

ШУЛЮК

Богдана Степанівна
bohdanashulyuk@i.ua

УДК 336.13:336.64

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ РОЗВИТКУ
ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В УКРАЇНІORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE
DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN UKRAINEк. е. н., доцент,
Західноукраїнський
національний
університетDOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2020.11.1>*SHULIUK Bohdana Stepanivna – PhD in Economics, Associate Professor, West Ukrainian National University*

У статті виокремлено інституційні підходи у сфері партнерських відносин держави й бізнесу. Визначено структуру організаційно-інституціонального середовища фінансового механізму державно-приватного партнерства. З'ясовано основні перешкоди для його ефективного розвитку. Аргументовано, що процес формування та функціонування такого середовища потребує не тільки фінансової підтримки, але й консультаційної та інформаційної допомоги. Це дасть змогу підвищити результативність діяльності органів та інституцій у сфері державно-приватного партнерства.

* * *

В статье выделены институциональные подходы в сфере партнерских отношений государства и бизнеса. Определена структура организационно-институциональной среды финансового механизма государственно-частного партнерства. Выяснено основные препятствия для его эффективного развития. Аргументировано, что процесс формирования и функционирования такой среды требует не только финансовой поддержки, но и консультационной и информационной помощи. Это позволит повысить результативность деятельности органов и учреждений в сфере государственно-частного партнерства.

* * *

Introduction. To ensure the proper functioning of the financial mechanism of public-private partnership, it is necessary to create an organizational and institutional environment. Without it, it is impossible to determine the most important vectors of development of this mechanism, as well as the benchmarks by which the formation and selection of the most effective economic and social institutions.

The purpose of the paper is to study the organizational and institutional aspects of the development of the financial mechanism of public-private partnership, to identify the main problems, as well as to justify measures to address them.

Results. The structure of the organizational and institutional environment of the financial mechanism of public-private partnership in Ukraine is outlined, which consists of: organizational and managerial, financial, scientific-expert and public environment. The first includes public authorities and local governments that form state and local policies in the field of public-private partnership, as well as monitor its implementation. The second includes financial institutions that facilitate the financing of investment projects that are not attractive enough for private business in terms of profitability and risk. The third includes research institutions, expert and consulting organizations, the purpose of which is to provide information and consulting services. The fourth includes civil society institutions, which should participate in the formation of the components of the financial mechanism of public-private partnership, as well as control the process of its functioning and the achievement of planned tasks by partners. It is argued that the development of the institutional environment of the financial mechanism of public-private partnership needs state support.

Conclusion. It is substantiated that the effectiveness of the financial mechanism of public-private partnership depends on the organizational and institutional environment, which clearly regulates the rights, responsibilities, sequence of actions reflected in coordinated legislation and allows to take into account the specific regional or sectoral characteristics of the country.

Ключові слова: фінансовий механізм, державно-приватне партнерство, організаційно-інституціональне середовище, інвестиційні проекти

Ключевые слова: финансовый механизм, государственно-частное партнерство, организационно-институциональная среда, инвестиционные проекты

Keywords: financial mechanism, public-private partnership, organizational and institutional environment, investment projects

ВСТУП

Для забезпечення належного функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства необхідним є створення організаційно-інституціонального середовища. Без нього неможливо визначити найважливіші вектори розвитку цього механізму, а також ті орієнтири, за якими відбувається формування і відбір найефективніших економічних і соціальних інститутів. Тому необхідним завданням є створення дієвої

системи органів та інститутів, які займатимуться питаннями державно-приватного партнерства.

Теоретико-концептуальні та практичні засади розвитку фінансового механізму розкрито у працях багатьох вітчизняних та закордонних вчених, зокрема: Л. Васечко, О. Василюк, О. Вінник, Д. Задихайла, Н. Мілякова, О. Міщук, В. Опаріна, В. Оспіщева, В. Родіонової, О. Сиротюк, В. Федосова, О. Шаповалової та ін. Проте в економічній літературі бракує досліджень стосовно організаційно-інституціональних

аспектів розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства. З огляду на зазначене, тема статті є актуальною.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою статті є законодавчі й нормативно-правові акти України, ресурси мережі Інтернет та наукові публікації. Під час проведення дослідження використано системний підхід, методи аналізу та синтезу, порівняння та логічного узагальнення.

МЕТА статті полягає у дослідженні організаційно-інституціональних аспектів розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства, визначенні основних проблем, а також обґрунтуванні заходів для їх усунення.

