлюється питання особли-

востей функціонування уповноважених органів із ДПП у різних країнах світу. При цьому останні [8] пропонують під час створення (розвитку) нового уповноваженого органу (агентства) з ДПП розглянути такі питання, які являють собою дорожню карту для його проектування: наявні шаблони (досвід інших країн); ступінь охоплення зацікавлених сторін; формування організаційної структури; секторальний горизонт; адміністративні рівні діяльності; повноваження та функції; шляхи фінансування; шляхи забезпечення оцінювання «цінності за гроші»; фази розвитку; залучення зовнішніх консультантів; форма оплати праці; стандартизація контрактів.

Аналіз інституційно-організаційного забезпечення реалізації проектів ДПП виявив, що схожість моделей організації державної влади в країнах сприяє схожості їхніх інституційних систем і щодо ДПП. Отже, можна виокремити такі моделі інституційного забезпечення ДПП:

1. Модель, яка передбачає утворення спеціальних органів із ДПП у структурах державної влади (наприклад, Центр розвитку ДПП Франції є структурним підрозділом Міністерства фінансів, Центр розвитку ДПП ПАР уходить до структури Казначейства, Центральний орган із ДПП Ірландії у складі Департаменту фінансів, Спеціальне агентство з ДПП Хорватії як центральний орган виконавчої влади, АТ «Казахстанський центр державно-приватного партнерства» в структурі Міністерства економічного розвитку і торгівлі тощо).

2. Модель, яка передбачає утворення неурядових організацій (наприклад, Польський центр публічно-приватного партнерства, оснований банківськими установами, юридичними та консультаційними фірмами, регіональними агент-

ствами розвитку, фондами, асоціаціями, торгово-промисловими палатами; Національна рада з ДПП США тощо).

3. Модель, яка передбачає утворення спільного органу, до складу якого входять державні та приватні учасники (наприклад, Консалтингове товариство Німеччини "OPR Deutschland" тощо).

4. Модель, яка не передбачає утворення спеціального органу з ДПП, коли функції щодо проектів ДПП розподілені між державними структурами (Індія, Туреччина, Японія).

Водночас створення та функціонування уповноваженого органу з питань ДПП є передумовою успішної реалізації проектів загальнодержавного й місцевого рівнів. Це зумовлено тим, що в процесі інституціоналізації ДПП беруть участь не тільки органи державної влади, а й широке коло зацікавлених сторін, що дає змогу нівелювати пасивність, властиву органам державної влади. Проте в умовах нестабільного політичного та економічного середовища саме централізована організація на державному рівні надасть можливість рівномірно поширювати досвід і знання, а також забезпечить єдину політику у сфері ДПП, чітку і зрозумілу для всіх учасників проектів ДПП.

Якщо уповноважений орган із ДПП формується в полі виконавчої влади, то функції цього органу можна характеризувати як функції управлінської діяльності. В.Б. Авер'янов [4, с. 262] пропонує класифікувати ці функції за найбільш визначальним критерієм – цільовою спрямованістю, відповідно до життєво важливих потреб кожного керованого об'єкта, а саме:

– цілевстановлювальні функції (прогнозування, планування тощо);

Стадії життєвого циклу проекту ДПП

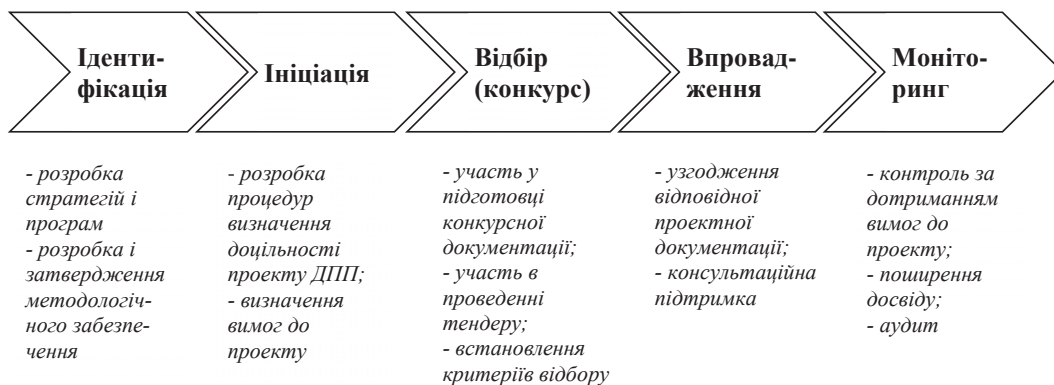


Рис. 1. Основні функції уповноваженого органу з ДПП протягом життєвого циклу проекту

– ресурсозабезпечувальні функції (фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення тощо);

– організаційно-регульовальні функції (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо);

– трансформаційні функції (організаційне проектування, реорганізація, організаційний розвиток, раціоналізація, організаційна діагностика тощо).

