

9. Юрій С. І. Фінанси : [підруч.] / С.І. Юрій, В.М. Федосов. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
10. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов : учеб. для ВУЗов / Л. И. Якобсон – М. : Аспект Пресс, 1996. – 319 с.
11. Rosen H. S. Public Finance. / H. S. Rosen – Department of Economics Princeton University : Irwin McGraw-Hill Boston, 1999. – 411 p.

*Надійшла до редколегії 07.04.2015 р.*

## **УДК 351**

**Ф. В. Узунів,**

*к.е.н., докторант Академії муніципального управління, м. Київ*

### **ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА УКРАЇНИ**

*Проаналізовано основні державні механізми управління та вдосконалення інструментів реалізації державно-приватного партнерства України, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного управління. Проаналізовано основні напрями державного управління в сфері державно-приватного партнерства, розглянуто специфічні особливості галузі. Запропоновано змістовне наповнення економічної, інституційної та управлінської основ ДПП.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, влада, бізнес, взаємодія, економічна модель.

**F. V. Uzunov,**

*Doctoral student of Academy of Municipal Administration, PhD in Economics, Kyiv*

### **FORMING EFFECTIVE TOOL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP OF UKRAINE**

*The paper analyzes the basic mechanisms of state control and improvement tools for implementation of public-private partnership Ukraine, examined specific features and general functions of government. The basic directions of state administration in the field of public-private partnerships, discussed the specific features of the industry. Proposed substance of economic, institutional and administrative foundation PPP, which requires the use of aggregate instruments specific to each participant: the state, private business and civil society.*

**Key words:** public-private partnership, government, business, cooperation, economic model.

При формуванні ефективного інструментарію управління в системі ДПП необхідно чітко визначити його механізм. Основами ДПП є: з інституційного боку – державна власність, з економічної – взаємодії інституційно різнорідних партнерів, з управлінською – з'єднання механізмів конкуренції та координації.

Координація здійснюється у будь-яких процесах на основі принципу врахування інтересів всіх зацікавлених сторін, котрі повинні лежати в основі функціонування механізму управління ДПП. Принцип поширюється на всіх

учасників ДПП, але домінуючим він є для держави, якій відображає інтереси всього суспільства.

У той же час врахування інтересів усіх зацікавлених сторін не означає необхідності рівномірного розподілу по всіх об'єктах ДПП або включення всіх проблем соціально-економічного розвитку в його сферу. Здійснення координації відбувається на основі обгрунтованого вибору пріоритетів, цілей і завдань ДПП, тобто з використанням принципу селективності.

При реалізації даного принципу необхідно виходити з того, що в системі задоволення потреб населення в суспільних благах існують напрямки, що визначають довгострокові тенденції розвитку суспільства, досягнення їм нових позицій у світовому співтоваристві, що забезпечують отримання синергетичного ефекту. Тому принцип селективності необхідно використовувати в парі з принципом стратегічного цілепокладання.

З подальшим розвитком ринкової економіки вченими-економістами приділяється багато уваги дослідженню інституціональних основ функціонування державно-приватного партнерства. Різноманітним аспектам співпраці влади та бізнес-структур присвячені праці К. Антонової, В. Варнавського, Т. Веблена, Т. Єфименка, Р. Коуза, М. Мейера, Д. Норта, Л. Фабіуса та ін.

Також у цьому напрямку активно працювали вітчизняні вчені О. Амоша, Ю. Вдовенко, В. Дементьєв, А. Гриценко, П. Надолішній, В. Сікора, А Чухно та ін.

Мета статті – аналіз теоретичних основ та сутності функціонування державно-приватного партнерства як інституту взаємодії влади та бізнесу, обгрунтування його ролі у соціально-економічному розвитку держави.

На відміну від механізму координації, механізм конкуренції будується тільки на загальних принципах, властивих даному суспільному явищу, що охоплюють взаємодію інституційно однорідних суб'єктів. Механізм ДПП в частині взаємодії інституційно різнорідних партнерів базується на принципах, специфічних саме для ДПП.

