

УДК 334

С.В. Тринчук

аспірант
Національний інститут стратегічних досліджень**ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИМ ПАРТНЕРСТВОМ В УКРАЇНІ**

У статті розкрито проблеми застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні. Запропоновано та охарактеризовано концептуальну модель системи управління ДПП. Розроблено пропозиції щодо забезпечення умов її упровадження.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, система управління, ДПП-проекти, механізми, державне управління, приватний бізнес.

I. Вступ

В умовах модернізації господарюючої системи в Україні наявність різних видів інфраструктурних послуг та підвищення їхньої якості в енергопостачанні, комунальному господарстві, транспорті, охороні здоров'я, освіті є життєво важливими умовами для розвитку економіки країни й гідного життя-забезпечення її громадян. Тому справедливо вважається, що інститут державно-приватного партнерства (ДПП) (англ. PPP – Private Public Partnership) як сукупність правил і технологій може бути дієвим механізмом для реалізації суспільно значущих проектів шляхом об'єднання ресурсів держави та бізнесу. Сьогодні ДПП перетворилося на міжнародний тренд. Так, якщо у 1992–2008 рр. частка Великобританії становила дві треті від усіх європейських проектів ДПП, то з 2008 р. ця частка – близько 50%. Друге місце на ринку ДПП посідає Іспанія. За нею йдуть Франція, Німеччина й Португалія. Загалом за останні 20 років на території Європи було реалізовано більше ніж 1400 проектів ДПП загальною вартістю 260 млрд євро [1].

В Україні процес формування інституту державно-приватного партнерства перебуває в початковій стадії. Прийнятий 1 липня 2010 р. Закон "Про державно-приватне партнерство" (державно-приватне партнерство в ньому визначено як співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору) [4], так і не розпочав повномасштабно діяти в частині системного регулювання господарських відносин та застосування процедурних дій.

Вивчення невеликого досвіду реалізації угод про співробітництво на засадах ДПП в Україні дало змогу виявити ряд недоліків, що перешкоджають розвитку цього механізму, до яких можна зарахувати: відсутність кваліфіковано підготовлених проектів; недо-

статню кваліфікацію кадрів; перевагу моделі використання бюджетного фінансування; відсутність на місцях координації в діяльності міністерств і відомств, відповідальних за відповідні інвестиційні проекти. Труднощі полягають у тому, що зі зростанням ролі ДПП у розвитку країни, збільшується тягар відповідальності, що лежить на державі. Державні органи, відповідальні за розвиток ДПП, повинні мати знання й кошти, щоб забезпечити якомога кращі умови співробітництва з приватними партнерами з ДПП.

Зарубіжні й українські науковці та практики активно досліджують окремі важливі аспекти розбудови й розвитку організаційних форм приватного та державно-приватного підприємництва, формальних і неформальних інститутів, що необхідні для ефективного функціонування сучасної економічної системи. Аналізу ролі держави присвячено праці Е. Аткинсона, Д. Делмона [3], Д. Стігліца, Г. Таллоки, І. Шихати, а також доповіді Світового банку.

Різні проблеми співпраці інститутів влади і підприємництва з різних позицій проаналізовано в працях таких учених, як: М. Вілісова, С. Сулакшіна, Е. Хрустальнової, В. Якуніна (політико-правова площина); В. Варнавського, А. Воронікова [2], Л. Єфімової, Я. Жаліло, В. Міхєєва, Т. Саннікової, Б. Столярова, К. Павлюк, С. Павлюк, [6] А. Шмарова (особливості ДПП як феномену та поняття); П. Бруссер, С. Рожкова, Л. Федулова (інвестиційні та інноваційні аспекти) тощо.

Однак поза увагою дослідників залишається питання щодо реалізації функції управління системою ДПП.

II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати наукові підходи до формування системи управління державно-приватним партнерством в Україні та обґрунтувати сутність її складових.

