

В. Гарбариніна

**ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Досліджено сучасний стан інституційного середовища у процесі підготовки та реалізації проєктів державно-приватного партнерства в Україні. Висвітлено особливості реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цьому контексті визначено шляхи підвищення рівня інституційної спроможності публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства та запропоновано методика структуризації процесу вибору оптимальних механізмів реалізації проєктів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інституційна спроможність, проєкти, публічне управління, стратегічне планування, об'єднані територіальні громади.

Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) спрямоване на посилення взаємодії держави та бізнесу для задоволення інтересів суспільства, реалізація інноваційно-інвестиційних проєктів, підвищення ефективності системи державного управління. Основними, причинами, що стримують розвиток ДПП в Україні, є відсутність чіткої державної політики та інституційного середовища в цій сфері співробітництва, зокрема на місцевому рівні. Певні позитивні кроки здійснюються, їх основою є прийняття низки нормативно-правових актів. Формування проєктів ДПП – це інноваційний, технологічно та політично складний процес, який потребує високої інституційної спроможності органів публічної влади, розвинутого правового регулювання та інституційного середовища.

Багатоаспектні проблеми взаємодії інститутів влади і приватного сектора аналізувалися з різних позицій. Значна увага приділяється дослідженню відносин між державою і приватним сектором, питанню регулювання соціально-економічного розвитку регіонів та проблемам застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні у працях таких зарубіжних і вітчизняних вчених: Д. Аудріц, Ф. Басанес, Р. Болл, В. Варнавський, С. Греве, М. Лендзел, І. Запатріна, К. Павлюк, С. Павлюк, Ф. Узунов, П. Шелепницький.

У процесі реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні з'являється можливість подолання багатьох викликів, зокрема інфраструктурної та фінансової слабкості громад. Партнерські відносини між державою, територіальними громадами та приватним сектором можуть стати інструментом забезпечення ефективного розвитку територіальних громад. Проблемаю залишається низький рівень інституційної спроможності публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства. Зокрема, потребує вдосконалення інституційне середовище реалізації ДПП в Україні та пошук шляхів виявлення пріоритетів розвитку території та вибору оптимальних механізмів реалізації проєктів.

Інституційна відповідальність за формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства належить Міністерству економічного розвитку

і торгівлі України (далі – МЕРТ). Відповідно до покладених завдань, МЕРТ проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, зокрема оцінку та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, зокрема під час проведення конкурсів із визначення приватного партнера; бере участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства; веде облік договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства. До 2015 р. реалізацію цих завдань забезпечував департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства МЕРТ, однак на сьогодні у складі МЕРТ такого департаменту не передбачено.

Будь-яка країна, що бажає здійснити реформу у певній сфері державної політики, потребує підтримку, а саме групу високопоставлених чиновників і політиків, які тісно пов'язані з питанням і постійно пропагують переваги здійснення реформ у цій сфері політики. У випадку ДПП в Україні, постійна підтримка надається з боку вищого керівництва МЕРТ. Унаслідок такої підтримки вже були зроблені позитивні кроки у бік реформи.

Про це свідчить виконання у 2015 р. плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” щодо удосконалення механізмів державно-приватного партнерства, зокрема:

- внесення змін до Методики виявлення ризиків, пов'язаних із державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 р., щодо удосконалення методів оцінки ризиків та їх розподілу між державним та приватним партнером [1];

- розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту постанови про внесення змін до Методики розрахунку концесійних платежів, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 639 від 12.04.2000 р.;

- розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту постанови про внесення змін до Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 81 від 09.02.2011 р. [2];

- розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” щодо можливості взяття довгострокових бюджетних зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства, що спрямовані на проекти розвитку, пов'язаних із розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури та супроводження зазначеного проекту закону у Верховній Раді України;

- супроводження проекту до остаточного прийняття Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства в Україні та стимулювання інвестицій)” № 1058 від 24.11.2015 р.;

- створення конкурентно-сприятливого середовища в дорожній галузі для реалізації проектів державно-приватного партнерства, зокрема спільно з Міністерством

інфраструктури України підготовлено документи щодо внесення змін до законодавства, що регулює питання державно-приватного партнерства в дорожній галузі.

Однак деякі завдання Плану заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020” щодо ДПП потребують доопрацювання у 2016 р., а саме:

- розроблення Міністерством охорони здоров’я України пропозицій щодо внесення змін до Закону України “Про державно-приватне партнерство” в частині його застосування у сфері охорони здоров’я;

- розроблення та подання Міністерством освіти і науки України Кабінетові Міністрів України проекту закону “Про внесення змін до Закону України “Про інноваційну діяльність”, зокрема щодо визначення механізму державно-приватного партнерства у науковій та інноваційній сферах, венчурного фінансування інноваційної діяльності, визначення нових типів інноваційних структур [3].