З раніше сформульованих принципів слід звернути увагу на принцип співробітництва потенційних супротивників або опонентів

Крім того, до їх складу, необхідно включити принцип рівноправності учасників – не в юридичному сенсі (що само собою зрозуміло), а в економічному. Інакше кажучи, кожен учасник буде свої взаємини з партнером таким чином, щоб не ущемити його економічні інтереси при реалізації власних. Враховуючи різний характер інтересів бізнесу і держави, який не передбачає неодмінного зниження ефекту для однієї з взаємодіючих сторін (як у випадку конкурентної взаємодії інституційно однорідних суб'єктів), цього можна досягти.

Однак, реалізація принципу рівноправності учасників не відбувається автоматично, як, наприклад, принципу розподілу доходів відповідно до сили конкуруючих бізнес-структур. При відносинах в системі ДПП необхідно свідоме обмеження дії сильних сторін в частині, яка порушує інтереси партнера. Інакше кажучи, необхідно дотримуватися принципу максимізації сукупного ефекту[1].

Теоретично досягти цього можна і для взаємодіючих суб'єктів однієї інституційної природи, але цьому протидіє інституційна “дилема ув'язненого”. Сам

сенс дилеми полягає в наявності однієї і тієї ж мети, тому можна припустити, що у сфері, де реалізуються різні цілі, дія дилеми, якщо і не блокується повністю, то, у всякому разі, згладжується. Це і допускає розгляд питання про максимізації сукупного ефекту для всіх учасників партнерства.

Змістовне наповнення економічної, інституційної та управлінської основ ДПП вимагає застосування сукупності інструментів, специфічних для кожного учасника: держави, приватного бізнесу та громадянського суспільства.

Врегулювання діяльності підприємств і організацій при здійсненні заходів державно-приватного партнерства здійснюється відповідно до законодавства та угод між партнерами.

Очікувані результати:

- запровадження у виробництво продукції, робіт і послуг підприємств комунальної власності сучасних технологій;
- поліпшення екологічного стану адміністративно-територіальних утворень області в результаті зменшення шкідливих викидів в атмосферне середовище, зниження рівня забрудненості земельних і водних ресурсів області;
- ліквідація збитковості комунальних підприємств та забезпечення їх рентабельної роботи;
- створення нових робочих місць;
- збільшення ресурсів місцевих бюджетів за рахунок росту прибутковості підприємств та одержання дивідендів на частки (паї) у статутних фондах спільних підприємств і організацій, заснованих в результаті державно-приватного партнерства.

Автор вважає, що головним обмежувачем в застосуванні механізму ДПП є дефіцит професійних кадрів, здатних забезпечити якісне опрацювання та супроводження проекту.

До недоліків ДПП автор відносить також слабку координацію діяльності органів влади та управління різних рівнів і приватних учасників проектів. Одним із способів подолання цього недоліку, на його думку, є формування експертно-консультаційних рад з розвитку механізму ДПП.

Зауважимо, що це – одне з нечисленних згадок про необхідність використання в механізмі ДПП інститутів громадянського суспільства. Звернемо увагу на те, що в цілому необхідність широкого використання інститутів громадянського суспільства названим автором не ставиться. Тим часом, це є неодмінною вимогою до механізму управління ДПП. Проблема полягає в тому, що ДПП покликане забезпечити ефективне виробництво суспільних товарів, робіт, послуг. Здається само собою зрозумілим, що держава знає, що саме потрібно споживачам. Однак, це не так, держава тільки представляє суспільство в частині реалізації владних функцій, але ніяк не у функції споживання. Тому в механізмі ДПП громадянське суспільство має бути представлено у повному обсязі – представляти інтереси різних суспільних і споживчих груп [2, с. 46].

