

**Сімак С.В.**

доктор наук з державного управління, доцент,  
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Simak Sergii**

V.I. Vernadsky Taurida National University

## ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ В ІНФРАСТРУКТУРНІЙ СФЕРІ

*У статті досліджено, що вдосконалення системи інституційного забезпечення державного управління в інфраструктурній сфері є ключовим моментом у формуванні сприятливого середовища для реалізації проєктів. Необхідно передбачити можливість реалізації проєктів публічно-приватного партнерства в інфраструктурній сфері на місцевому рівні із залученням фінансових ресурсів обласних бюджетів та бюджетів міст, на які покладено функції будівництва, експлуатації та утримання великих інфраструктурних об'єктів. Окрім того, вкрай необхідно запровадити типові угоди публічно-приватного партнерства, що дасть змогу органам державного управління більш ефективно забезпечувати регулювання механізмів взаємодії публічних і приватних партнерів. Необхідно безпосередньо залучати представників громадянського суспільства до впровадження та реалізації проєктів публічно-приватного партнерства, програм розвитку державно-приватного партнерства. Зокрема, йдеться про активізацію інститутів розвитку у системі управління публічно-приватним партнерством в Україні. Впровадження інститутів розвитку має здійснюватися з дотриманням вимог фінансової стійкості, диверсифікації ресурсів та зниження інвестиційних ризиків, виключення адміністративного впливу і ризиків корупції. Для фінансової, консультаційної та інформаційної підтримки проєктів наголошується на необхідності розвитку фінансових інститутів розвитку, таких як універсальні та спеціалізовані банки розвитку, експортно-імпортні банки, державні венчурні та лізингові компанії, інноваційні фонди, агентства регіонального розвитку тощо.*

**Ключові слова:** ефективність, інфраструктура, інвестиційне середовище, продуктивні сили, проєкт.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку основною проблемою інституційного забезпечення державної політики України у сфері публічно-приватного партнерства є недостатня сформованість системи інституцій, які повинні забезпечувати ефективну координацію та взаємодію всіх суб'єктів для реалізації завдань державної політики у цій сфері. Необхідно зазначити, що сьогодні в Україні у сфері публічно-приватного партнерства не має чіткого розподілу повноважень, нечітко визначено відповідальність різних гілок влади центрального рівня, ієрархічні рівні у виконавчій владі й місцевому самоврядуванні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розвитку сприятливого інституційного середовища для реалізації проєктів в інфраструктурній сфері значну увагу приділяють представники української та зарубіжної наукових шкіл. Дослідження у цій сфері розкриваються у наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких: М. Авксентьев, Дж. Аллан, С. Афанасьев, Н. Безбах, В. Варнавський, О. Вінник, Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепиков, І. Козюра, В. Кузьмін, Т. Новаченко, В. Павлов, Є. Сава, О. Харт, В. Якімець та ін. Однак недостатньо дослідженими залиша-

ються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами особливостей формування сприятливого інституційного середовища для реалізації проєктів в інфраструктурній сфері в Україні.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження механізмів взаємодії громадянського суспільства, влади та бізнесу, здійснення аналізу інституційного середовища взаємозв'язків між суспільством та економікою під час формування сприятливого інституційного середовища для реалізації проєктів в інфраструктурній сфері в Україні на сучасному етапі розвитку; дослідження моделей інноваційного розвитку країни, шляхів підвищення ефективності організаційно-економічного механізму управління регіональною економікою.

**Виклад основного матеріалу.** З урахуванням того, що одним із ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем є державно-приватне партнерство, можна стверджувати, що Кабінет Міністрів України є уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації, який приймає концептуальні рішення стосовно співробітництва між органами державної

влади та бізнес-структурами на договірній основі. Як підтвердження такого висновку можна навести ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [1], відповідно до якої рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом.

На підставі ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство» органи місцевого самоврядування також є уповноваженими суб'єктами у сфері державно-приватного партнерства, місцеві ради приймають рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження їх результатів. Укладення договору в рамках державно-приватного партнерства здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства, тобто уповноваженим органом місцевого самоврядування, а контроль над виконанням таких договорів здійснюють органи місцевого самоврядування, посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом.