РЕЗУЛЬТАТИ

На думку Д. Матвєєва [1, с. 78], в умовах сучасності виокремлюється два інституційні підходи у сфері партнерських відносин держави й бізнесу. Перший підхід представляє структурне пристосування інсти-

туційного середовища до встановлених цілей та пріоритетів економічної діяльності держави. Впровадження новітніх принципів, правил і норм здійснення державно-приватного партнерства відбувається в діючі інститути (Аргентина, Велика Британія, Канада, Сполучені Штати Америки, Японія, країни Європейського Союзу тощо). Другий – базується на формуванні інститутів «з нуля», які орієнтовані на ринкові засади господарської діяльності держави (країни, що знаходяться на пострадянському просторі або ж ті, що розвиваються).

Саме до останнього підходу належить Україна. Адже її інституційна база у сфері державно-приватного партнерства (далі – ДПП) тільки починає з'являтися на державному рівні, а на місцевому – взагалі відсутня. З огляду на це необхідним є виділення органів та інституцій, які здійснюють регулювання партнерських відносин держави й бізнесу. Загалом середовище, в якому вони функціонують, можна поділити на чотири групи (рис. 1).

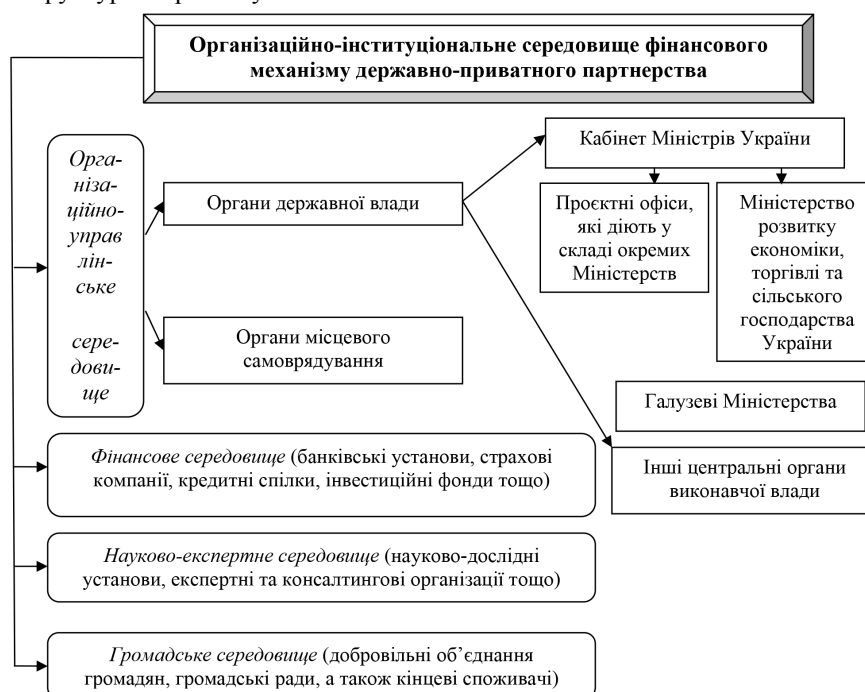


Рис. 1. Організаційно-інституціональне середовище фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні [побудовано автором]

До першої групи належать органи державної влади та місцевого самоврядування, що формують державну та місцеву політику у сфері державно-приватного партнерства, а також здійснюють контроль за її реалізацією.

Провідну роль у прийнятті концептуальних рішень для співробітництва між органами державної влади та бізнес-структурами на договірних засадах відіграє Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. У процесі здійснення державно-приватного партнерства він бере участь не тільки як державний партнер, а й орган, що координує функціонування фінансового механізму ДПП, зокрема за допомогою прийняття правових норм, встановлення обов'язкових правил, умов та організаційних аспектів здійснення партнерських відносин держави й бізнесу. Свої ж контрольні функції Уряд реалізує через спеціально

уповноважений орган – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Оскільки зазначений уповноважений орган функціонує в системі органів виконавчої влади, то йому притаманні функції, характерні управлінській діяльності. Досліджуючи згадані функції, В. Авер'янов класифікує їх відповідно до основоположного принципу – цільової спрямованості, направленої на забезпечення суспільно необхідних потреб [2, с. 262]. А тому науковець стверджує, що до їхнього складу мають входити: ціленаправлені (прогнозування, планування), ресурсозабезпечувальні (формування та використання фінансових ресурсів, фінансове заохочення, трудовий потенціал), організаційно-регулюючі (організація, регулювання, координація, контроль), трансформаційні (інноваційний розвиток, раціоналізація, оптимізація, удосконалення, реорганізація тощо) функції.

