



УДК 334.7

## КОНСОЛІДАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена наданню рекомендації, щодо заснування єдиного державного органу влади відповідального за розвиток державно-приватного партнерства в Україні, його підпорядкування, основних функцій, завдань тощо.*

*Статья посвящена разработке предложения о создании в Украине единого государственного органа власти, отвечающего за развитие государственно-частного партнерства, а также его структуры, заданий и функций.*

*Article is devoted to the proposal of creating a specific governmental unit in Ukraine, which will be responsible for development of united state policy for Public-Private partnership. In the article author also proposes the structure of the unit, its tasks and role.*

Державно-приватне партнерство (ДПП) — сучасний механізм за допомогою якого багато країн світу розширюють власний інструментарій в процесі реформування інфраструктури. Для України реформування інфраструктури набуває особливого змісту, адже певні галузі потребують негайної реновації. Як показує досвід зарубіжних країн ДПП може стати вагомим інструментом в руках держави, за допомогою якого можна залучати іноземні інвестиції та досвід до проектів інфраструктури, але для цього в Україні потрібно створити інституціональні умови для розвитку ДПП. Однією з таких умов є створення органу влади, який сконцентрував би зусилля держави в сфері ДПП.

*Мета статті* — надати рекомендації, щодо заснування єдиного державного органу влади відповідального за розвиток ДПП в Україні, його підпорядкування, основних функцій, завдань тощо.

При написанні статті використовувалися всі відкриті джерела мережі Internet, що дало змогу проаналізувати сучасний досвід інших країн у побудові моделей сприяння розвитку ДПП закордоном. Були використані матеріали власного дослідження, щодо перспектив розвитку ДПП в Україні.

Недосконала сфера регулювання відносин ДПП в Україні призводить до гальмування процесів розвитку ДПП, тоді як реформа інфраструктури є однією з найактуальніших проблем в Україні. Тривалий час йде дискусія, щодо формату централізації нагляду за сферою ДПП в Україні, але поки що рішення не прийнято.

Модернізація інфраструктурних галузей України — одне з пріоритетних завдань уряду України. В багатьох дослідженнях було доведено ефективність використання моделей ДПП для залучення інвестицій та операторів до інфраструктурних проектів [1]. Але аналіз, українського досвіду використання ДПП, свідчить більше про негативні результати від впровадження ДПП. До причин, які привели до таких наслідків можна віднести відсутність цільового державного регулювання “ринку” Державно-приватного партнерства в Україні. Для налагодження правильної державної політики у відносинах з приватними партнерами в рамках реалізації інфраструктурних проектів необхідно створити державний підрозділ, який займався б виключно розвитком ДПП в Україні. Основною метою цього підрозділу має стати координація діяльності державної політики в сфері ДПП [2]. Світовий досвід ДПП та вже існуючий досвід України сфері ДПП, показує необхідність створення єдиного державного механізму регулювання ДПП в Україні, який акумулював би весь досвід використання ДПП. Юридична основа створення єдиного державного органу відповідального за ДПП міститься в проекті Закону України “Про



загальні засади державно-приватного партнерства”, де прописано призначення КМУ єдиного органу, відповідального за державну політику в сфері ДПП [3].

Перше питання, яке повинно бути вирішено в розрізі створення цієї функціональної одиниці — це питання юридичної форми даного підрозділу. Створення окремої юридичної особи додасть підрозділу статусу та значно розширить його інструментарій. В такому випадку центр зможе бути представлений у договорах як окремий контролюючий орган або брати на себе кредитні зобов'язання під державні гарантії для реалізації проектів ДПП в регіонах. Але створення окремої юридичної особи пов'язано з додатковими витратами державного бюджету. Окрім того можна спрогнозувати, що при заснуванні окремого органу, який буде займатися виключно ДПП, цей орган як окрема інституція буде представляти інтерес для політичних домовленостей, а це може дуже негативно позначитися на результатах роботи центру, адже в сфері ДПП саме професіоналізм виконавців буде відігравати вирішальну роль у результатах діяльності центру. Окрім того можна зазначити, що в Україні на даний момент існує невелика кількість спеціалістів з ДПП, а створення окремого органу влади збільшує відповідальність персоналу центру, що в даному контексті може зіграти негативну роль.

Систематизуючи, вищезазначене, можна зробити висновок, що державне регулювання розвитку ДПП доцільно розділити на два етапи:

— створення центру з ДПП при вже існуючому органі центральної влади для початку систематизації державного контролю за розвитком ДПП та набуття державою необхідних знань, навичок та досвіду з використання моделей ДПП;

— після підготовки необхідної кількості спеціалістів з ДПП, які відповідають міжнародному рівню та аналізу результатів роботи існуючого центру, за умов необхідності розширення інструментарію, необхідного уряду України для успішної реалізації інфраструктурних проектів, можливе створення окремої юридичної особи зі статусом центрального органу виконавчої влади.

