

Богдан І. В.

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Проаналізовано роль інституційних компонентів системи підтримки розвитку державно-приватного партнерства. Досліджено проблемні питання формування інституційного середовища ДПП в Україні та обґрунтовано напрями реалізації державної політики щодо їх розв'язання.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інфраструктура, державна економічна політика.

Одним із найважливіших завдань розвитку відносин державно-приватного партнерства (ДПП) є формування сукупності основоположних політичних, соціальних та юридичних правил, які формують базис для ефективної системи виробництва, обміну й розподілу.

Створення організаційної структури з ініціювання й управління проектами на основі механізмів ДПП – запорука успішного розвитку публічно-приватних відносин.

Дослідженню проблем розвитку інституційного середовища функціонування системи господарських відносин присвячено численні праці вітчизняних науковців, серед яких: Г. Гайдай, В. Геєць, А. Гриценко, Б. Кваснюк, П. Леоненко, Д. Лук'яненко, В. Мандибура, О. Прутська, В. Савчук та ін. Проблематика формування інституційного середовища в контексті розвитку відносин ДПП розглядається у працях учених Т. Єфименко, І. Запатріної, К. Павлюк, О. Пильгяя, Є. Черевикова.

Успішність розвитку ДПП великою мірою визначається зрілістю інституційного середовища, яка проявляється у таких аспектах:

- стан нормативно-правового регулювання ДПП;
- рівень фінансової автономії державних органів, що реалізують проекти ДПП;
- рівень незалежності судової системи;
- вплив політичних факторів на економічні рішення;
- наявність у державі системи стратегічного планування;
- ступінь поширення корупції;
- обізнаність у питаннях ДПП серед державних службовців;
- рівень довіри до влади суспільства загалом.

Таким чином, інституційне середовище ДПП є комплексом державних, змішаних і приватних організаційно-управлінських структур, що забезпечують розвиток та ефективне функціонування інституту ДПП на загальнодержавному й регіональному рівнях, а також правової бази, здатної ефективно регулювати створення і реалізацію проектів ДПП¹.

¹ Ястребов О. А. Формирование институциональной инфраструктуры государственно-частного партнерства в Российской Федерации / О. А. Ястребов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3605>.

Теоретичне обґрунтування концепції державно-приватного партнерства було започатковане у теорії X-ефективності Х. Лейбенстайна (1966 р.)². Його ідея полягала в тому, що державні інституції або підприємства можуть зазнавати провалів доти, доки держава підтримуватиме їх заходами фінансової та грошово-кредитної політики і братиме на себе відповідальність за їхню діяльність. Неефективність державних інституцій або підприємств пояснюється викривленнями від втручання уряду, так само як і організаційних структур держави, що є типово забюрократизованими. Отже, згідно з цією теорією, державно-приватні партнерства необхідні для того, аби зменшити джерела X-неефективності в державних організаціях і надати їм можливість відповідати на виклики ринку й стати конкурентоспроможнішими.

Країни, що розвиваються, зазвичай стикаються з такими бар'єрами інституційного розвитку державно-приватних відносин:

- політична нестабільність, що перешкоджає зростанню довіри приватного сектору до вкладання довгострокових контрактів;
- мінливі умови для ведення підприємницької діяльності, а отже, додаткові ризики для приватного партнера;
- неузгодженість діяльності урядових інституцій, які координують політику щодо залучення інвестицій;
- короткострокова практика бюджетного планування;
- тривалість наявної практики проведення конкурсу, ведення переговорів та укладання договору з приватними партнерами;
- брак управлінських навичок організації проектної діяльності на засадах державно-приватного партнерства;
- відсутність методичних підходів до оцінювання економічної ефективності проектів, ризиків проектів тощо.

Неефективність державних організацій призвела до появи на початку 1980-х років так званого нового державного управління (New Public Management) у Великобританії (за М. Тетчер) і в інших країнах, переважно з англосаксонськими традиціями. Головна мета нововведення полягала в тому, щоб неявно запровадити в державних інституціях принципи функціонування приватних фірм через потребу в зменшенні державних витрат і мінімізації браку компетентності в державних організаціях. Нове управління націлювалося на реформування інституційної структури, модернізацію держави і поліпшення управління державними підприємствами. Ретроспективно ця інновація допомогла зробити проекти ДПП популярнішими і дала можливість розглядати ДПП як альтернативний або додатковий спосіб фінансування й управління складними інвестиційними проектами, особливо у сфері інфраструктури.

Тобто розвиток інституційного середовища державно-приватного партнерства і створення організаційної структури з ініціювання й управління проектами на основі механізмів ДПП є умовою успішного розвитку публічно-приватних відносин.