У той же час держава не повною мірою реалізує свої функції, необхідні для ефективного застосування інструментарію ДПП. Зокрема, досить типовим є відсутність актуалізованих генеральних планів міст, що включають плани селітебні зони, зон відпочинку, схеми транспортних та інженерних комунікацій.

Серйозною проблемою для розвитку ДПП є економічна та інституційна слабкість державної власності.

Споживачі більшості послуг, вироблених в рамках ДПП, є жителів конкретних регіонів. Автором раніше зазначалось, що державна є інституційною базою ДПП. Ні області, ні місцеві утворення не мають достатніх ресурсів для співпраці з приватним сектором в плані виробництва загально державних товарів, робіт, послуг. Г. Боднар стверджує, що державна власність не повною мірою становить основу економічної системи регіону, в той час, як адміністративна реформа передбачає зростання обсягів соціальних повноважень [2, с. 12]. Це призводить до декларативності у їх виконанні і загострення протиріч на регіональному рівні. Цілком природно, що зазначене протиріччя переноситься і на систему ДПП.

Цитований автор вважає, що здійснюючи виробництво і реалізацію суспільних товарів і послуг, регіональні органи влади і управління можуть використовувати такі інструменти, як: зміна статусу підприємства; збільшення державного пакета акцій; позбавлення підприємств ліцензій; примусове розділення підприємств; створення нових підприємств у цілях усунення локальних монополій.

Остання пропозиція представляє, на наш погляд, особливий інтерес. Дійсно, у сфері надання громадських послуг підприємствами житлово-комунальної та соціальної сфер в Україні, як правило, закріпилася монополія організацій, які мають застарілі технології. Їх модернізація найчастіше наштовхується на опір техніко-технологічних й організаційних змін вищого менеджменту та іншого персоналу організацій. Подолання опору змінам на основі традиційних методів у настільки великих сегментах, як ЖКГ та соціальна сфера, вимагає значного часу, матеріальних і фінансових ресурсів. На наш погляд, ефективною формою зниження рівня монополізації в даних сферах є створення змішаних підприємств за участю (у відповідності з чинним законодавством) регіональних органів державного управління.

Слід зазначити, що в процесі реалізації ДПП змінюються функції управління виробництвом суспільних благ. У класичному варіанті держава виступає в якості безпосереднього учасника їх виробництва і в цьому випадку всі функції управління: планування, організація, контроль, регулювання, зосереджуються в двох мало сумісних галузях: на рівні макропроцесів, а також на проектному та виробничому рівнях. Функції розосереджуються в системі вертикальних і горизонтальних зв'язків, і досягнення результату стає зв'язаним з широким спектром інститутів, що здійснюють деякі функції. В системі тривалого відтворення одних і тих же суспільних благ з часом формується досить працездатна структура управління. При високій динаміці потреб складні управлінські структури важко адаптувати. Тому механізм управління виробництвом громадських благ з використанням ДПП радикально змінюється.

За приватним сектором закріплюється функція безпосереднього виробництва суспільних благ при реалізації всіх функцій управління на макрорівні [3, с. 78].

Держава бере на себе функції планування, організації, контролю та регулювання на макро- і мезорівнях, що більшою мірою відповідає його суспільної ролі. Конкретні виробничі проблеми у всьому їх обсязі передаються приватному сектору, більш пристосованому до їх вирішення.

Основні інструменти ДПП, які використовуються державою, зв'язані з реалізацією зазначених функцій управління.

Автором запропоновано у сфері планування державі доцільно використовувати наступні інструменти:

– передплановий моніторинг, що дозволяє виявити необхідність виробництва суспільних благ за найбільш загальними параметрами, відображаючи їх обсяг і структуру;

– стратегії, що визначають загальні принципи взаємодії державних з бізнесом та інститутами громадянського суспільства;

– план формування інститутів, що забезпечують продуктивне взаємовідношення держави, громадянського суспільства та бізнесу;

– передпроектна документація, що характеризує основні параметри виробництва суспільних товарів і послуг у рамках ДПП;

– переговори з інститутами громадянського суспільства, що відображають інтереси споживачів суспільних благ про реалізацію проектів ДПП

– тристоронні переговори представників органів влади та управління, інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур, що реалізують запропоновані державою проекти;

– проекти ДПП з виробництва суспільних товарів і послуг;

– план виробництва суспільних благ і конкретних проектів ДПП в довго- та середньостроковій перспективі.