Отже, з метою впорядкування всіх функцій і завдань, які покладаються на відповідальну за ДПП інституцію, доцільно сформулювати перелік функцій, що мають виконуватись на кожному етапі життєвого циклу проекту ДПП, щоб мати змогу розподілити їх між тими учасниками, які можуть виконати їх найбільш ефективно.

На рис. 1 зображено розподіл функцій, які можуть бути покладені на уповноважений орган із ДПП.

У реальному житті всі перелічені функції тісно взаємопов'язані. Водночас вони характеризують найбільш однорідні частини (або напрями) діяльності органів виконавчої влади, які тією чи іншою мірою здійснюються на кожному рівні їхньої системи.

Отже, трансформація діяльності уповноваженого органу з ДПП є неминучою необхідністю. При цьому будь-які зміни мають супроводжуватись не тільки делегуванням нових повноважень, а й визначенням необхідної організаційної структури, яка сприятиме найбільш ефективній реалізації цих функцій.

Також у цьому процесі великої ролі набуває експертне середовище та громадськість. Отже, у цей процес залучаються всі суб'єкти інституційного середовища ДПП.

Узагальнення теоретичних і практичних засад функціонування механізму ДПП дало змогу визначити структуру середовища функціонування механізму, до якої входить таке:

1. Державне організаційно-управлінське оточення, яке включає уповноважені органи влади з питань ДПП, галузеві органи влади, а також орган влади, що є безпосередньою стороною угоди про ДПП.

2. Фінансове оточення, яке включає банківські й страхові установи, інвестиційні фонди тощо.

3. Науково-дорадче оточення, яке включає науково-дослідницькі установи, експертні організації, консалтингові організації тощо.

4. Суспільне оточення, яке включає не тільки кінцевих споживачів, а й суспільні добровільні організації, фонди, ради тощо.

Сучасні підходи до розуміння ДПП вимагають активної участі та консультацій із зацікавленими сторонами, а також участі кінцевих споживачів у визначенні проекту й моніторингу його реалізації.

Розвиток механізму ДПП в Україні сприяє тому, що відповідні інституції утворюються незалежно від нормативних розпоряджень через наявність потреб.

Так, у 2010 р. віце-президентом Національної академії наук України, академіком В.М. Гейцем була заснована невідприємницька організація «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства», місією якої є створення умов для реалізації проектів загальнонаціонального та регіонального значення на засадах публічно-приватного партнерства (ППП), розвиток науково-методологічного, правового й організаційного забезпечення в цій сфері [11]. У 2003 р. при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було утворено Державне підприємство «Центр розвитку державно-приватного партнерства», яке працює у сфері житлово-комунального господарства з метою сприяння містам України в залученні інвестицій, необхідних для модернізації й сталого розвитку насамперед житлово-комунального господарства та виконання здебільшого консультативно-дорадчих функцій. У 2014 р. Американською торговельною палатою в Україні спільно з Програмою розвитку ДПП USAID було створено Експертний центр з ДПП та інфраструктури, основною метою якого є підтримка створення сприятливих умов і надання технічної експертизи для розвитку інфраструктури й ДПП в Україні.

Суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах ДПП особливо на регіональному та місцевому рівнях є відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної й методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки [12, с. 42]. Це все є однією з причин нерозвинутості ДПП в

Україні, оскільки концентрація уваги насамперед на залученні визначеного обсягу інвестицій у проект не сприяє розвитку та поширенню практики ДПП.