На практиці вищезазначені функції є взаємопов'язані, однак виконуються різними органами виконавчої влади. Так, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розробляє державну економічну політику й несе відповідальність за розвиток державно-приватного партнерства. Цей орган здійснює нормативно-методичне та консультативно-інформаційне регулювання фінансового механізму ДПП на центральному та місцевому рівнях (за визначеними регіонами чи видами економічної діяльності), координує діяльність центральних органів влади у процесі реалізації проєктів державно-приватного партнерства, проводить моніторинг ефективності та результативності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно ДПП. Отже, уповноважений орган у сфері державно-приватного партнерства здійснює здебільшого організаційно-регулюючі функції.

Важлива регулююча роль у досліджуваній сфері належить галузевим Міністерствам – Міністерству фінансів України, Міністерству освіти й науки України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства тощо; проєктним офісам, що діють як спеціальні структурні одиниці у складі окремих центральних органів виконавчої влади (Міністерства інфраструктури України, Міністерства юстиції України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України); а також іншим органам державної влади. Зазначені органи беруть участь у розробленні та впровадженні нормативно-правових документів, управлінні проєктами державно-приватного партнерства.

Проте діяльність органів державної влади у сфері здійснення ДПП є несистемною належним чином не координується уповноваженим органом, а їх функції та повноваження закріплені в різних нормативно-правових актах, які не узгоджені між собою.

До тієї ж групи відносять місцеві органи влади, котрі забезпечують формування та реалізацію фінансового механізму ДПП на місцях. Водночас діяльність цих органів здійснюється в умовах певних обмежень та можливостей, зокрема відсутності сприятливого інвестиційного клімату в деяких регіонах, нестачі знань та досвіду в процесі здійснення ДПП, пасивності громадської підтримки місцевих ініціатив відносно співпраці з бізнесом.

Основною перешкодою розвитку фінансового механізму ДПП на місцевому рівні, є те, що бракує методично підготовлених фахівців у сфері інвестиційної діяльності. За словами А. Павлюк і Д. Ляпіна, діяльність працівників «спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки» [3, с. 42]. Враховуючи некомпетентність службового персоналу стосовно розроблення й реалізації інвестиційних проєктів на засадах державно-приватного партнерства, актуальною є співпраця місцевих органів влади із суб'єктами підприємницької діяльності, фінансові можливості та практичний досвід яких сприятимуть соціально-економічному розвитку відповідної території.

Якщо інституції першої групи здійснюють регулювання партнерських відносин держави й бізнесу, то інституції другої групи – фінансові інститути розвитку – сприяють фінансовому забезпеченню такої співпраці. Їх характерними ознаками є наявність визначених стратегічних цілей, які мають визначальну роль під час оцінки ефективності проєктів ДПП, прийнятті рішень про доцільність їх фінансової підтримки, а також орієнтація на наявність мультиплікативного ефекту від вкладених інвестицій. Фінансові інститути сприяють фінансуванню інвестиційних проєктів, які недостатньо привабливі для приватного бізнесу з погляду співвідношення дохідності та ризику. Здебільшого це стосується інфраструктурних проєктів, які пов'язані з розвитком енергетики, транспорту, соціальної сфери. До них відносять: банківські установи, страхові та лізингові компанії, кредитні спілки, інвестиційні й пенсійні фонди, довірчі товариства тощо.

Основні цілі та завдання створення фінансових інститутів закріплені у нормативно-правових актах і корпоративних документах (стратегії, положення, інструкції, методичні розробки). У цих документах викладені загальні положення, що стосуються діяльності інститутів, принципи відбору та фінансування проєктів, процедури інвестування тимчасово вільних коштів, форми контролю та нагляду за їх діяльністю. Однак поза увагою залишаються визначення та застосування критеріїв оцінки ефективності їх функціонування.

Попри те, що в Україні функціонує безліч видів фінансових інститутів, їх формування має стихійний характер, відбувається без цілісної концепції розвитку довгострокових пріоритетів країни, що негативно позначається на ефективності діяльності стосовно інвестування вітчизняної економіки. Тому необхідним є здійснення оцінювання сучасного стану функціонування фінансових інститутів задля виявлення наявних проблем та визначення напрямів їх вирішення, що дасть змогу покращити подальшу діяльність інститутів. Однак оцінка результативності та ефективності функціонування фінансових інститутів в Україні до теперішнього часу не тільки не впроваджена у вітчизняну практику, але й не знайшла переконливого теоретико-концептуального вирішення.