Автор вважає, що у сфері організації держава повинна використовувати такі інструменти [4, с. 13]:

– документарна база, що містить зведений перелік розподілу об'єктів і проектів ДПП по профільним міністерствам, відомствам, адміністративно-територіальним утворенням;

– уповноважені органи, спеціально створювані для реалізації проектів ДПП в тих випадках, коли існуючі не мають необхідні повноваження і склад їх повноважень недоцільно розширювати (створення спеціальних органів може відбуватися за функціональним, галузевим або територіальним принципом);

– документарна база, що визначає розподіл системи відповідальності і ризиків учасників проектів ДПП;

– договори з приватними партнерами, реалізують виробничу частину проектів ДПП з урахуванням відповідальності і ризиків;

– договори, угоди державних органів влади і управління з інститутами громадянського суспільства про реалізацію проектів ДПП;

– договори, угоди державних органів влади і управління з некомерційними організаціями дослідного профілю про реалізацію проектів ДПП.

Автором запропоновано у сфері регулювання за результатами контролю застосування наступних інструментів:

– закони, які містять положення, значущі для управління об'єктами та проектами ДПП і відображаються в плановому періоді у відомчих нормативних актах;

– відомчі нормативні акти, що забезпечують максимально можливі рівні прозорості відносин і симетричності інформованого простору в галузі державно-приватного партнерства;

- документарна база, що забезпечує коригування стратегії взаємодії органів державної влади з бізнесом та інститутами громадянського суспільства у сфері ДПП;
- корегований план виробництва суспільних благ і конкретних проектів ДПП в довго- та середньостроковій перспективі.

Бізнес-структури здійснюють управління в рамках ДПП за двома основними аспектами: власне виробничий процес і співпраця з інституційно відмінними від бізнесу структурами держави і громадянського суспільства. У відношенні власне виробничого процесу важко зафіксувати які-небудь особливості, останні виникають у відносинах взаємодії в рамках партнерства і доповнюють традиційний склад інструментів в галузі планування, організації, контролю і регулювання, як функцій управління.

У галузі планування акцент необхідно зробити на стратегічному прогнозуванні та плануванні, використовуючи такі інструменти:

- стратегія участі в ДПП, що містить загальне бачення проблеми і навчаючи бізнес в її вирішенні, перш за все – визначення системи цінностей суспільства і місію бізнес-структури;
- SWOT-аналіз, PEST-аналіз, експертиза динаміки потреб у суспільних товарах і послугах (СТП);
- експертиза перспектив участі бізнес-структури в реалізації проектів ДПП;
- карта стейкхолдерів, що дозволяє провести аналіз можливостей опортуністичної поведінки партнерів;
- експертна оцінка ризиків, в простому випадку визначається за формулою:

$$R = \sum_{i=1}^n \prod g_i P_i$$

де:  $R$  – загальний ризик участі у проекті ДПП;  $g_i$  – питома вага оцінюваного ризику;  $P_i$  – ймовірність настання ризику;  $n$  – число оцінюваних ризиків.

Схема управління ризиками, що забезпечує аналіз макрооточення, ідентифікацію ризиків, їх оцінку і аналіз, а також аналіз альтернативних методів управління виявленими ризиками, вибір методів управління ризиками, моніторинг і вдосконалення системи управління ризиками:

- прогноз перспектив розвитку відповідного сектору суспільних благ;
- прогноз динаміки бізнесу в результаті освоєння передбачуваного сегмента ринку;
- стратегія роботи на специфічному ринку виробництва суспільних благ;
- експертна оцінка інституційної та організаційної сумісності учасників партнерства;
- експертна оцінка викликів, що диктуються специфікою ринку суспільних благ;
- експертна оцінка можливостей підприємства у розвитку бізнесу на основі партнерства;
- проект документарній бази (договорів, угод і додатків до них) характеризує передбачувану відповідальність кожного з учасників проекту (проектів);

– стратегія діяльності підприємства з розвитку бізнесу і тактики реагування на його виклики і загрози.