В умовах, коли процес підвищення кваліфікації службовців вимагає певного часу й коштів, логічним є звернення до потенційних інвесторів (бізнесу), які мають відповідний досвід і співпраця з якими дала б змогу прискорити розвиток відповідної території (регіону). Такий підхід відповідає концепції «розумної спеціалізації» [13], згідно з якою на засадах структурованого діалогу між органами державної влади та діловими колами, науково-дослідними установами, а також іншими зацікавленими сторонами здійснюється процес розкриття «підприємницького потенціалу». Результатом такого діалогу є виявлення наявних основних переваг і можливостей регіону, а також формування єдиного уявлення про ті напрями, у яких у майбутньому можна було б досягти порівняної переваги, спираючись на наявні сильні сторони й можливості.

У цьому контексті особливого значення набуває реформа децентралізації влади, яка, відповідно до євроінтеграційних зобов'язань України, має забезпечити дерегуляцію дозволів і послуг, передавання повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад, чітке розмежування повноважень і відповідальності, зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування тощо.

Отже, можна стверджувати, що від успіху реформи децентралізації залежатиме успіх побудови конструктивного діалогу між місцевою владою, бізнесом, споживачами та іншими зацікавленими сторонами щодо впровадження й успішної реалізації проектів ДПП, а в кінцевому підсумку – забезпечення досягнення цілей стійкого зростання.

Висновки і пропозиції. Аналіз засвідчив, що на сьогодні інституціональне середовище проектів ДПП потребує насамперед чіткого визначення повноважень органів влади, які залучаються до проектів ДПП на всіх стадіях як на центральному, так і на місцевому рівнях, від ініціювання проекту ДПП до його впровадження та моніторингу; а також органів, які можуть укласти договір ДПП як одна зі сторін. У наступних дослідженнях доцільно розглянути систему критеріїв, за якими можна було б оцінити ефективність роботи уповноважених із ДПП інституцій.

Список використаної літератури:

1. Макара О.В. Інституційні перетворення в соціально-орієнтованій національній економіці / О.В. Макара // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2010. – № 691 : Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – С. 357–362.
2. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / упоряд: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – 192 с.
3. Національна економіка : [навч. посіб.] / [А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2011. – 463 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Запатрина І.В. Потенціал публічно-частного партнерства для розвиваючихся економік / І.В. Запатрина. – К. : Издательский дом Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.
6. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : [моногр.] / І.П. Шилепницький ; Інститут регіональних досліджень НАН України. – Чернівці, 2011. – 455 с.
7. Матвеев Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт / Д.Б. Матвеев. – СПб. : Наука, 2007.
8. Farrugia C. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective / C. Farrugia, T. Reynolds, R.J. Orr ; Collaboratory for Research on Global Projects ; Working Paper № 39. – Stanford (CA, USA), 2008. – 43 p. – P. 27. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://gpc.stanford.edu/sites/default/files/wp039_0.pdf.
9. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 02.12.2012 № 2404-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
10. Про Міністерство економічного розвитку та торгівлі країни : Указ Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/634/2011/page>.
11. Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. Завдання і місія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrppp.com/uk/mission>.
12. Павлюк А.П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А.П. Павлюк, Д.В. Ляпін // Стратегічні пріоритети : науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень. – 2012. – № 3 (24). – С. 38–45.
13. «Умная специализация» – стратегии в области устойчивого развития / Европейская экономическая комиссия. Комитет по экономическому

сотрудничеству и интеграции. Девятая сессия. Женева, 3–4 сентября 2015 года. Пункт 6 повестки дня. Обзор осуществле-

ния программы работы после восьмой сессии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unesc.org>.

Кумачёва А. С. Институциональные основы внедрения механизма государственно-частного партнерства в Украине

В статье на основе обобщения зарубежного опыта развития государственно-частного партнерства определены модели институционального обеспечения и структура среды функционирования механизма государственно-частного партнерства. Предложено распределение функций уполномоченного органа по стадиям жизненного цикла проекта. Обоснована необходимость дальнейшего развития институциональной среды государственно-частного партнерства на основе подхода «умной специализации».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственное управление, институциональная среда, децентрализация, евроинтеграция.

Kumachyova A. Institutional basics of implementation public-private partnership mechanism in Ukraine

The article defines models of institutional support and environmental structure of public-private partnerships based on a synthesis of international experience in building public-private partnership. Division of the public-private partnership authority functions by the project life cycle stages is proposed. The necessity of further development of the institutional environment of public-private partnership based on “smart specialization” approach is grounded.

Key words: public-private partnership, public administration, institutional environment, decentralization, European integration.