² *Leibenstein H. Allocative Efficiency and X-Efficiency / H. Leibenstein // The American Economic Review. — 1966. — № 56. — P. 392–415.*

Ефективне застосування ДПП потребує зрілості держави та приватного сектору економіки. Найбільшої вигоди від використання ДПП вдається досягати в країнах із розвинутою ринковою економікою й сталими традиціями взаємовідносин бізнесу і влади. У провідних країнах світу економічні, політичні, юридичні й інші аспекти відносин держави і бізнесу формувалися протягом кількох століть, зазнавали трансформації в періоди економічних спадів, депресій, змін в економічній політиці. Розвинуте й адаптоване інституційне середовище дало змогу цим країнам досить ефективно розпочати в 1990-х роках відпрацювання нових інвестиційних механізмів і розширення сфер партнерських відносин.

Фахівці МВФ із використанням бази даних Світового банку щодо впровадження проектів ДПП у сфері інфраструктури у 137 країнах із низькими та середніми доходами³ виокремлюють такі “канали”, стан яких впливає на активність упровадження та реалізації практики ДПП⁴:

- стан державних фінансів;
- політичне середовище;
- ринкові умови;
- макроекономічна стабільність;
- якість інститутів;
- система законодавства;
- досвід реалізації проектів ДПП у країні.

Реалізація перелічених умов, що передбачає розбудову відносин між суб'єктами господарювання й відповідними органами виконавчої влади на основі декларування і виконання зобов'язань, перетворюється на потужний інструмент досягнення компромісів у сфері державно-приватного партнерства. Тому розвиток інституційного середовища ДПП і створення організаційної структури з ініціювання й управління інфраструктурними проектами на основі його механізмів – запорука успішного функціонування ДПП і сучасної інфраструктури.

Починаючи з 1990 р., в Україні у сфері інфраструктури реалізовано 40 інвестиційних проектів на засадах ДПП на загальну суму 12,1 млрд дол. США. З усіх проектів 22 реалізовано у формі приватизації (переважно у сфері енергетики), 16 у формі проектів “з нуля” (“greenfield project”) (здебільшого у сфері телекомунікацій) і лише по одному – у формі концесій та контрактів на управління. У сфері транспорту здійснено лише один проект (морський порт) на суму 130 млн дол. США.

Секторна структура інвестицій у проекти ДПП національної інфраструктури характеризується домінуванням сфери телекомунікацій (14 проектів, 89,6 % загального обсягу інвестицій), що особливо посилилось у 2011 р. після приватизації Укртелекому (рис. 1). Характерною тенденцією економіки України є майже повна відсутність приватних інвестицій у транспорт-

³ PPI Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org>.

⁴ Hammami M. Yehoue Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami, J.-F. Rughashyankiko, B. Etienne // IMF Working Paper / IMF Institute. – 2006. – April. – 39 p.

ні послуги: лише 1,1 % від накопиченого обсягу загальних інвестицій за 20 років, тоді як у світовому масштабі цьому сегменту інфраструктури належить 17 %.

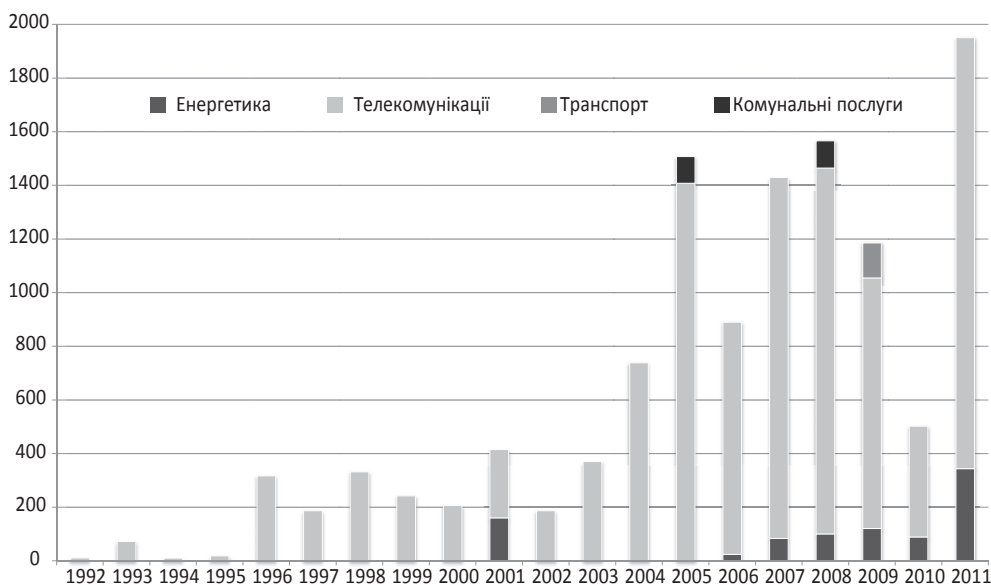


Рис. 1. Динаміка інвестування в ДПП-проекти сфери інфраструктури в Україні у розрізі секторів, млн дол. США

Складено за даними Світового банку (PPI Database).