В організації взаємодії слід звернути особливу увагу на стадії переговорів, оскільки від ступеня досягнення взаєморозуміння залежать загальні результати партнерства. При цьому необхідно використовувати такі інструменти [5, с. 45]:

– документарна база, що забезпечує переклад спільного бачення проблеми на рівень чіткого визначення, обов'язків і відповідальності сторін (це особливо важливо, оскільки частина учасників, особливо, інститутів громадянського суспільства, має асиметричну структуру прав і відповідальності);

– документарна база, що забезпечує розробку системи мотивації партнерів до максимально ефективних дій;

– організаційна структура партнерства, що забезпечує швидку реакцію на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища (цей інструмент ефективніший, оскільки ні держава, ні інститути громадянського суспільства самі не здатні діяти настільки оперативно, як бізнес);

– контракти (це – загальна вимога до організації, як функції управління).

У сфері контролю склад інструментів виглядає наступним чином:

– карта інтересів зацікавлених сторін, що беруть участь у споживанні виробничих і суспільних благ;

– система індикаторів оцінки виконання планів бізнес-структури в області задоволення потреб населення, інститутів громадянського суспільства та держави у суспільних благах;

– інформаційна база, що забезпечує своєчасний розрахунок індикаторів і відхилень від заданих параметрів виробництва суспільних благ і задоволення потреб у них;

– моніторинг показників (у тому числі індикаторів), що характеризують зміни в бізнесі, встановлення меж допустимих змін під впливом участі в проектах ДПП.

У сфері регулювання необхідний наступний склад інструментів:

– оперативні плани коригування управління в системі ДПП при відхиленні від заданих параметрів виробництва, споживання і задоволення потреб у суспільних благах;

– тактичні й оперативні плани коригування управління бізнесом відповідно зі значеннями індикаторів, що встановлюють допустимі межі зміни бізнесу під впливом проектів ДПП;

– план коригування взаємодії з учасниками партнерства.

На відміну від держави і бізнес-структур, інститути громадянського суспільства не можуть застосовувати систему управління, розгорнуту по всіх його функцій. Тому форми та інструменти управління з боку громадянського суспільства в системі ДПП, швидше за все, повинні відповідати “інституційному софт-менеджменту”. Б. Винницький застосовує дане поняття до управління інститутами, але, автор пропонує, ідею софт-менеджменту можна застосувати і до управління суспільними процесами з боку інститутів, які не мають жорстко адміністративного каркаса (як у державних органів або бізнес-структур).

Формування інституційної культури в даному випадку передбачає вироблення правил взаємовідносин між учасниками ДПП з метою виробництва та надання

суспільних благ. Держава і бізнес-структури спираються в даний час на правила, передбачені нормативними документами держави. Однак, як показує практика, ці правила регулюють відносини в системі вартісних категорій і мало зачіпають власне споживчі властивості суспільних благ, їх об'єм і структуру. Завдання наближення споживчих властивостей суспільних благ до потреб суспільства може ефективно вирішувати добре структуроване громадянське суспільство.

Інструментами, що входять у цей блок управління, слід визначити:

- консалтинг у сфері виробництва суспільних благ;
- громадська експертиза проектів ДПП;
- аутсорсинг частини функцій держави, що не відносяться до категорії владних;
- законодавча ініціатива в царині ДПП.