III. Результати

Цілком зрозуміло, що реалізація механізмів ДПП у різних формах (моделях) може допомогти стабілізувати негативні економічні явища й буде сприяти виходу економіки країни на етап постійного економічного зростання. Саме тому потрібна реальна підтримка ДПП органами

державної (регіональної) влади. Проте реалізація управлінських функцій повинна забезпечити як ефективне регулювання процесів розвитку ДПП, так і контроль за використанням коштів, виділених на зазначені цілі. Для цього необхідно на практиці реалізовувати принципи ефективного партнерства держави та бізнесу, а саме: чіткий розподіл фінансової й управлінської відповідальності за реалізацію ДПП-проектів у системі органів влади; застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості щодо аналізу й оцінювання можливостей потенційних приватних партнерів; впровадження єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні й управлінні проектами ДПП. Необхідна адекватна викликам часу система управління, у тому числі формування нового або наділення існуючого державного органу виконавчої влади, відповідального за розвиток ДПП, відповідними повноваженнями. Крім цього, своєї реалізації чекає створення підзаконної нормативної бази й галузевих регламентів щодо реалізації проектів ДПП державними органами виконавчої влади тощо.

Практика показує, що поліпшення системи управління ДПП в Україні повинно включати формування готовності до оволодіння новими управлінськими знаннями та навичками. Тобто потрібний потужний державний сектор, що здатний освоювати нові компетенції, зокрема, в системі ДПП повинні бути менеджери, які є фахівцями не лише в створенні партнерств і управлінні мережевими партнерствами, а й володіють навичками ведення переговорів, управління контрактами, аналізу ринків.

Ефективне управління ДПП має спиратися на ряд принципів, розроблених міжнародними організаціями: 1) участь (participation) – ступінь залученості усіх зацікавлених сторін; 2) правило “доброго тону” (decency) – ступінь, до якого створення й контроль за виконанням правил здійснюються без заподіяння шкоди чи не викликаючи незадоволення з боку населення; 3) прозорість (transparency) – ступінь зрозумілості й відкритості процесу прийняття рішень; 4) підзвітність (accountability) – ступінь відповідальності політичних діячів перед суспільством за промовлене чи зроблене; 5) справедливість (fairness) – ступінь, якою вимога слідувати правилам та дотримуватись правил поширюється рівною мірою на всіх членів суспільства; 6) ефективність (efficiency) – ступінь використання обмежених людських та фінансових ресурсів без втрат, відтермінувань чи псування або без спричинення шкоди майбутнім поколінням [7, с. 15–16].

Одним із механізмів економічного розвитку, на якому акцентують увагу в довгострокових концепціях, є формування виробничих (індустріальних) кластерів. У рамках кластерних утворень з'являється можливість об'єднання підприємств із різних галузей економіки в межах єдиного виробничого ланцюга створення й просування продукту. Кла-

стерний механізм пропонується як інструмент підвищення інноваційного потенціалу української економіки. Тому значна підтримка з боку владних органів процесу стимулювання економіки створює реальні передумови до формування ефективного інструмента ДПП для реалізації проектів комплексного розвитку територій і галузей. Однак слід звернути увагу, що в цьому контексті традиційна для ДПП концесійна угода повинна замінюватись системою взаємозалежних договорів і угод, наприклад, на регіональному рівні відносини у сфері організаційної й правової структури механізму ДПП мають бути закріплені тристороннім договором участі в ДПП між комітетом виконавчої влади міста, керуючою компанією кластера й інвестором. За умови, коли кластер створено на базі технопарку, відносини між резидентами технопарку й керуючою компанією здійснюються на основі договору про експлуатацію майнового комплексу. Після закінчення строку фінансового лізингу, управляюча компанія укладає договір на експлуатацію майнового комплексу з резидентами технопарку; зобов'язання щодо обсягів, якості й строків здійснення робіт за проектом закріплюються в тристоронньому інвестиційному договорі тощо.

