

Державне управління

УДК 351.82

Заскалкін Артем Сергійович

аспірант кафедри права та європейської інтеграції

ХарРІ НАДУ, м. Харків

Заскалкин Артем Сергеевич

аспирант кафедры права и европейской интеграции

ХарРИ НАГУ, м. Харьков

Zaskalkin A.S.

post-graduate student of the Department of law and

European integration of KRI NAPA, Kharkov

**НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ
СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В
УКРАЇНІ**

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ**

**DIRECTIONS OF IMPROVING THE ORGANIZATIONAL
COMPONENT OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN
UKRAINE**

Анотація: В статті розглянуто особливості формування та розвитку державно-приватного партнерства в Україні, та обґрунтовано концептуальні основи організації ДПП в діяльності суб'єктів економіки України.

Ключові слова: держава, приватний бізнес, організація, державне управління, державно-приватне партнерство.

Аннотация: В статье рассмотрены особенности формирования и развития государственно-частного партнерства в Украине, и обоснованы концептуальные основы организации ГЧП в деятельности субъектов экономики Украины.

Ключевые слова: государство, частный бизнес, организация, государственное управление, государственно-частное партнерство.

Summary: In the article the peculiarities of formation and development of public-private partnership in Ukraine, and justifies the conceptual framework of the PPP in the activity of subjects of economy of Ukraine.

Keywords: the state, private business, organization, public administration, public-private partnership.

I. Постановка проблеми

На сьогоднішній день в Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовані інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства (ДПП). Це зумовлює необхідність наукового дослідження основ організації державно-приватного партнерства в діяльності суб'єктів економіки, розгляду розвитку інструментів, вітчизняного і зарубіжного досвіду реалізації проектів і встановлення проблем при організації ДПП в законодавчому та економічному регулюванні, що дозволить розробити концептуальні основи організації ДПП в діяльності суб'єктів економіки України. Існує потреба в опрацюванні варіантів вирішення виявлених проблем в рамках реалізації проектів ДПП та розробки детального опису організаційної складової проектів ДПП в діяльності суб'єктів національної економіки нашої країни. Таким чином, дослідження природи та механізму ДПП, удосконалення його організаційної складової є надзвичайно актуальним в теоретичному і практичному відношеннях.

II. Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми формування та поширення практики ДПП висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей реалізації різних форм ДПП зробили такі вчені, М. Авксентьев [1], О. Берданова [5], В. Вакуленко [6], М. Василенко [6], Б. Вінницький [2], Ю. Лебединський [5], М. Ленд'єл [2], Б. Оніщук [2], Н. Папп [3], П. Сегвари [6], О. Соловьева [6], та інші. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються шляхи вирішення організаційних проблем формування та розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

III. Формулювання цілей статті

Ціллю даної статті є визначення особливостей формування та розвитку державно-приватного партнерства в Україні, та надання пропозицій з удосконалення організаційної складової управління даним процесом.

IV. Виклад основного матеріалу дослідження

Важливим компонентом становлення політики ДПП є прийнята система організації. Зважаючи на розмаїття форм організації, державі принципово важливо зрозуміти яку систему організації брати за основу. Від цього залежить формат взаємодії державного і приватного секторів.

На нашу думку, метою становлення ДПП в Україні є технологічна модернізація, перехід до інноваційного шляху розвитку та створення конкурентоспроможної економіки.

Для вирішення поставленої мети необхідне вирішення основних завдань. Завдання можливо визначити за трьома напрямками: організаційні, економічні та законодавчі.

Організаційні завдання:

1. Вибір форми взаємовідносин державного і приватного секторів економіки.

Шарінгер Л. визначив форми взаємовідносин між державою і приватним сектором в рамках ДПП [7, с. 24]. На нашу думку, найбільш оптимальними варіантами взаємин у рамках ДПП, є «модель», «модель концесії», «модель оренди/лізингу». Необхідно відзначити, що дані форми не можна трактувати в класичному їх розумінні, так як тоді втрачаються ознаки та принципи ДПП. Таким чином, «модель», «модель концесії», «модель оренди/лізингу» можна віднести до форм ДПП лише при дотриманні систематизованих певних ознак і принципів.

2. Вибір механізмів ДПП. Нерозвиненість механізмів ДПП в Україні частково обумовлена тим, що відсутні визначені державою правила їх використання. Слід зазначити, що існуючі механізми – здебільшого стосуються створення виробництва, інфраструктури і управління. Так, якщо з питання створення об'єкта договору регулювання в тій чи іншій мірі налагоджено і продовжує вдосконалюватися, то, стосовно до умов організації взаємин, контролю виконання домовленостей, стимулювання партнерів і планування партнерства регулювання, або слабо розвинене, або відсутнє.