У блоці інституційного виховання, спрямованого на сприйняття учасниками ДПП суспільно доцільних норм поведінки, автором пропонується виділити наступні інструменти:

- PR-компанії, що проводяться інститутами громадянського суспільства;
- бойкоти недобросовісних виконавців державних контрактів;
- публічні вимоги до органів влади;
- публічні виступи, що тиражують об'єктивну інформацію про хід реалізації проектів ДПП.

У блоці інституційного контролю доцільно використання таких інструментів:

- громадська експертиза об'єктів і проектів ДПП інститутами громадянського суспільства;
- громадська експертиза адміністративних бар'єрів, що сприяють поширенню корупції і блокування конкуренції бізнес-структур;
- громадська експертиза виконання договорів, спрямована на виявлення ознак опортуністичного поведінки державних органів і бізнес-структур у формі “ухиляння” від виконання державного контракту;
- громадський аудит, спрямований на виявлення ознак ділової корупції;
- громадський аудит, спрямований на виявлення ознак неформальних вимог до бізнес-структур, які беруть участь у реалізації проектів ДПП, відносяться не до корупційним, а до квазіфіскальних відносин;
- громадський аудит, спрямований на виявлення ознак наявності фінансування регіональних і місцевих органів влади та управління.
- громадські меморандуми, зміст яких впливає з висновків, отриманих в результаті експертизи та аудиту, спрямовані на розв'язання конкурентних відносин між бізнес-структурами в області виробництва суспільних товарів і послуг.

Таким чином, відповідно до інституційної, економічної та управлінської основам ДПП необхідно застосування сукупності принципів, які забезпечують ефективно поєднання механізмів координації і конкуренції. Склад даних принципів специфічний для соціальних партнерств і включає:

- 1) в системі зв'язків координаційного типу:
    - участь усіх зацікавлених сторін в пошуку підходів до вирішення проблем;
    - децентралізація рішень;
    - добровільна самодопомога на місцевому рівні замість патерналізму державних програм;
-



- врахування інтересів усіх зацікавлених сторін;
  - селективність;
  - стратегічне цілепокладання.
- 2) в системі зв'язків конкурентного типу:
- співпраця потенційних супротивників або опонентів;
  - рівноправність учасників;
  - максимізація сукупного ефекту.

Для формування повноцінної системи ДПП в Україні необхідне включення до складу його учасників інститутів громадянського суспільства, що представляють інтереси кінцевих споживачів суспільних благ.

При формуванні блоку з трьох учасників партнерства за приватним сектором закріплюється функція їх безпосереднього виробництва на макрорівні.

Держава бере на себе функції планування, організації, контролю та регулювання на макро- і мезорівнях, що більшою мірою відповідає його суспільній ролі. Конкретні виробничі проблеми в усьому їх обсязі передаються приватному сектору, більш пристосованому до їх вирішення.

Відповідно з громадськими ролями двох традиційних для України учасників ДПП – держави і бізнес-структур, їм необхідно застосовувати властивий їм інструментарій у рамках основних функцій управління: планування, організації, контролю і регулювання. Склад інструментів та їх змістовні характеристики специфічні для кожного учасника і відповідають їх суспільним ролям. Громадянське суспільство бере участь в організації ДПП з метою наближення споживчих властивостей суспільних благ до потреб громадян, використовуючи в цих цілях інструменти інституційного софт-менеджменту.

#### **Література:**

1. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой [Электронный ресурс] : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21-22 окт. 2008 г.). – Режим доступа : <http://veb.ru/ru/PPP/pprconfi.html>.
2. Развитие партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакулєнко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
3. *Бондаренко Е. Ю.* Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов / Е. Ю. Бондаренко // Экон. науки. – 2008. – № 5. – 140 с.
4. *Якунин В. И.* Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социол. исслед. – 2007. – № 2. – С. 13-14.
5. *Синякова А. Ф.* Концессионные соглашения: привлечение в регион инвестиций с помощью государственно-частного партнерства / А. Ф. Синякова // Регион. экономика : теория и практика. – 2007. – № 10 (49). – С. 59.

*Надійшла до редколегії 15.04.2015 р.*