В Україні майже порівну представлені проекти ДПП “з нуля” (21 проект, або 50 %) та у формі приватизації (18 проектів, або 42,9 %). При цьому якщо у сфері телекомунікацій переважають проекти “з нуля”, то у сфері енергетики – приватизаційні.

При порівнянні вартісної структури реалізованих проектів ДПП в Україні та інших країнах, що розвиваються, помітним є превалювання в Україні проектів сфери телекомунікацій над іншими (традиційнішими для поширення ДПП у світі) видами діяльності (рис. 2).

Водночас за кількістю проектів (рис. 3) в Україні істотно переважає приватизаційна форма реалізації ДПП, здебільшого зосереджена у сфері енергетики. Це свідчить про те, що впровадження ДПП в Україні має переважно кон’юнктурний характер, оскільки на сьогодні проекти “з нуля”, концесії та контракти на управління у таких традиційних сферах ДПП, як транспорт, комунальні послуги та енергетика, є неістотними.

Зважаючи на суттєві інфраструктурні труднощі економіки України (особливо у сфері транспорту), такий стан справ свідчить про наявність вагомих перешкод в інституціалізації цього інструменту інвестиційного розвитку.

Нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною, багаторівневою і забюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики щодо ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності. Можна стверджувати,

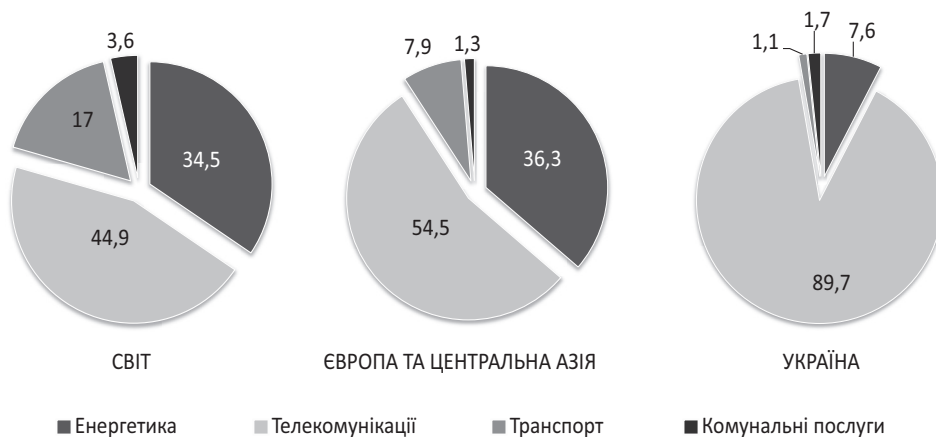


Рис. 2. Структура інвестицій у рамках ДПП-проектів у сфері інфраструктури за видами діяльності (за 1990–2011 рр.), %

Складено за даними Світового банку (PPI Database).

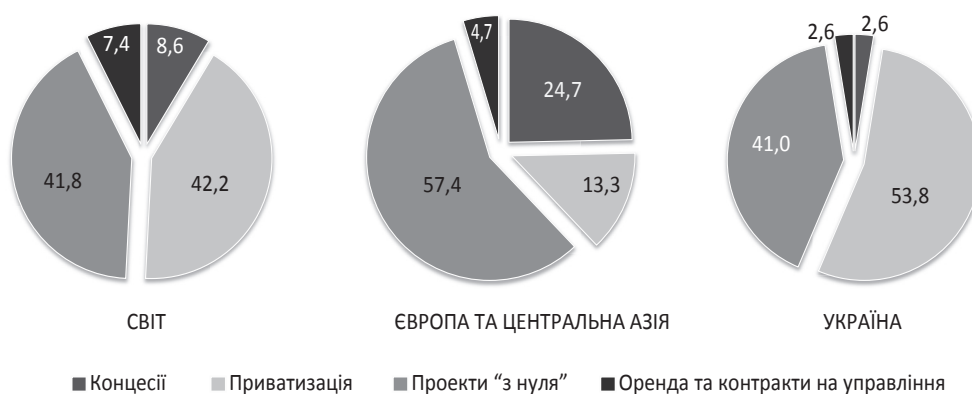


Рис. 3. Структура ДПП-проектів у сфері інфраструктури за типами (за кількістю проектів в 1990–2011 рр.), %

Складено за даними Світового банку (PPI Database).