Що стосується організації механізмів ДПП на регіональному рівні, то варто створити окрему структуру, яка реалізує ці питання, наприклад, Агентство з питань інвестиційної політики й державно-приватного партнерства при державній адміністрації відповідного регіону. До функцій такого агентства могли б входити питання формування портфеля інвестиційних проектів, розміщення відомостей про тендери, розробка пріоритетних напрямів використання форм ДПП, пропаганда ДПП й позитивного досвіду в цій сфері, робота із замовниками проектів, ключовими інститутами в галузі ДПП, співробітництво з іншими регіонами, залучення бізнесу в обговорення питань ДПП, підтримка нормативної бази ДПП в актуальному стані тощо. Причому вся ця інформація повинна бути відкритою й доступною всім бажаючим. Розмістити її можна, приміром, на спеціальному інтернет-сайті.

Повинна бути сформована цілісна система управління ДПП, яка б включала: відділи з питань ДПП у профільних міністерствах; фінансово-економічні інститути, що забезпечують інвестування в проекти; незалежні організації, що здійснюють експертизу проектів; незалежні аудиторські компанії, що здійснюють контроль за доцільністю й раціональністю витрати коштів бюджету, а також за процесом реалізації інвестиційного проекту; керуючі компанії; галузеві й інші асоціації, фонди, об'єднання тощо.

У цьому контексті нами розроблена концептуальна модель системи управління ДПП (рис. 1), що ґрунтується на системному підході – створення трирівневої системи управління та процесному – в основі управління – процес створення та реалізації ДПП-проекту.