Для покращення, як і для пришвидшення темпів проведення реформ, необхідно є подальша політична підтримка розвитку ДПП і не тільки з боку МЕРТ, але й від інших міністерств, відомств і уряду в широкому розумінні.

На національному рівні Україна виграє від проектів, які більше орієнтовані на задоволення конкретних соціальних і економічних цілей, та реалізуються ефективніше, з огляду як на час, так і на вартість, та спроможність забезпечити необхідні результати проекту найбільш ефективним чином. Через певний період часу це має призвести до покращення інфраструктури та комунальних послуг, які будуть доступнішими і мати стабільну ціну.

Основними причинами, які мають спонукати державу до здійснення проектів ДПП, є переваги, пов’язані з підвищенням ефективності, активним залученням інновацій і забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання громадських послуг шляхом створення конкурентного середовища.

Головною перевагою ДПП для приватного сектора є те, що вони отримують можливість для інвестицій у галузі соціально-економічного життя країни, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень і, таким чином, розширюють свої інвестиційні можливості [4].

На сьогодні в Україні відсутній налагоджений процес у системі ініціювання, аналізу доцільності реалізації проектів у формі ДПП, управління ризиками та моніторингу реалізації проектів, що перешкоджає ефективній реалізації проектів (табл. 1).

Доцільно зазначити, що інституційне середовище для реалізації проектів щодо об’єктів права комунальної власності потенційно є більш сприятливим, ніж до об’єктів права державної власності. Причиною цього є відсутність високого ступеню конфлікту інтересів, що дає змогу більш прогнозовано готувати та реалізовувати проекти ДПП [6].

Як видно з табл. 1, на місцевому рівні відсутні інституції, спроможні здійснювати політику у сфері ДПП, відбирати та ініціювати проекти. На відміну від існуючого стану, коли функції щодо ініціювання, підготовки та реалізації проектів ДПП виконують міністерства та органи місцевого самоврядування, доречно рекомендувати залучати до цих процесів приватних партнерів.

На етапі реформування місцевого самоврядування в Україні найактуальнішими завданнями є створення спроможних територіальних громад та фінансового забезпечення їх розвитку. Реалізація проектів ДПП може бути ефективним інструментом розвитку територій. Державно-приватне партнерство є інструментом пошуку резервів фінансових ресурсів для

забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад. Водночас державно-приватне партнерство не є універсальним варіантом для всіх секторів економіки. Кожен сектор вимагає особливого підходу і спеціального рішення про механізм ДПП.

Таблиця 1

Складові інституційного середовища у процесі підготовки та реалізації проектів ДПП (залежно від об'єкта права власності)

Функції	Кабінет Міністрів України	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Міністерство фінансів України	Профільні міністерства	Органи місцевого самоврядування
Державна політика	державна	–	–	–	–
Ініціювання проектів	–	–	–	державна	–
Рішення про реалізацію	державна	державна комунальна	<i>у разі державної підтримки</i>	державна	комунальна
Підготовка проекту	–	–	–	державна	комунальна
Проведення конкурсу	–	–	–	державна	комунальна
Моніторинг реалізації	–	державна комунальна	–	державна	комунальна
Реєстрація	–	державна комунальна	–	–	–

Примітка: складено автором на основі [5].

Таким чином, для підвищення рівня інституційної спроможності до впровадження державно-приватного партнерства в Україні та з метою обміну досвідом, знаннями і навиками у сфері ДПП серед представників влади, бізнесу, громадянського суспільства пропонуємо створення Української асоціації тренерів державно-приватного партнерства для об'єднаних територіальних громад (далі – Асоціація).

Завданнями Асоціації є підвищення рівня обізнаності представників місцевої влади об'єднаних територіальних громад, бізнесу та громадянського суспільства щодо переваг застосування ДПП як інструменту і нової філософії розвитку територіальних громад і держави загалом. Адже, висловлювання та позиції різних зацікавлених осіб впливають на розробку проектів ДПП, а потенціал впливу ключових осіб зростає разом із обізнаністю широкої громадськості щодо ДПП.