що це один із чинників відсутності реальних проектів ДПП, попри значну зацікавленість із боку потенційних приватних партнерів.

В Україні протягом тривалого часу формуються правові засади для розвитку окремих форм ДПП. Нині законодавчою базою розвитку ДПП є: Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 № 404-IV; Цивільний і Господарський кодекси України; численні законодавчі акти, що регламентують господарську діяльність. У 2011–2012 рр. прийнято низку нормативних документів щодо методик і процедур, пов’язаних із реалізацією проектів ДПП.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим органом із ДПП. До його основних завдань належать формування і забезпечення реалізації політики у сфері ДПП. Міністерство

проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері ДПП, організовує перевірки виконання договорів, укладених у межах ДПП.

Водночас інший державний орган – Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестиційної діяльності, ДПП та управління національними проектами, бере участь в укладенні й виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розроблення і реалізацію проектів ДПП. Окрім того, деякі центральні органи виконавчої влади беруть участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах. Місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади.

Функціонування названих органів у сфері ДПП не має системного характеру, не координується достатньою мірою уповноваженим державним органом, а функції окремих державних органів у частині управління державним майном ґрунтуються на різних нормативно-правових актах, які неузгоджені й в окремих випадках не дають змоги визначити державного партнера у ДПП і належний спосіб координації діяльності між ними.

Суттєвою перепоною для практичного започаткування інвестиційних проектів на засадах ДПП, особливо на регіональному й місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення з відповідною методологічною та методичною підготовкою. У законодавстві України немає вимог до кваліфікації представників публічної влади, які приймають управлінські рішення у сфері ДПП. Робота 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.

Законодавством України не передбачено залучення професіоналів сфери ДПП (консультантів і експертів) до підготовки проектів ДПП й аналізу пропозицій потенційних партнерів. Громадянське суспільство (громадські організації, професійні асоціації, наукові колективи) практично не представлено в інституційній структурі ДПП української економіки. Його роль у підготовці й обговоренні проектів ДПП законодавчо не визначена.

Крім того, якість інституційного середовища ДПП в Україні характеризується низьким рівнем міжособистісних зв'язків, довіри громадян до органів державної влади, громадських і політичних організацій, несформованістю ідеології партнерства у суспільстві, недооцінкою фахівців органів державної влади і місцевого самоврядування потенціалу проектів ДПП, відсутністю спеціалізованих інститутів розвитку ДПП, низьким рівнем обізнаності суспільства з перевагами й ризиками застосування механізмів ДПП, браком координації діяльності експертного середовища та програм академічної підготовки у сфері ДПП, недостатнім рівнем кредитування реального сектору економіки тощо.

Викладене дає можливість зробити висновок про несформованість в Україні інституційного середовища розвитку ДПП, що стримує його прогрес у традиційних сферах, де цей інструмент ефективно функціонує в інших країнах світу. Система органів управління ДПП тільки утворюється, практично не пропагуються його переваги, не здійснюються систематизація, аналіз і впровадження позитивного досвіду реалізації проектів ДПП, немає системи підготовки відповідних фахівців-управлінців.

Міжнародний досвід переконує, що у країні відповідальним органом за розвиток ДПП може бути урядова установа, державне підприємство, державна агенція тощо⁵. Діяльність таких органів фінансується як із державного бюджету, так і за рахунок внесків приватного сектору. За даними Європейського інвестиційного банку, чисельність персоналу уповноваженого органу ДПП у країнах Європейського Союзу коливається від однієї особи до 45 осіб, а в середньому становить 8–10 осіб⁶. Функції уповноважених органів істотно розрізняються між країнами – від формування й забезпечення виконання державної політики у сфері ДПП до остаточного затвердження контракту, безпосереднього нагляду і контролю за реалізацією проекту, проведення тренінгів та навчання з питань ДПП⁷. Ефективність управління процесами ДПП забезпечується надійними й прозорими механізмами бюджетування, казначейським контролем руху зобов'язань і заборгованостей за етапами впровадження проектів, а також результатами, відображеними у фінансовій звітності.

Міжнародний досвід доводить, що інституційна інфраструктура ДПП у масштабах держави має бути сформована на таких рівнях:

- 1) загальнодержавний (національний);
- 2) регіональний (муніципальний);
- 3) відомчий.