3. Визначення послідовності етапів організації ДПП. Важливою ланкою в організації ДПП є визначення алгоритму взаємовідносин між державою і бізнесом. Доцільно розглянути послідовність дій кожного із суб'єктів відносин у рамках запропонованої організаційної моделі.

4. Розмежування функціональних зон учасників проекту ДПП. В силу того; що ДПП – це особлива форма взаємовідносин, специфічність якої полягає в тому, що одним з партнерів є держава, то й функції, що виконуються партнерами в проекті повинні бути розподілені справедливо. Так як держава впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства, то більшість функцій виконується державою, а бізнес лише виконує ті функції, які приносять прибуток. У зв'язку з цим необхідно класифікувати функції, виконувани державою і бізнесом, для більш чіткого розуміння ролі

кожного із суб'єктів відносин у партнерстві.

Економічні завдання:

1. Побудова індивідуальних моделей фінансування проектів в залежності від домовленостей. Дослідження та систематизування досвіду організації ДПП в США, Великобританії і Японії дозволило виділити економічні інструменти, якими уряди країн користувалося при реалізації спільних з бізнесом проектів [3, с. 14]. На наш погляд, доцільно виділити економічні інструменти і для України. Особливе значення в становленні економічних інструментів має адресне регулювання проектів та індивідуальний підбір інструментів впливу на результати проекту [4, с. 5].

2. Проведення активної політики зайнятості в регіоні, в якому реалізується інноваційний проект ДПП. Важливим чинником успішності реалізації проекту є наявність кваліфікованих кадрів. В силу того, що в Україні система освіти формувалася під тиском регіональної промислової орієнтації, то необхідно враховувати цей фактор при проведенні кадрової політики.

3. В рамках стратегії розвитку ДПП потрібне створення органу управління проектами ДПП в діяльності економічних суб'єктів.

4. Проведення структурної політики. У рамках технологічної модернізації доцільно створювати нові ринкові сегменти і забезпечувати перелив капіталу сектору добувної та переробної промисловості у високотехнологічні сектори економіки.

Законодавчі завдання:

1. Розробити модельний закон про правовий статус учасників ДПП та теоретичні положення такого партнерства.

На наш погляд, особливої уваги заслуговує опрацювання прав і відповідальності інтересів ініціаторів процесу ДПП. Це пов'язано в першу чергу з тим, що сьогодні організації, які ініціюють процес ДПП, не мають гарантій того, що вони не будуть відсторонені надалі з проекту, тому

бізнес не поспішає ділитися ідеями з державою.

2. Закріплення механізмів ДПП на законодавчому рівні. Особливе значення в регулюванні механізмів ДПП виступає створення рамкових домовленостей з питань глибини партнерства. Так як державні інтереси виходять далеко за рамки проекту, то доцільно законодавчо закріпити права на не профільні результати проекту за державою, з урахуванням інтересів бізнесу.

В існуючій науковій практиці склалося безліч принципів, які так чи інакше можна реалізувати в політиці ДПП. На наш погляд, організація ДПП в Україні повинна здійснюватися на основі ряду принципів. У процесі становлення ДПП в Україні необхідно керуватися загальними принципами та організаційними принципами.

Так, до загальних принципів належать: рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках ДПП, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності; визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках ДПП; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом [5].

До організаційних принципів належать принципи інформаційної кооперації; поділ сфер відповідальності між структурними ланками; принцип співробітництва і розподілу відповідальності державних службовців та працівників приватного сектора; використання науково обґрунтованих методик; структурної цілісності організації; динамічності

управлінської структури; еволюції організаційних систем; поступального розвитку; циклічного розвитку [6, с. 31].

Особливе місце в становленні ДПП для сучасної української економіки є принцип пріоритетності державних інтересів. Тут можна говорити про те, що політика повинна бути спрямована, в першу чергу, на модернізацію промислового потенціалу і розвиток високотехнологічних галузей.

При організації ДПП необхідно враховувати суперечності, наявні між результатом функціонування існуючих важелів впливу і запропонованими. Ці протиріччя виділені на основі зіставлення стратегій розвитку галузей в регіонах України.

В першу чергу протиріччя; виникають між рівнем довіри інвесторів і реально необхідним рівнем довіри профілізації проектів ДПП. Тут мова йде про метод «батога і пряника». Тобто клімат, що формується в регіонах має сприятливо позначатися на впевненості інвесторів у позитивному результаті інвестицій. При цьому, інвестори повинні розуміти, що з них спитають за пільги, якими вони будуть користуватися [1, с. 21].