Асоціація має наміри подальшого практичного втілення концепції ДПП у науковій, викладацькій і тренерській діяльності шляхом:

- проведення виїзних тренінгів за методом кейс-стаді в районах, містах, територіальних громадах України;
- надання послуг щодо розроблення та супроводження інвестиційних та інноваційних проектів, які реалізуються на засадах державно-приватного партнерства;
- надання інформаційної та консультаційної допомоги (зокрема, у сфері фінансів і права) на етапі підготовки проектів;

- організації науково-практичних семінарів за тематикою ДПП;
- моніторингу процесу розробки та реалізації проектів ДПП у регіонах;
- здійснення освітньої, просвітницької діяльності, участі у підготовці наукових та професійних кадрів, підвищенні кваліфікації спеціалістів у сфері ДПП;
- створення Інтернет-ресурсу, присвяченого практичним проблемам проектів ДПП;
- здійснення оцінки проектів, гарантуючи об'єктивність та незалежність від безпосередніх інтересів міністерств і відомств.

Асоціація долучиться до заходів із удосконалення менеджмент-освіти в Україні з метою покращення практик державно-приватного партнерства засобами підвищення якості публічного управління, поглиблення демократії та розвитку громадянського суспільства, сприяння ефективній взаємодії держави та бізнесу для втілення цінностей сталого розвитку суспільства.

Для створення такої Асоціації державі не потрібно витратити ресурси на навчання спеціалістів у цій галузі, адже протягом 5 років навчанням кадрів в Україні щодо розвитку та реалізації проектів ДПП займалися фахівці Програми розвитку державно-приватного партнерства Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) [7]. Замість цього потрібно спрямувати зусилля на закріплення цих кадрів за регіонами та забезпечити інтерес та розуміння для того, щоб реалізовувати ефективну політику у сфері ДПП.

Державно-приватне партнерство є виправданим, коли воно не лише розширює можливості державного бюджету, але й підвищує ефективність витрачання коштів платників податків. Перш ніж запроваджувати ДПП, необхідно зміцнити власні спроможності. Відповідальність публічної влади за результати реалізації проектів ДПП та вимоги до кваліфікації у цій сфері мають бути набагато вищі, ніж при організації державних закупівель.

Однак на сьогодні існують проблеми з відбором проектів та форми їх реалізації. Для виконання поставлених завдань та досягнення конкурентних переваг щодо залучення інвестицій з метою вирішення питань, пов'язаних із рівнем життя всіх мешканців громади, необхідно здійснювати стратегічне планування. Вдало складений стратегічний план допомагає території досягнути конкурентних переваг.

З огляду на це, стратегічним відправним пунктом має стати налагодження стратегічного відбору та визначення пріоритетів із розробки потенційних проектів в об'єднаних територіальних громадах. Такий підхід дасть змогу визначити, які саме сектори потребують залучення приватного капіталу на користь громади та вибрати оптимальні механізми реалізації проектів (рис. 1).

В умовах, коли ресурсів не вистачає, виникає необхідність вирішувати питання про пріоритети, що визначають сфери, куди буде спрямований той обсяг ресурсів, який є на сучасному етапі: на розвиток системи освіти, житлово-комунальну інфраструктуру, ремонт доріг або підтримку розвитку підприємництва.

Конкуренція за розвиток своєї території відбувається не спонтанно, а системно, на основі і завдяки вдалому плануванню та розробці заходів, програм та проектів, які має здійснити громада відповідно до основних цілей розвитку [8].

Важливо зробити наголос на встановленні постійного партнерства між владою та сектором приватного бізнесу, а також на впровадженні комплексної програми економічного розвитку. Виконання Стратегічного плану розвитку території дасть змогу залучити приватний сектор до вирішення стратегічних завдань соціально-економічного

розвитку певної території, використовуючи державно-приватне партнерство як інструмент швидкого реформування з урахуванням досвіду щодо надання якісних послуг, залучення інвестицій, ефективного управління та використання майна, наявність тарифів, що відповідають якості послуг, економії на фоні конкуренції.