На думку автора, на законодавчому рівні необхідно зобов'язати органи місцевого самоврядування погоджувати свою діяльність у сфері реалізації проектів публічно-приватного партнерства, що передбачають надання державної підтримки, з відповідними центральними органами виконавчої влади.

На нашу думку, необхідно підкреслити значну роль у підтримці й упровадженні проектів публічно-приватного партнерства представників міжнародних організацій та запроваджених ними програм, таких як «Програма розвитку державно-приватного партнерства – РЗДП» [3], що впроваджується компанією FHI 360 за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Проведений аналіз свідчить про вкрай низький рівень інституційної спроможності державних органів і приватного сектору до впровадження публічно-приватного партнерства. Поточний стан характеризується низьким рівнем міжособистісної довіри, довіри громадян до органів державної влади, громадських та політичних організацій, несформованістю ідеології партнерства у суспільстві, недооцінкою фахівцями органів державної влади і місцевого самоврядування потенціалу проектів публічно-приватного партнерства, недостатньою обізнаністю суспільства у перевагах і ризиках застосування механізмів публічно-приватного партнерства, недостатнім кадровим забезпеченням центральних органів влади та місцевого самоврядування фахівцями у сфері публічно-приватного партнерства, недостатнім рівнем фінансування реального сектору економіки [2].

Органи державного або державно-громадського управління публічно-приватним партнерством за низького рівня децентралізації зазвичай підпорядковуються

відповідному державному органу державної влади. А з досить високим рівнем децентралізації орган управління зазвичай інститується у вигляді приватної або публічно-приватної корпорації. У такому разі часто створюються і діють органи громадсько-державного управління сферою публічно-приватних партнерств. Однією з основних функцій таких органів є акумулювання всієї інформації щодо досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства.

Коли в країні функціонує низка органів державного або громадсько-державного управління сферою публічно-приватних партнерств, зазвичай є центральний орган із координаційними функціями, такими як координація діяльності суб'єктів процесу реалізації проектів публічно-приватного партнерства на різних напрямках діяльності і в різних владно-публічних відносинах. Окрім того, такий центральний орган формує систему основних принципів, механізмів, пріоритетів політики держави у сфері публічно-приватного партнерства.

Сьогодні жодна країна, в якій було створено державний або громадсько-державний орган управління сферою публічно-приватних партнерств, не ініціювала зворотні процеси, тобто не робила спроб відмовитися від подібних механізмів управління сферою публічно-приватних партнерств.

На думку автора, під час розгляду питання вдосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері публічно-приватного партнерства необхідно приділити увагу ще одній стороні, а саме громадянському суспільству.

Україні потрібно побудувати та розвинути систему підзвітності перед громадськістю щодо проектів публічно-приватного партнерства, бо саме громада є кінцевим споживачем послуг (товарів). На законодавчому рівні необхідно закріпити обов'язок органів державного управління забезпечувати ознайомленість суспільства щодо вартості, переваг і ризиків здійснення проектів публічно-приватного партнерства порівняно з державними закупівлями або приватизацією. Повинні бути чітко визначені інституційні механізми застосування системи вивчення громадської думки щодо проектів публічно-приватного партнерства.

Отже, проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що для вдосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері публічно-приватного партнерства необхідно розглянути питання формування сприятливого інституційного середовища розвитку партнерства взагалі.

На думку автора, з урахуванням міжнародного досвіду та поточної ситуації в Україні необхідно говорити про створення на рівні уряду Національної агенції (Державної агенції, Національного центра) з публічно-приватного партнерства. Саме таке підпорядкування дасть змогу вирішити питання дублювання функцій під час розроблення та реалізації проектів та створить умови для продуктивної співпраці з галузевими міністерствами та іншими центральними органами влади.

Нагальним завданням такої інституції має стати розроблення дієвого і закріпленого нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України механізму координації діяльності та взаємодії центральних органів виконавчої влади під час реалізації проєктів публічно-приватного партнерства на державному рівні.