Тому принципового значення набуває розроблення методики оцінювання діяльності фінансових інститутів з метою встановлення їх спроможності співпрацювати з державою стосовно реалізації інвестиційних проєктів на засадах ДПП. Основними показниками для проведення такої оцінки є:

1) наявність достатньої фінансової бази та практичного досвіду реалізації інвестиційних проєктів у певних сферах економіки;

2) досягнуті економічні показники діяльності (економічність, прибутковість, рентабельність тощо з урахуванням галузевої специфіки та організаційно-правових форм фінансових інститутів),

3) результати впливу діяльності фінансових інститутів на зміну національних і територіальних показників соціально-економічного розвитку тощо.

Вищезазначене вказує на те, що результативність діяльності фінансових інститутів мусить оцінюватися

з урахуванням впливу реалізованих ними інвестиційних проєктів на соціально-економічний розвиток країни та її регіонів, параметри якого мають свідчити про економічне зростання й покращення соціального благополуччя населення.

Попри вдосконалення формування й функціонування фінансових інститутів, особливу увагу необхідно приділити нефінансовим інститутам розвитку (технопаркам, промисловим паркам, бізнес-інкубаторам, техніко-впроваджувальним, промислово-виробничим та туристично-рекреаційним особливим економічним зонам тощо). Їхніми завданнями є створення умов для підприємницької діяльності, зокрема надання фінансових ресурсів бізнесу, спеціалізованих інформаційних, консультаційних та посередницьких послуг у тих сферах, де подібні послуги відсутні або слабо розвинені.

Інститути розвитку (як фінансові, так і нефінансові) мають стати одним із найдієвіших інструментів розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства, виконуючи роль каталізатора приватних інвестицій у розвиток пріоритетних галузей економіки та сфер соціальної інфраструктури, сприяючи підвищенню ефективності використання бюджетних ресурсів.

Вагоме значення в інституційному забезпеченні фінансового механізму ДПП займає науково-експертне середовище. Ще у 2003 р. з метою надання інформаційно-консультаційних послуг у сфері житлово-комунального господарства при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства створено підприємство державної форми власності «Центр розвитку державно-приватного партнерства». Здебільшого його функції полягали в стимулюванні міст України до залучення вітчизняних та іноземних інвестицій на засадах державно-приватного партнерства задля підвищення якості надання житлово-комунальних послуг суспільству.

Згодом у 2010 р. віцепрезидентом Національної Академії наук України, академіком В. Гейцем засновано «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства». Як зазначила Н. Філіпова, метою створення цієї невідприємницької організації була реалізація наступних напрямів діяльності: організаційних, інформаційних, науково-методичних і правових [4, с. 28].

Окрім того, у 2014 р. в Україні за підтримки Американської торговельної палати створено «Експертний центр із державно-приватного партнерства та інфраструктури», діяльність якого спрямована на здійснення технічної експертизи стану інфраструктури, а також сприяння розвитку партнерських відносин держави і приватного сектору задля її модернізації.

З огляду на це, процес формування та функціонування фінансового механізму ДПП потребує не тільки фінансової підтримки, але й консультаційної та інформаційної допомоги. Тому створення відповідних інституцій сприятиме координації діяльності учасників партнерства, виробленню методології та методики побудови моделі згаданого механізму з урахуванням успішного світового досвіду в цій сфері діяльності.

Ознакою гармонійності інституційного середовища є наявність інститутів громадянського суспільства. Адже добровільні громадські об'єднання як за-

цікавлені сторони у модернізації економічної сфери та соціальної інфраструктури, мають брати участь у формуванні складових фінансового механізму державно-приватного партнерства, а також контролювати процес його функціонування й досягнення запланованих завдань партнерами. Це дасть змогу врахувати суспільні цінності та пріоритети у процесі здійснення ДПП, забезпечити прозорість та гласність партнерських відносин держави й бізнесу. У вітчизняній практиці така взаємодія здебільшого представлена участю громади, експертів, аналітиків, науковців у проведенні громадських слухань, наукових семінарів та круглих столів, присвячених виробленню пропозицій для розвитку згаданого механізму в Україні.