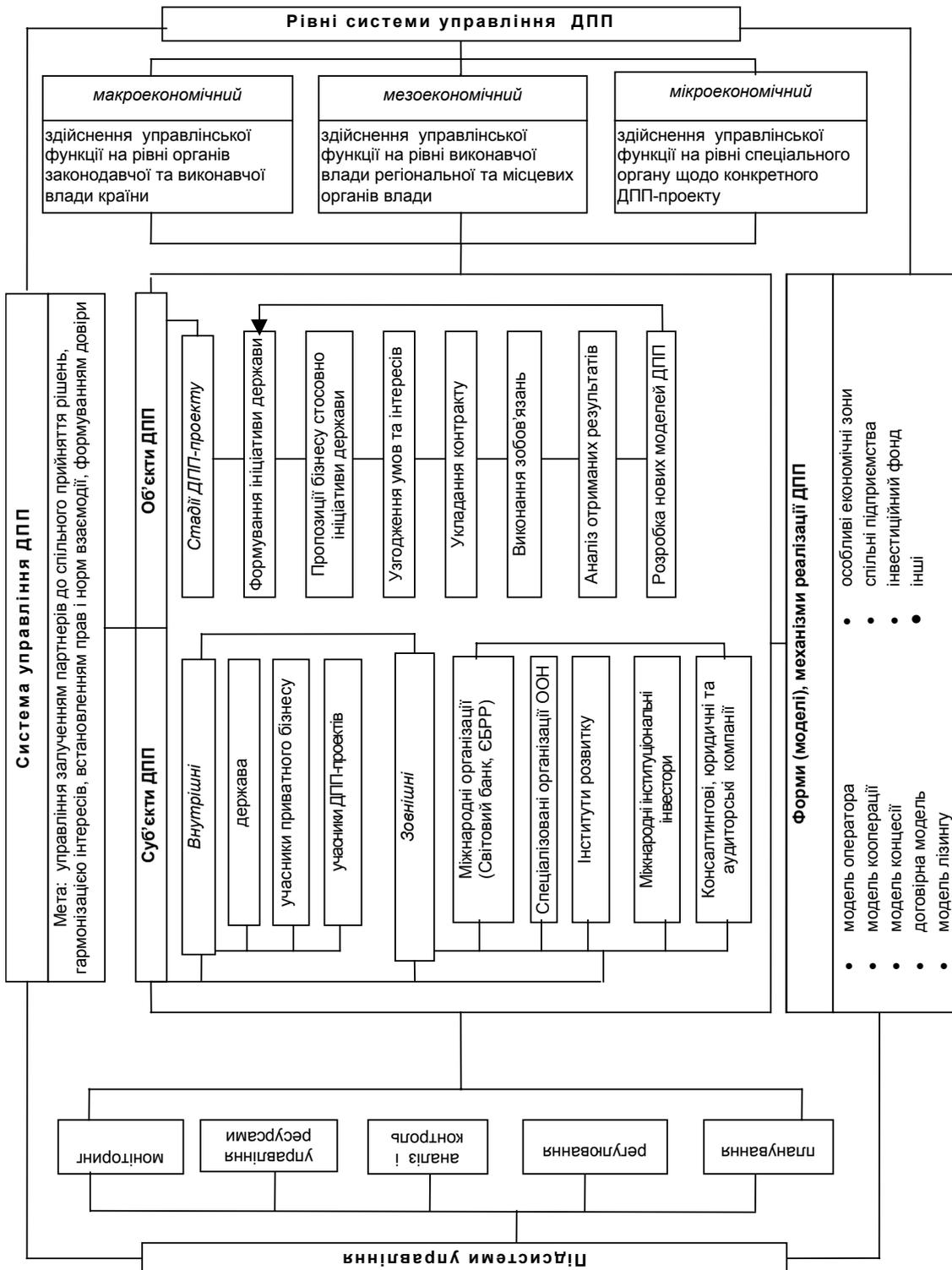


Рис. 1. Концептуальна модель системи управління ДПП

Організаційна структура ДПП обов'язково повинна включати створення адміністративного координатора для планування й координації відповідних ДПП-програм і ДПП-проектів у співробітництві з іншими міністерствами, урядовими структурами та органами місцевої влади. Слід зазначити, що деякі країни та приватні інвестори віддають перевагу системі "єдиного вікна" як ефективній адміністративній підтримці ДПП-проектів, а в деяких країнах створені національні підрозділи ДПП, що займаються проектами. Проте, в яких би формах вона не виявлялася, основними результатами діяльності системи управління ДПП має бути: збільшення фінансування для розвитку й підтримки інфраструктури країни, необхідної для задоволення потреб населення країни, розширення інфраструктурних мереж з метою охоплення раніше не обслуговуваних або територій, що обслуговуються слабо; підвищення ефективності й продуктивності використання державних ресурсів; зниження державних видатків на обслуговування й підтримку державних підприємств; децентралізація влади: перерозподіл ролей від держави в приватні руки тощо.

Слід зазначити, що вирішення проблеми розвитку партнерства у світовому професійному співтоваристві пов'язують зі створенням системи стандартів. Ключовими в цій системі є стандарти оцінювання ефективності виду Value for Money – Vf. Цей підхід розширює традиційні положення й вимагає модифікації інструментальних засобів оцінювання ефективності проектів у напрямі регулярного й різноманітного аналітичного діалогу користувача з боку державного замовника, пошуку та оцінювання можливих рішень у своїх взаємодіях з приватним сектором, включаючи корегування параметрів і умов партнерства аж до зміни форм взаємодій і закриття проекту. Для України характерною є ще й та обставина, що в процесі реалізації ДПП-проектів необхідно здійснювати відповідні інституціональні перетворення. Результат такої діяльності формується шляхом публічних процедур, визначає виникнення інтересу до проекту з боку інвесторів та кредиторів і, по суті, формує конкуренцію за проект.

Проекти повинні ініціюватися державою. Саме вона має встановлювати вимоги до кінцевого результату в контрактах, на відміну від свого внеску у випадку традиційних закупівель; і вона забезпечує через сумлінне управління виконання умов договору приватним партнером. При цьому в контексті здійснення інфраструктурних та інших соціально значущих проектів органи державної влади відіграють "двоєку" роль. З одного боку, усвідомлюючи неможливість ефективного втілення проекту власними силами,

вони виступають замовниками й проводять тендери на залучення приватних інвесторів. З іншого боку, органи державної влади прагнуть до створення сприятливого інвестиційного клімату, здатного забезпечити приплив коштів, виконуючи функцію регулятора на ринку ДПП.