Розбудова ефективної інституційної інфраструктури ДПП має ґрунтуватися на таких принципах⁸:

- 1) відносини ДПП повинні формувати партнерську “вертикаль”, охоплювати всі рівні державного управління і бути інтегрованими в єдину систему стратегічного планування й застосування програмно-цільових методів управління соціально-економічним розвитком територій;
- 2) об'єкти відносин ДПП мають відповідати колу повноважень, тобто “зоні відповідальності” кожного з цих рівнів управління, які забезпечують регулювання господарських і соціальних процесів;
- 3) відносини ДПП повинні враховувати специфічні умови і цілі партнерства в різних галузевих і регіональних сегментах національної економіки.

⁵ Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures. – OECD, 2010.

⁶ Stein B. PPP Units and Related Institutional Frameworks. Lessons Learned / B. Stein ; European Investment Bank. – К., 2012.

⁷ Ibid.

⁸ Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики : монография / под ред. А. Г. Зельднера, И. И. Смотрицкой. – М. : ИЭ РАН, 2012. – 212 с.

Виходячи з викладеного, інституційне середовище ДПП можна представити інститутами:

- правового забезпечення;
- правового регулювання;
- вертикалі державної влади;
- відповідальними за економічний і соціальний розвиток;
- узгодження інтересів сторін та розв'язання спорів.

Обов'язковою складовою ефективною інституційною структурою розвитку ДПП є професійні співтовариства (експертні, громадські організації), що мають бути представлені як на регіональному й місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

Слід зазначити, що в умовах посткризового відновлення економіки актуалізується наявність ефективною інституційною структурою ДПП саме на регіональному рівні, оскільки перспективнішими постають проекти меншого масштабу, у межах прийнятих регіональних стратегічних інвестиційних програм.

У країнах із розвинутою ринковою економікою зміна ролі держави в економічному житті й розширення сфери ДПП відображаються у створенні спеціальних інститутів у галузі спільної діяльності: агентств, акціонованих компаній, державних корпорацій і асоціацій.

Важливою передумовою становлення партнерських відносин між державою та бізнесом є обопільне дотримання норм і принципів правової системи. Порушення законодавства однією стороною може стати поштовхом до легітимізації порушень законодавства з боку другої, особливо якщо вони будуть пояснюватися необхідністю захисту інтересів суспільства. У кризових умовах, коли виникає тенденція до радикалізації форм суспільного протесту, така ситуація особливо небезпечна. Потрібно також урахувати, що за зростання економіки переважна більшість представників середнього класу є найманими працівниками, а тому їхній добробут залежить від добробуту бізнесу, і вони не схильні сприяти його руйнуванню. Але під час кризи, коли середній клас масово поповнює лави безробітних, єдиним джерелом існування для багатьох його представників стає державна соціальна допомога.

У свою чергу, розбудова партнерства держави і приватного сектору сприяє розвитку ринкових відносин, приватної ініціативи і приватного підприємництва. Розвиток ДПП – це переосмислення взаємовідносин держави і приватного сектору, нові види організації діяльності, нові механізми регулювання. Довіра та транспарентність у системі економічних відносин передбачають глибоке взаємопроникнення державних і приватних структур задля розв'язання завдань суспільного значення. У процесі такого взаємопроникнення відбуваються ускладнення національної інституціональної архітектури через формування нових організаційних форм господарювання, вдосконалення управлінських практик, підвищення рівня соціальної відповідальності бізнесу, прискорення темпів розвитку ринкової інфраструктури й накопичення соціального капіталу.

Особливо актуальним є розвиток інституціональних механізмів ефективного розв'язання проблем прав власності, спрямованих на захист прав приватних суб'єктів на об'єкти інвестиційних вкладень та результати науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Система надійного захисту прав власності створює підґрунтя для широкого залучення капіталів до процесів технологічної модернізації у високоризикових і стратегічно важливих сферах економічної діяльності.

Гармонізація системи законодавства ДПП як елементу його інституційного середовища має вагоме значення для ефективної діяльності інвесторів. Проекти ДПП ґрунтуються на довірливих відносинах, тому їх виконання критично залежить від регулятивного середовища, яке, у свою чергу, визначається якістю інституцій. Слабкі інституції створюють недовіру, а отже, збільшують ризик у реалізації проекту. Високий ризик зменшує стимул-реакції для інвесторів брати участь у проектах ДПП. Таким чином, сильні інституції й ефективна система верховенства права є важливими факторами активізації ДПП.