На етапі створення такої Агенції обов'язково необхідно передбачити участь інститутів громадянського суспільства, науковців та експертів у роботі Агенції. Саме така співпраця стане запорукою ефективної та соціально орієнтованої діяльності Агенції на етапі підготовки та реалізації проєктів публічно-приватного партнерства на державному і місцевому рівнях. У розрізі цього одним із головних завдань Агенції є розвиток механізмів взаємодії з організаціями громадянського суспільства у напрямі залучення громади на постійній основі до обговорення, експертизи і моніторингу реалізації проєктів публічно-приватного партнерства.

Особливої уваги заслуговує, на думку автора, удосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері публічно-приватного партнерства на рівні органів місцевого самоврядування. Передусім йдеться про посилення їхніх функцій у сфері публічно-приватного партнерства. Нормативно-правове регулювання взаємодії Агенції та органів місцевого самоврядування повинно передбачати право місцевих органів у межах своїх повноважень та чинного законодавства самостійно приймати рішення про доцільність реалізації проєктів публічно-приватного партнерства.

Необхідно передбачити можливість реалізації проєктів публічно-приватного партнерства на місцевому рівні із залученням фінансових ресурсів обласних бюджетів та бюджетів міст, на які покладено функції будівництва, експлуатації та утримання великих інфраструктурних об'єктів. Єдиним винятком, за якого органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати свою діяльність з Агенцією, є реалізація ними проєктів, що передбачають отримання державної допомоги.

Окрім того, на нашу думку, вкрай необхідні типові угоди публічно-приватного партнерства, що дасть змогу органам державного управління більш ефективно забезпечувати регулювання механізмів взаємодії публічних і приватних партнерів.

Заслуговує на увагу й думка про необхідність співпраці держави з міжнародними інститутами розвитку та формування національних інститутів розвитку, діяльність яких має бути орієнтована на досягнення пріоритетів інноваційного оновлення економіки з використанням сучасних підходів до управління ризиками. Упровадження інститутів розвитку має здійснюватися з дотриманням вимог фінансової стійкості, диверсифікації ресурсів та зниження інвестиційних ризиків, виключення адміністративного впливу і ризиків корупції.

Для фінансової, консультаційної та інформаційної підтримки проєктів публічно-приватного партнерства наголошується на необхідності розвитку фінансових

інститутів розвитку, таких як універсальні та спеціалізовані банки розвитку, експортно-імпорتنі банки, державні венчурні та лізингові компанії, інноваційні фонди, агентства регіонального розвитку тощо. Пропонується передбачити також створення спеціального венчурного спільного (державно-приватного) проєктного (створеного з метою реалізації конкретного проєкту) підприємства [2].

Таким чином, очевидно, що недосконалість інститутів підтримки публічно-приватного партнерства гальмує практичну реалізацію проєктів, водночас розвиток публічно-приватного партнерства в Україні вимагає серйозних коректив у національному законодавстві, вихідним пунктом для яких повинно стати створення Національної агенції (Державної агенції, Національного центра) з публічно-приватного партнерства, що дасть змогу максимально ефективно використовувати всі переваги такого партнерства в сучасних умовах соціально-політичного й економічного розвитку країни.

**Висновки.** Таким чином, для подальшого розвитку інституційних інструментів партнерства з погляду основних засад громадянського суспільства запропоновано практичні рекомендації органам державної влади: передбачити участь на стороні публічного партнера кількох осіб (держави, органів місцевого самоврядування) в особі уповноважених органів та підприємств; забезпечити регулювання взаємовідносин саме угодою про публічно-приватне партнерство із зазначенням її ключових моментів; визначення системи державних органів, що реалізують певний набір функцій у публічно-приватному партнерстві, із чітким поділом повноважень і ключовими засадами в координації їхньої діяльності; передбачити можливість здійснювати контрольні функції щодо реалізації проєктів публічно-приватного партнерства з боку партнерів: уповноважених органів держави, підприємців та інституцій громадянського суспільства. Розроблено концептуальну модель удосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері публічно-приватного партнерства з урахуванням особливостей взаємодії громадянського суспільства, органів державної влади та приватних партнерів із метою визначення інституційних механізмів застосування системи вивчення громадської думки щодо проєктів та розвитку системи підзвітності перед громадськістю. Обґрунтування конструкції зазначеної моделі доповнено механізмами державного управління у сфері публічно-приватного партнерства, в яких узгоджено взаємодіють усі системні елементи, що базується на принципах, методах та інструментах управління. Така конструкція спрямована на реалізацію таких завдань: узгодження інтересів органів державного управління та підвищення ефективності міжвідомчої координації; запровадження чіткого розподілу повноважень між різними гілками влади на центральному рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

**Список літератури:**

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404–VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 22.01.2020).
2. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні 2012–2017 роки. URL : <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPP-Development-Concept-2012-2017.pdf> (дата звернення: 12.01.2020).
3. Програма розвитку державно-приватного партнерства – P3DP. URL : <http://ppp-ukraine.org/en/> (дата звернення: 22.01.2020).