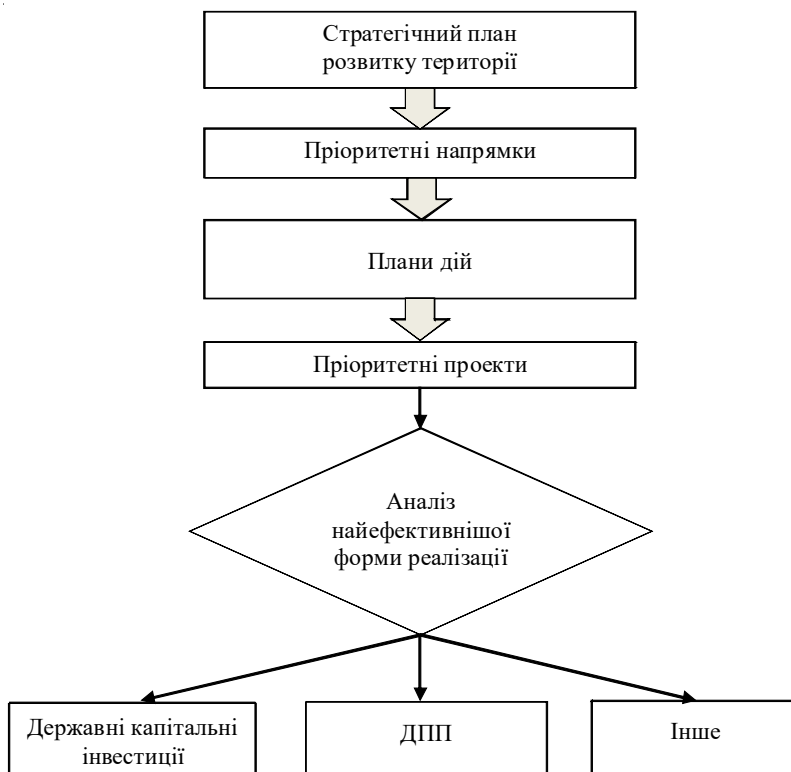


Рис. 1. Методика структуризації процесу вибору оптимальних механізмів реалізації проектів (складено автором на основі джерела [9])

Висновки

Отже, для підвищення рівня інституційної спроможності публічної влади в умовах реалізації політики державно-приватного партнерства, насамперед в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, доцільно створити Українську асоціацію тренерів державно-приватного партнерства для об'єднаних територіальних громад. Реформа передбачає створення спроможних громад із можливостями самозабезпечення та саморозвитку, тобто громад, які з власних ресурсів зможуть вирішувати питання місцевого значення. За об'єднаними територіальними громадами закріплюється широкий спектр власних повноважень, зокрема здійснення планування розвитку громади та вирішення питань економічного розвитку, і найважливіше – залучення інвестицій для розвитку своїх територій. Тому для вдосконалення процесу виявлення пріоритетів розвитку території, вибору оптимальних механізмів реалізації проектів громадам потрібно розробити стратегічні плани розвитку територій, що, зокрема,

дасть змогу виявити пріоритетні напрямки для реалізації проектів ДПП та встановити партнерство між владою та лідерами бізнесу – представниками приватного сектору.

Враховуючи низький рівень фінансування інноваційної діяльності, напрямком подальших досліджень може стати вплив державно-приватного партнерства на розвиток інноваційної активності в Україні, при чому як у технологічних процесах, так і в управлінні.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 р. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 713 від 16.09.2015 р. [чинна]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/713-2015-%D0%BF>.

2. Про внесення змін до Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] : Постанова № 746 від 02.09.2015 р. [чинна]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/746-2015-%D0%BF/>.

3. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020” у 2015 році [Електронний ресурс] : Розпорядження № 213-р 04.03.2015 р. [чинне]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.

4. Брайловський І. Аналіз чинників впливу на результативність проектів державно-приватного партнерства / І. Брайловський // Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова [Текст]. — 2013. — Т. 18. — Вип. 1/1. — С. 49.

5. Запатріна І. Закони України про ДПП і концесії та інституційне середовище: як вони розвиваються; ключові питання їх застосування / І. Запатріна // Матер. навч. семінару із пит. ДПП [Текст]. — 2015. — С. 12.

6. Там само. — С. 12.

7. Програма розвитку державно-приватного партнерства Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) [Електронний ресурс] / Компанія FHI360. — Режим доступу : <http://ppp-ukraine.org>.

8. Васильченко Г. Планування розвитку територіальних громад [Текст] : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко ; Асоціація міст України. — К. : ТОВ “Підприємство “ВІ-ЕН-ЕЙ”, 2015. — 256 с.

9. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку / О. Берданова, В. Вакулєнко // Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO” [Текст]. — К. : ТОВ “Софія-А”, 2012. — 88 с.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2016

Схвалена до друку редколегією 28.03.2016

V. Harbarynina

IMPROVING INSTITUTIONAL CAPACITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN TERMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP POLICY IMPLEMENTATION

The current state of institutional environment in the process of developing and implementing projects of public-private partnership in Ukraine is researched. The

peculiarities of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine are explained. In this context, the ways to improve institutional capacity of public authorities in terms of implementing the public-private partnership policy are determined and the methods for structuring the process of selecting the best mechanisms for project implementation are suggested.

Key words: public-private partnership, institutional capacity, projects, public management, strategic planning, integrated territorial communities.