На думку окремих міжнародних експертів⁹, ефективність правових інститутів набагато більше впливає на залучення фінансових ресурсів, ніж наявність кодифікованого законодавства, що дає змогу сформулювати такі припущення щодо впливу якості інститутів і правової системи на активізацію процесів ДПП:

- країни зі слабкими інституціями і низькою якістю бюрократії є ризиковішими країнами і тому меншою мірою здатні реалізовувати проекти ДПП¹⁰;
- ДПП активніше розвивається у країнах із сильними й ефективними інститутами права;
- ДПП активніше розвивається у країнах кодифікованого права.

Особливістю державно-приватного партнерства є те, що одна зі сторін цих відносин завжди представлена органом державної (муніципальної) влади, який має повноваження укладати відповідні угоди і використовувати з цією метою бюджетні кошти, державне або муніципальне майно, важелі адміністративного регулювання та інші ресурси.

Останнім часом у світовій практиці набуває поширення дещо інша формула взаємовідносин, у рамках якої державна влада в проектах ДПП є не повноправним органом виконавчої влади, а окремим інститутом (державною корпорацією), що має обмежені державні функції¹¹.

⁹ *Pistor K. Law and Finance in Transition Economies / K. Pistor, M. Raiser, S. Gelfer // Economics of Transition. – 2000. – Vol. 8. – № 2. – P. 325–368.*

¹⁰ *Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami, J.-F. Ruhashyankiko, B. E. Yehoue // IMF Working Paper. – 2006. – WP/06/99. – 37 p.*

¹¹ *Котляров М. А. Управление государственной собственностью как часть экономической политики России / М. А. Котляров, Д. П. Симонова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – № 9. – С. 9–12; Соболев Г. С. Полномочия публичных корпораций Великобритании и США в сфере публичного управления / Г. С. Соболев // Право и политика. – 2010. – № 7.*

Інститути розвитку в структурі ДПП

Глобалізаційні процеси у світовій економіці значно посилюють роль інноваційної складової соціально-економічного розвитку. Важливим каталізатором інноваційної активності у багатьох країнах є інститути розвитку, котрі розглядаються як організаційно-економічні структури, що сприяють розподілу ресурсів на користь проектів, спрямованих на реалізацію потенціалу економічного зростання.

Серед спеціальних інститутів ключову роль у розвитку ДПП відіграють “центри компетенцій” (загальнонаціональні інститути розвитку) – координаційні органи, що виконують функцію національного оператора проектів ДПП, вироблення методології та стандартів реалізації проектів ДПП, розвитку законодавчої бази.

Серед основних ознак інститутів розвитку варто назвати:

- перерозподіл ресурсів на користь проектів розвитку у сфері інфраструктури, людського потенціалу, нових технологій тощо;
- наявність постійної організаційної структури і правил, системи відповідальності й контролю;
- некомерційність, сприяння діяльності, спрямованій на розвиток приватного бізнесу в нових секторах економіки.

Світовий досвід дає змогу виокремити чимало різних форм інститутів розвитку, але на особливу увагу заслуговують:

- інститути, які стимулюють розвиток науково-технічного потенціалу (технопарки, що сприяють концентрації інноваційного бізнесу на певній території та отриманню завдяки цьому позитивних екстерналій; фонди “посівного фінансування”, які фінансують проекти на початковій стадії);
- інститути, що сприяють розвитку інфраструктури венчурного фінансування (державні венчурні фонди, які здійснюють пряме інвестування в інноваційні фірми; державні фонди, що інвестують у приватні фонди венчурного фінансування).

Серед основних принципів ефективного впровадження інститутів розвитку слід вирізнити такі:

- стратегії: наявність стратегії розвитку і розуміння місця інститутів розвитку у структурі національної економіки;
- підтримки: наявність широкої коаліції підтримки інститутів розвитку;
- еволюції: нові інститути в наявну систему мають вбудовуватись без її руйнації та з урахуванням досвіду впровадження реальних інститутів;
- суперництва: формування конкурентного середовища інститутів розвитку, створення механізмів відбору найефективніших програм, диверсифікація напрямів інвестування;
- зосередженості: інститути розвитку є ефективними тоді, коли вони є вузько спрямованими з чітко визначеними критеріями проектів, що здійснюються на їх основі;
- нейтральності: інститути розвитку не повинні спрямовуватися на проблеми, які розв’язуються на основі ринкового саморегулювання;

- громадського контролю: незалежні громадські організації мають контролювати функціонування інститутів розвитку;
- прозорості: діяльність інститутів розвитку повинна регламентуватися набором правил і здійснюватися транспарентно;
- професіоналізму: використання послуг приватних управлінців, аутсорсинг функцій підтримки шляхом заснування недержавних агенцій, залучення до управління іноземних партнерів для застосування передового зарубіжного досвіду;
- стимулювання: створення стимулів для управлінців, використання механізмів опціонів у процесі придбання державної частки в інвестиційних фондах.