По-друге, протиріччя, що виникають на рівні розуміння постановки задачі. Тобто існуючий штат державних управлінців дотримується думки про те, що кінцевий результат виділених асигнувань на розвиток інноваційної сфери полягає не в отриманні новацій, а у витрачанні коштів, передбачених бюджетом, в той час як впровадження механізму ДПП, в кінцевому підсумку, переслідує мету отримання інноваційного продукту [6, с. 41]. І цю психологію необхідно змінювати на законодавчому рівні в частині бюджетного кодексу, так і на рівні прищеплення «культури» реалізації проектів.

По-третє, нерозвиненість системи страхування інвестиційних та інноваційних ризиків. Зважаючи на те, що ДПП передбачає суттєву державну підтримку реалізованих проектів, дуже важливо, щоб

страхування проводилося централізовано через створений орган управління ДПП.

Власного досвіду способів організації механізмів ДПП в діяльності країни, як показала практика, недостатньо. Тому при розгляді цих питань доцільно спиратися на досягнення провідних країн у сфері ДПП з урахуванням вітчизняних особливостей.

Контрольні й регулюючі функції у сфері ДПП від імені держави можуть здійснюватися або профільними міністерствами та відомствами, або спеціально уповноваженими органами. При цьому спеціальні агентства можуть створюватися державою для кожної галузі економіки, в якій розвиваються партнерства. Держава може також створити свій єдиний агентський орган для всіх або для більшості секторів економіки. Наприклад, у Польщі створені відповідні інституційні структури окремо для залізниць, електроенергетики, лісового господарства та ін. У розвинених країнах державне регулювання партнерських відносин з бізнесом організовано за великим міжгалузевим комплексам, що включають групи взаємопов'язаних галузей. В якості таких комплексів можуть виступати: паливно-енергетичний (електроенергетика, газо- і нафтопроводи), транспортний (залізниця та автомобільні дороги, морські та аеропорти), комунальне господарство (водо- і теплопостачання, житлово-комунальне господарство). При цьому не створюються спеціальні агентські структури з регулювання партнерських відносин. Специфічні функції регулювання і контролю виконуються відповідними профільними міністерствами і відомствами або створюваними ними структурами. У країнах Європейського союзу окремими аспектами ДПП відають міністерства економіки, фінансів, окремі інфраструктурні міністерства, міністерства регіонального розвитку, оборони, внутрішніх справ, освіти і охорони здоров'я. У США цими питаннями відають міністерства економіки, фінансів, оборони, у Канаді – міністерство фінансів, в Австралії

– міністерство провінцій [2].

На нашу думку, застосування моделі організації ДПП «як окремого агентства» є найбільш ефективним в нашій країні. Створення органу управління проектами ДПП обумовлено рядом причин:

- централізація отриманих нововведень та їх ефективне використання і поширення.

- більш оперативне вирішення питань, ніж у моделях з розсіюванням органів управління по регіонах або створенням окремої юридичної особи. У випадку з розподілом органів управління по регіонах або міністерствам організатори стикаються з проблемою узгодження інтересів кількох регіональних органів управління, а це неминуче призведе до затягування процесу реалізації проектів.

У варіанті зі створенням окремої юридичної організації виникає питання про ступінь її контролю з боку державних органів, але, вирішивши це питання, все одно з'явиться щабель контролінгу, який можна уникнути, створивши окреме відомство.

- гнучка організаційна структура відомства дозволить змінювати напрямки і політику організаторів залежно від потреб розвитку суспільства, в той час як інші моделі управління обмежені регіональними та міністерськими рамками.

- динамічна структура, у свою чергу, дозволить готувати багатопрофільних фахівців, в результаті обміну досвідом по проектах. На наш погляд, створюване Агентство має прийняти наступну організаційну структуру: Центральне управління проектами ДПП, до якого входять Департамент аналізу інформації, Департамент моніторингу інноваційної діяльності підприємств, а також департаменти в залежності від галузі реалізації проекту.

Кожен Департамент створює свої робочі групи з реалізації поставлених завдань. Тут необхідно зазначити, що робочі групи

створюються на період реалізації проекту.

Запропонована схема організації з'явилася в результаті аналізу досвіду реалізації проектів ДПП розвинених країн.

При організації ДПП багато фахівців закладають в сутність організаційної моделі ряд функцій, які повинна виконувати створювана структура. Серед таких функцій:

- Функція централізації. У рамках цієї функції створюваний орган буде акумулювати отримані знання і прагнути до їх розширення з наукової точки зору.

- Функція контролю. Класична функція контролю, відноситься до будь-якої організаційної структури. Безумовно, у складі створюваного органу повинна бути структура з аналізу вхідних даних і контролю над виконанням досягнутих домовленостей.

- Функція нагляду. Здійснюється нагляд за існуючої інноваційною сферою. Нагляд сприяє формуванню вектора розвитку всієї структури в цілому.