IV. Висновки

Забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни, досягнення стратегічних цілей державної влади неможливо без зацікавленого партнерства державних, регіональних та муніципальних органів влади із представниками приватного бізнесу. Програми, що орієнтуються тільки на використання бюджетних коштів, не дозволяють органам влади здійснювати масштабні, стратегічні проекти, що лежать в основі високої конкурентоспроможності країни. Найбільш ефективним інструментом у таких випадках є державно-приватне партнерство.

Умовами застосування ДПП по секторах інфраструктури має бути таке: формування ринку проектів ДПП має відбуватися відповідно до галузевих і регіональних стратегій розвитку, при цьому основним механізмом їхньої реалізації буде запуск тендерів на укладання контрактів ДПП та їхнє наступне виконання. Відповідальними за організацію проектів ДПП повинні стати органи державного й муніципального управління. При підготовці проектів ДПП органи влади повинні не тільки вирішувати питання процедури проведення конкурсу та визначати критерії вибору переможця, а й створювати підсистему забезпечення управління ризиками проекту в частині власних зобов'язань за контрактом. Необхідно готувати й приймати складні рішення щодо змісту формування контракту, який не завжди буває повністю типовим, організувати довгострокове економічне регулювання проекту, формувати механізми участі бюджету.

В умовах України повинна бути сформована цілісна система управління ДПП. Для цього потрібні: створення єдиної системи управління проектами ДПП, що включатиме нормативно-правове забезпечення й відповідне інституційне середовище; розробка механізмів фінансування для різних варіантів взаємодії держави й приватного капіталу, у тому числі надання державних гарантій, а також податкових пільг приватним інвесторам, що беруть участь у реалізації найважливіших проектів; серйозна боротьба із проявами корупції в органах влади; переймання державними структурами досвіду й знань для підготовки фахівців у держструктурах для роботи у сфері ДПП; належне документальне оформлення державної власності на об'єкти, передані в управління приватному капіталу; науково обґрунтований підхід при розподілі ризиків між учасниками

проекту ДПП; забезпечення державної експертизи документації, що надається потенційними приватними партнерами на предмет відповідності її реальній ситуації тощо.

Список використаної літератури

1. Бицоти Б.Б. Государственно-частное партнерство: перспектива и ретроспектива [Электронный ресурс] / Б.Б. Бицоти. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/161183.php>.
2. Воротников А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства / А. Воротников // Государственная служба. – 2010. – № 3. – С. 12–15.
3. Делмон Д. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Д. Делмон. – М. : Русская версия, 2010. – 153 с.
4. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.01.2010 р. № 2404.
5. Эрнazarов Т.Я. Применение системного подхода к оценке эффективности реализации ГЧП проекта / Т.Я. Эрнazarов // Проблемы экономики. – 2011. – № 6. – С. 134–139.
6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17.
7. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. – Нью-Йорк ; Женева, 2008. – 114 с.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Тринчук С.В. Пути формирования системы управления государственно-частным партнерством в Украине

В статье раскрыты проблемы применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Украине. Предложена и охарактеризована концептуальная модель системы управления ГЧП. Разработаны предложения относительно обеспечения условий ее внедрения.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, система управления, ГЧП-проекты, механизмы, государственное управление, частный бизнес.*

Trynchuk S. Ways of forming of control system by private public partnership are in Ukraine

In the article the problems of application of mechanisms of private public partnership (PPP) are exposed in Ukraine. Offered and described conceptual model of control system of PPP. Developed suggestion in relation to providing of terms of its introduction.

Key words: *private public partnership, control system, PPP-projects, mechanisms, state administration, private business.*