Головне завдання механізму фінансування через інститути розвитку полягає в розподілі ризиків між державою і бізнесом та у використанні ринкових стимулів для ефективної реалізації проектів. Механізм ефективного управління ризиками досліджується в рамках концепції державно-приватного партнерства. Серед основних причин неефективного функціонування інститутів розвитку за кордоном виокремлюють: прийняття інститутами розвитку неоптимальних рішень, негнучкість і вкрай амбітні цілі, відсутність комплексної стратегії розвитку, недовіра з боку бізнесових кіл, неможливість імплементації інститутів у чинну інституціональну систему, низька якість управління та фінансування неефективних проектів, витіснення бізнесу з інвестиційного процесу, ризик завищення витрат тощо.

У світовій практиці національні інститути розвитку на сьогодні є головним інструментом проникнення економічно найзначущіших проектів ДПП у регіони. Фактор партнерства у цих проектах зводиться переважно до практики співфінансування. Роль приватного бізнесу в їх просуванні й управлінні ними є також вагомою, але все ж менш важливою, ніж системи співфінансування.

Розвиток регіонального інституційного середовища ДПП

Можна розглядати два концептуальні напрями створення організаційної інфраструктури ДПП на регіональному й муніципальному рівнях¹².

Відповідно до першого підходу організаційно-управлінські структури ДПП (регіональні центри (РЦ) ДПП) повинні існувати як самостійні “центри компетенцій” – поза межами регіональних органів управління та органів місцевого самоврядування, тобто приймається британський варіант організаційної інфраструктури ДПП у регіонах і муніципалітетах.

Другий підхід передбачає створення регіональних центрів ДПП у складі органів державного й муніципального управління (ОДМУ) та їх внесення до єдиної управлінської структури загальнонаціонального рівня під голованням уповноваженого державного органу з питань ДПП (німецький варіант). Основним “клієнтом” РЦ ДПП є орган влади, завдання якого –

¹² Шмелева Е. Партнерство без правил. Каждый регион трактует механизмы ГЧП в меру своей испорченности / Е. Шмелева // Российская бизнес-газета. — 2010. — 13 июля. — № 758 (25).

кваліфіковане обслуговування діяльності щодо застосування інструменту ДПП для реалізації галузевих і регіональних стратегій розвитку.

Діяльність регіонального центру ДПП у рамках другого підходу має базуватися на таких принципах¹³:

- вбудованість у систему органів державного (муніципального) управління, які вирішують завдання соціально-економічного розвитку регіону;
- керівництво пріоритетами соціально-економічного розвитку регіону, затвердженими регіональними органами влади;
- наявність повноважень приймати рішення з питань своєї компетенції від імені регіональної влади;
- наявність повноважень з організації проектів ДПП і можливістю розпоряджатися бюджетом достатнього розміру;
- регулярна взаємодія з державними інститутами розвитку щодо методології організації проектів, забезпечуючи у такий спосіб якість рішень ОДМУ щодо реалізації проектів ДПП;
- наявність повноважень для здійснення контролю виконання взятих за контрактом ДПП зобов'язань ОДМУ перед приватними партнерами й організаціями, що здійснюють фінансування;
- формування власного кадрового потенціалу, достатнього для організації проектів ДПП та оцінювання якості роботи зовнішніх фахівців (організацій), залучених до роботи над проектами.

Розвиваючи інституційну інфраструктуру, особливо на місцевому рівні, необхідно окрему увагу приділяти організації публічного доступу до інформації, забезпеченню її прозорості на всіх етапах реалізації інвестиційних проектів, зокрема щодо відкритості даних про проведення торгів, їх умов, визначення чітких критеріїв вибору переможця тощо. Це вкрай важливо для проведення регіональних і місцевих тендерів та конкурсів.

Формування й участь інститутів громадянського суспільства у відборі проектів ДПП є ознакою повноцінного функціонування його інституційної системи. Громадським організаціям, експертам і навіть пересічним громадянам може бути надано право участі у виборі проектів, які будуть запропоновані приватному сектору до реалізації в межах ДПП (особливо це стосується сфер оборони, освіти, охорони здоров'я, сільського господарства).