- Функція стимулювання. Створювана структура повинна підштовхувати її співробітників до розвитку міжструктурних зв'язків і створенню нових напрямів розвитку.

- Індикаційна функція. Через наглядову функцію здійснюється розвиток зв'язків з суб'єктами економіки і відбувається «вбудовування» індикаторів в їх ланки, що здійснюють інноваційну діяльність. Таким чином, надходить постійна інформація про вектори розвитку ринкових суб'єктів. Це і буде сприяти формуванню загального тренду розвитку організаційної структури.

- Ініціативна функція. Створені ланки здійснюють ініціацію процесу ДПП на підприємствах.

- Функція оновлення. В основі цієї функції лежить положення про те, що створювана структура з плином часу вдається до вже отриманих

інновацій з метою їх вдосконалення та отримання їх нового рівня розвитку.

Визначивши функції, які буде виконувати запропонована організаційна структура, необхідно розглянути вимоги, які пред'являються до неї. Спираючись на загальні методологічні основи, можна розробити вимоги до організаційної структури ДПП в Україні.

Перша вимога прозорість. Створювана структура повинна бути зрозумілою керівникам і співробітникам.

Друга вимога керованість. Тут мається на увазі те, що всі дії, законодавчі, економічні або адміністративні, здійснюються і аналізуються точно і своєчасно.

Третя вимога – гнучкість організаційної структури. Це необхідно для швидкого реагування на зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищі.

Четверта вимога – рентабельність. Безумовно, що для інвестиційно-спрямованого бізнесу важливо компенсувати витрати на підтримку такої структури.

П'ята вимога – оптимальність. На всіх рівнях і щаблях структури зв'язку між ланками і ступенями структури управління встановлюються раціонально з найменшим числом ступенів управління.

Шоста вимога – оперативність. Суть цієї вимоги полягає в скороченні часу від ухвалення рішення до його виконання в керованій системі.

Сьома вимога – надійність. Створювана структура апарату управління повинна не допускати перекручень керуючих команд та інших переданих даних.

Восьма вимога – економічність. Потрібний ефект від управління повинен досягатися при мінімальних витратах.

Дев'ята вимога – стійкість структури управління. Суть вимоги в мінімальній зміні основних якостей і властивостей системи при різного

роду зовнішніх впливах.

Розглянувши проблемні питання та визначивши напрями удосконалення організації ДПП в Україні, можливо визначити, що найбільш доцільно буде створення спеціального органу, який займається стимулюванням діяльності на підприємствах нефінансового сектора економіки через інструменти і механізми ДПП. Таким спеціальним органом може бути Агентство з нагляду за виконанням угод у сфері ДПП. На наш погляд, орган, який займається реалізацією державної політики у сфері ДПП, повинен перебувати у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та звітувати безпосередньо міністру. Однак у своїй роботі йому доцільно проводити консультації з іншими структурними ланками виконавчої влади держави.

V. Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок

Таким чином на основі врахування світових тенденцій управління процесом ДПП нами визначені основні напрями організації ДПП в Україні.

Перший напрям – формування сприятливого законодавчого середовища для активізації інструментів ДПП, що включають економічні, організаційні, адміністративні інструменти.

Другий напрямок – створення єдиного органу, відповідального за проведення ДПП. Створюваний орган без розпорошення повноважень повинен займатися централізацією всіх проектів ДПП та реалізацією їх на практиці.

На нашу думку сьогодні на державному та місцевому рівні необхідно забезпечити:

- оперативне надходження і централізацію інформації за станом всього майнового комплексу;
- запровадження «гнучкого» державного впливу на всі рівні бізнесу, тобто, забезпечення найбільшого податкового, законодавчого, ресурсного

заділу для використання цих категорій при залученні приватного сектора в проекти ДПП;

- оперативне спостереження за проведенням проектних робіт і, в разі необхідності, корекцію законодавства з метою посилення інноваційних позицій у проекті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авксєтьєв М.Ю. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм залучення інвестицій в інфраструктурні галузі України [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / М. Ю. Авксєтьєв. – К., 2010. – 20 с.

2. Брайловський І.А. Мета і зміст державно-приватних партнерств / І.А. Брайловський // Технологічний аудит та резерви виробництва – 2014. – № 1/5(15). – С. 52-54.

3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Онищук, П. Сєгварі. – К. : К.І.С., 2013. – 146 с.

4. Папп Н.В. Інструменти державно-приватного партнерства / Н.В. Папп // Сталий розвиток економіки. – 2015. – №1. – С. 109–115.

5. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

6. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монограф. / О.В. Берданова, В.М. Вакулєнко, М.Д. Василенко та ін.; За ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2013. – 192 с.

7. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Мир перемен. – 2004. №2.