Для ефективної роботи центру з ДПП на першому етапі, необхідно правильно вирішити питання його підпорядкування тому чи іншому центральному органу виконавчої влади. На даний момент в структурі Міністерства Економіки України існує департамент інвестиційної та інноваційної діяльності, який займається проблемами ДПП. Виходячи з цього, центр з підтримки ДПП доцільно було б створити на базі даного департаменту. Але, виходячи з завдань центру та майбутньої перспективи, його слід підпорядкувати Кабінету Міністрів України. Така зміна якісно підвищить статус державної підтримки розвитку ДПП в Україні, що є вкрай важливо на даний момент.

Як показує світовий досвід, створити якісну систему підтримки та здійснення контролю за проектами, які мають велике значення для соціально-економічного розвитку країни, можливо організувати лише шляхом інституційних рішень, яким є створення спеціалізованого Центру з підтримки ДПП на базі департаменту інвестиційної та інноваційної діяльності Міністерства економіки України та підпорядкованого Кабінету Міністрів України.

Мета Центру з підтримки ДПП — створення ефективного механізму відбору, підготовки, експертизи та допомоги у реалізації інфраструктурних проектів, які мають велике значення для соціально-економічного розвитку України.

Задачі, які планується досягти шляхом створення центру з підтримки ДПП:

— забезпечення системного підходу і активної практики щодо ініціювання використання механізмів ДПП для реформування проектів інфраструктури як на державному так і на регіональному рівнях;

— створення дієздатного механізму комплексної державної експертизи пропозицій та пакетів проектних документів з ДПП;

— допомога у створенні національної системи підготовки і сертифікації кадрів з підготовки та управління проектів ДПП;

— створення сталого джерела підтримки передпроектних, проектних та експертних робіт у сфері проектів, реалізація яких планується із залученням механізмів ДПП;

— організація моніторингу реалізації проектів ДПП;

— створення системи накопичення та збереження інституційної пам'яті по проектах ДПП;

— забезпечення надання консультаційної допомоги підприємствам, галузевим міністерствам та регіональним установам, щодо залучення механізмів ДПП до реалізації інфраструктурних проектів;

— створення моделі для визначення ефективності від використання моделей ДПП



під час реалізації інфраструктурних проєктів;

— створення комплексної інформаційної підтримки державної політики в сфері ДПП, як всередині України так і за її межами;

— реалізація просвітницької та роз'яснювальної діяльності серед органів місцевої влади, щодо можливостей залучення приватних партнерів до реалізації інфраструктурних проєктів;

— інституціональний розвиток сфери ДПП в Україні, який перешкоджає би поширенню корупції в механізмах ДПП.

Серед основних функцій, які будуть виконуватись центром, варто звернути особливу увагу на наступні:

**Стандартизація** методології управління проєктами. Центр з розвитку ДПП бере на себе відповідальність за розробку методології управління проєктами всередині організації. Це включає в себе розробку процедур, керівництв тощо. Ця функція стає актуальною на етапах подальшої еволюції роботи Центру з розвитку ДПП, коли в організації сформовано уяву про філософію проєктного менеджменту і є розуміння вигод від методології.

**Просвітництво.** Включає в себе все, що зв'язане із донесенням принципів та методології ДПП до керівного складу та працівників, та всіх осіб які зв'язані з проєктами. Це може виражатися в організації через спеціалізовані організації тренінгів, консультацій по питанням ДПП та тренування.

**Забезпечення кадрами.** Ця функція пов'язана із функцією просвітництва. Тут мається на увазі, що Центр з розвитку ДПП може взяти на себе не тільки організацію підвищення професійного рівня проєктних менеджерів, але й їхнє розподілення по проєктам. В цьому випадку такі спеціалісти виступають як інституційна пам'ять, забезпечуючи передачу досвіду системного виконання робіт, знання процедур та правил документообігу від одного проєкту до іншого.

**Управління комунікаціями.** Комунікації — це, власне, те, що робить із нагромадження високотехнологічних інструментів і працівників “Центр з розвитку ДПП”. Мається на увазі створення єдиного інформаційного поля Центру з розвитку ДПП. Ефективна система комунікацій Центру з розвитку ДПП це гнучка, адаптивна структура, яка має на меті оперативне забезпечення усіх інформаційних потреб його учасників, організує та формалізує процеси збирання, передавання, збереження, пошуку та отримання інформації з відповідним рівнем конфіденційності.