Проте конструктивна співпраця між інститутами громадянського суспільства, державою та приватним сектором законодавчо неврегульована. Бракує нормативних документів, які б регламентували порядок їх утворення, діяльності, взаємовідносин з учасниками ДПП, здійснення моніторингу результатів діяльності, а також повноваження в прийнятті рішень тощо.

Окрім того, на думку Д. Засімова, «громадянське суспільство стурбоване відсутністю довгострокових намірів держави: видаткова частина державних бюджетів планується на 1–3 роки, а проєкти ДПП розраховуються на 5–30 років» [5, с. 43]. У зв'язку з цим науковець вважає, що держава не може гарантувати успішну реалізацію проєктів ДПП, зумовлюючи недовіру та пасивність участі інститутів громадянського суспільства у цьому процесі. Це потребує застосування таких адміністративно-правових засобів державного управління, як забезпечення прозорості ведення діяльності, публічне звітування, посилення відповідальності за невиконання зобов'язань партнерами.

Ефективність взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства, як рівноправних партнерів, безпосередньо залежить від прийняття єдиного нормативно-правового акта і вдосконалення методичного забезпечення їхньої співпраці у сфері ДПП. Це дасть змогу інтегрувати суб'єктів громадянського суспільства у життєдіяльність держави, знизити соціальне напруження й негативне ставлення до громадянського суспільства з боку держави за рахунок його участі у вирішенні соціально-економічних проблем.

Отже, розвиток інституційного середовища фінансового механізму ДПП передбачає здійснення державою певних заходів, зокрема:

1) встановлення чіткої структури органів державної й місцевої влади у сфері ДПП із визначеними функціями та повноваженнями;

2) залучення незалежних експертів до процесу прийняття рішень;

3) створення спеціалізованих освітніх структур для підвищення кваліфікації державних службовців у плані вибору фінансових форм, методів та інструментів здійснення державно-приватного партнерства;

4) законодавче закріплення структури та основ діяльності фінансових та нефінансових інститутів розвитку у сфері партнерських відносин держави й суб'єктів підприємницької діяльності;

5) покращення співпраці органів державної чи місцевої влади з інститутами громадянського суспільства;

6) розроблення методичного забезпечення здійс-

нення моніторингу та контролю за функціонуванням інститутів у сфері державно-приватного партнерства на центральному та місцевому рівнях, встановлення якісних і кількісних показників для оцінювання результатів їх діяльності.

ВИСНОВКИ

Отже, ефективність функціонування фінансового механізму ДПП залежить від організаційно-інституційного середовища, яке чітко регулює права, обов'язки, послідовність виконання дій, відображених у скоординованих законодавчих положеннях і дає можливість враховувати специфіку регіональних чи галузевих особливостей розвитку країни. Об'єктивною основою його результативності є формування й розвиток інститутів, завдяки яким забезпечується консолідація матеріальних і фінансових ресурсів, відбувається рівномірний розподіл економічних ризиків.

Список використаних джерел

1. Матвеев Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. СПб: Наука, 2007. 120 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / під. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина 584 с.
3. Павлюк А.П., Ляпін Д.В. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні. *Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень*. 2012. № 3 (24). С. 38–45.

4. Філіпова Н.В. Регулювання державно-приватного партнерства в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2014. № 4 (24). С. 26–33.

5. Засимов Д.М. Взаимодействие государства и институтов гражданского общества в реализации экономической функции Российского государства. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2013. № 7 (33). Ч. II. С. 41–43.

References

1. Matveev D. B. Public-private partnership: foreign and Russian experience. Saint Petersburg: Nauka, 2007. 120 p. (in Russian)
2. Administrative law of Ukraine. Academic course: in 2 vol. / ed. V.B. Averianov. Kyiv: Yurydychna Dumka, 2004. Vol. 1: General part. 584 p. (in Ukrainian)
3. Pavliuk A.P., Liapin D.V. Public-private partnership as a mechanism for intensifying investment activity in Ukraine. *Strategic priorities: scientific-analytical quarterly collection of the National Institute for Strategic Studies*. 2012. № 3 (24). pp. 38–45 (in Ukrainian)
4. Filipova N.V. Regulation of public-private partnership in Ukraine. *Scientific Bulletin of ChDIEU*. 2014. № 4 (24). pp. 26–33 (in Ukrainian)
5. Zasimov D.M. Interaction between the state and civil society institutions in the implementation of the economic function of the Russian state. *Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice*. 2013. № 7 (33). Part II. pp. 41–43 (in Ukrainian)