Така система дасть змогу виявити реальні переваги, цінності й пріоритети громадян, а також повноцінно реалізувати принцип гласності й прозорості відносин партнерства. Кожен має право отримати інформацію про те, як реалізується проект ДПП загальнодержавного, регіонального чи місцевого рівня. Застосування цього принципу на практиці стане одним із заходів контролю та звітності учасників ДПП, а також сприятиме становленню чесності й порядності в публічно-приватних відносинах.

¹³ *Воротников А. А.* Региональные центры ГЧП — новые возможности развития / А. А. Воротников // Портал “Бюджет.ру” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bujet.ru>.

Важливим аспектом розвитку інституційного середовища є інтеграція або налагодження стійких взаємовідносин з інститутами розвитку. Наприклад, в умовах Росії це – Зовнішекономбанк, ЄБРР, МФІ, ЄАБР та ін. На думку експертів “Ернст енд Янг”, роль інститутів розвитку в проектах ДПП докорінно відрізняється від ролі комерційних банків. Найзатребуванішими функціями цих інститутів, як вважають опитані компанією “Ернст енд Янг” учасники російського ринку ДПП, є¹⁴:

- поширення досвіду реалізації проектів ДПП, підтримання стандартів якості їх підготовки, консультування державних органів;
- фінансування підготовки проектів ДПП;
- надання різних форм кредитної підтримки проектів, зокрема фінансування на пільгових умовах; надання гарантій щодо фінансових, валютних та політичних ризиків та ін.

Водночас, як показали опитування компанії “Ернст енд Янг”, можливість отримання від інститутів розвитку фінансування на ринкових умовах є менш затребуваною функцією для учасників російського ринку ДПП.

Істотним елементом діяльності відповідальних за організацію проектів ДПП спеціалізованих органів (чи підрозділів органів) регіонального й муніципального управління має бути формування практики просування та реалізації інвестиційних проектів ДПП у суворій відповідності з регіональними стратегіями розвитку. Основним механізмом реалізації програм має бути система тендерів на укладання контрактів ДПП та їх подальше виконання. При підготовці регіональних проектів ДПП органи влади повинні не лише вирішувати питання процедури проведення конкурсу та визначати критерії вибору переможця, а й формувати механізми забезпечення управління ризиками проекту в частині гарантування власних зобов’язань за контрактом і контролю виконання інвестиційних та інших зобов’язань із боку представників приватного бізнесу.

Зауважимо, що страхування ризиків реалізації проектів ДПП дає змогу поєднати механізми запобігання збиткам та отримання компенсації в разі їх заподіяння. Готовність органів влади брати на себе певні ризики є невід’ємним елементом становлення інституту ДПП. Однак це потребує розроблення методичних та інструктивних матеріалів щодо запровадження адекватних систем оцінювання ризиків, створення відповідних стандартів і правил. Врешті-решт створення системи об’єктивного оцінювання ризиків, особливо у сфері публічних фінансів, дає можливість ефективно вдосконалити й доповнити систему державного регулювання.

Спеціалізованим органам державного й муніципального управління необхідно опрацьовувати і приймати рішення щодо формування інвестиційних контрактів (як правило, унікальних), організовувати економічне регулювання проекту, створювати механізми участі бюджету в його реалізації, в окремих випадках здійснювати необхідні інституційні перетворення. Результат цієї діяльності формується шляхом публічних процедур широко-

¹⁴ Как обеспечить успех ГЧП в России. Обзор за 2012 год / “Эрнст энд Янг” (СНГ) Б. В. – 2012. – 20 с.

го інформування, що зумовлює інтерес із боку інвесторів і, по суті, створює конкуренцію за проект ДПП.

Важливий вплив на розвиток ДПП регіонального рівня мають процеси реформування бюджетних відносин у напрямі децентралізації владних повноважень. Продуктивне розширення зони застосування інструментів ДПП на регіональному й місцевому рівнях потребує і розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування у контексті як відповідальності за прийняття рішень, так і підвищення фінансової самостійності регіональних і місцевих органів державної влади.

Отже, розвиток інституційного середовища ДПП в Україні передбачає вжиття заходів державної політики за такими основними напрямками:

- 1) встановлення чіткої організаційної структури державних органів, що відповідають за реалізацію державної політики розвитку ДПП;
- 2) розвиток системи залучення незалежного експертного середовища до процедур прийняття рішень із питань реалізації проектів ДПП;
- 3) гармонізація нормативно-правового поля регулювання ДПП у частині усунення суперечностей між рамковим законом і спеціальним законодавством із питань реалізації ДПП;
- 4) запровадження програм підвищення кваліфікації працівників державних органів, відповідальних за реалізацію проектів ДПП;
- 5) урегулювання питань розподілу ризиків, що виникають під час реалізації проектів ДПП.