Таким чином, виникає необхідність створення структури, на якій будуть покладені функції виконавця державної політики в сфері використання моделей ДПП для реалізації інфраструктурних програм, тобто така структура повинна взяти на себе всі поточні питання, пов'язані з ініціюванням, підготовкою, реалізацією і супроводом проєктів.

У той же час міністерства і відомства, що не володіють достатньою інституціональною здатністю для реалізації таких функцій, повинні виконувати характерну їм функцію по формуванню та адмініструванню відповідних проєктів як частини цільової політики уряду, щодо інфраструктурної реновації. Іншими словами, мова йде про необхідність створення постійно діючого робочого органа по відпрацюванню всіх технічних моментів, зв'язаних із ДПП і реалізації проєктів, включаючи підготовку всієї необхідної технічної проєктної документації і передачу її в разі потреби на твердження міністерствам, відомствам, іншим органам центральної виконавчої, законодавчої і місцевої влади.

Водночас володіючи необхідними кадровими і фінансовими ресурсами, цей орган зможе забезпечити належний рівень взаємодії і координації між всіма учасниками проєкту із метою попередження будь-яких потенційних проблем на подальших етапах узгодження і реалізації.

Важливим елементом роботи центру з розвитку ДПП в Україні має стати створення переліку проєктних консультантів, які будуть рекомендовані центром для залучення до проєктів ДПП в Україні. Такий крок має на меті де кілька задач. Основною задачею є зменшення політичного ризику в проєктах ДПП. Іншими важливими задачами консультанта мають стати: покращення якості підготовки проєктів, а саме аналізу проєктних можливостей, варіантів залучення приватного партнера, підвищення якості тендерних процедур та документів, залучення більш широкого кола інвесторів до тендеру, якісна підготовка угоди про ДПП з чесним та ефективним розподілом ризиків, повноважень та обов'язків між партнерами. На етапі практичної реалізації проєкту, консультант має забезпечити аналіз стану проєкту, а саме: аналіз аудиторської інформації, якості надання послуг, сучасності технологій, які використовуються в проєкті, тощо. На фазі “закінчення проєкту”, при передачі об'єктів інфраструктури цілком в державне



управління, консультант має допомогти визначити стан функціональний об'єктів, та умов дотримання приватним партнером умов угоди.

Список консультантів має бути затверджений Центром та опублікований на його сайті. Де що подібну практику використовує Національний Банк України, який затвердив перелік рекомендованих аудиторів. Щоправда він складається з представників "великої четвірки" світового аудиту, а як консультанта з ДПП можна залучати інвестиційні банки та інші компанії, представлені на фінансовому ринку, що збільшує коло претендентів.

Враховуючи світовий досвід впровадження механізмів ДПП та Українську практику, використання механізмів ДПП, створення органу влади, який сконцентрував би політику держави в сфері ДПП є першочерговим завданням уряду. Крім того, необхідність координації державної політики, щодо ДПП висвітлена у проекті Закону України "Про загальні засади державно-приватного партнерства". Створення Центру сприяння ДПП на базі департаменту інвестиційної та інноваційної діяльності Міністерства економіки України стане значним кроком у вирішенні проблеми державної політики сприяння розвитку ДПП в Україні.

Це рішення буде фундаментом для початку комплексної політики держави, щодо залучення приватного капіталу до інфраструктурних проектів. Таке рішення буде повністю відповідати міжнародному досвіду вирішення аналогічних проблем. Центр з розвитку ДПП має стати професіональним центром державної політики, який забезпечить необхідні результати на всіх рівнях державного регулювання ДПП. На першому етапі центр має сформувати команду єдино думців та отримати первинний досвід у практичній співпраці з приватними партнерами у сфері ДПП. Інша задача центру на першому етапі — освоєння практики збільшення публічності та стандартизації звітності у проектах інфраструктури.

Центр сприяння ДПП в Україні повинен існувати як дієздатна й ефективно функціонуюча структура, здатна забезпечити виконання цілого комплексу заходів в сферах стратегічного розвитку та методології, на етапі ініціювання проектів, розробки та експертизи проектів, а також у фазах спорудження, реалізації та закінчення проектів ДПП.

#### Список використаних джерел

1. United Nations Economic Commission for Europe, A Guide to Promoting Good Governance in Public Private Partnerships, [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.unece.org/ceci/publications/ppp.pdf>.
2. National treasury PPP Unit SAR, PPP Manual [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.ppp.gov.za/>.
3. Вольфрам Р. Государственно-частное партнерство в Украине / Ребек Вольфрам. — К., 2009 [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://arzinger.ua/index.php?page=press&type=books&id=206>.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 3 від 10 листопада 2009 року)*

Надійшла до редакції 23.11.2009  
Рекомендована до друку 01.12.2009