**References:**

1. Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 r. № 2404-VI “Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo” [Law of Ukraine dd 01.07.2010. № 2404–VI “About public-private partnership”]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (accessed: 22 January 2020).
2. Kontseptsia rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva v Ukrainy 2012-2017 [The concept of public-private partnership development in Ukraine 2012-2017]. Available at: <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPP-Development-Concept-2012-2017.pdf> (accessed: 12 January 2020).
3. Programa rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva – P3DP [Public-Private Partnership Development Program (P3DP) in Ukraine]. Available at: <http://ppp-ukraine.org/en/> (accessed: 22 January 2020).

**ФОРМИРОВАНИЕ БЛАГОПРИЯТНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ  
ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В ИНФРАСТРУКТУРНОЙ СФЕРЕ**

*В статье исследовано, что совершенствование системы институционального обеспечения государственного управления в инфраструктурной сфере является ключевым моментом для формирования благоприятной среды для реализации проектов. Необходимо предусмотреть возможность реализации проектов государственно-частного партнерства в инфраструктурной сфере на местном уровне с привлечением финансовых ресурсов областных бюджетов и бюджетов городов, на которые возложены функции строительства, эксплуатации и содержания крупных инфраструктурных объектов. Кроме того, крайне необходимо ввести типовые соглашения государственно-частного партнерства, что позволит органам государственного управления более эффективно обеспечивать регулирование механизмов взаимодействия публичных и частных партнеров. Необходимо непосредственно привлекать представителей гражданского общества к внедрению и реализации проектов государственно-частного партнерства, программ развития государственно-частного партнерства. В частности, речь идет об активизации институтов развития в системе управления публично-частным партнерством в Украине. Внедрение институтов развития должно осуществляться с соблюдением требований финансовой устойчивости, диверсификации ресурсов и снижения инвестиционных рисков, исключения административного воздействия и рисков коррупции. Для финансовой, консультационной и информационной поддержки проектов отмечается необходимость развития финансовых институтов развития, таких как универсальные и специализированные банки развития, экспортно-импортные банки, государственные венчурные и лизинговые компании, инновационные фонды, агентства регионального развития и др.*

**Ключевые слова:** *эффективность, инфраструктура, инвестиционная среда, производительные силы, проект.*

## FORMATION OF A FAVOURABLE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF PROJECTS IN THE INFRASTRUCTURE FIELD

*The article investigates that improvement of the system of institutional support of public administration in the infrastructure sphere is a key moment for formation of favourable environment for project implementation. Provision should be made for the implementation of public-private partnership projects in the field of infrastructure at the local level, involving the financial resources of regional and city budgets, which are entrusted with the functions of construction, operation and maintenance of large infrastructure facilities. In addition, it is imperative that standard public-private partnership agreements be put in place, enabling public authorities to more effectively regulate the mechanisms of interaction between public and private partners. Civil society representatives should be directly involved in the implementation and implementation of public-private partnership projects that support the findings and recommendations provided under the Public Private Partnership Program – P3DP by FHI 360 with financial support from the US Agency for International Development”) In the Concept of Public-Private Partnership Development in Ukraine 2012-2017. In particular, it is about activating development institutions in the system of managing public-private partnership in Ukraine. The implementation of development institutes should be carried out in compliance with the requirements of financial sustainability, diversification of resources and reduction of investment risks, exclusion of administrative influence and corruption risks. For the financial, consulting and information support of projects, the need for the development of financial development institutions, such as universal and specialised development banks, export-import banks, state-owned venture and leasing companies, innovation funds, regional development agencies, etc. is emphasised. They will contribute to the development of business infrastructure within public-private partnerships, improving the skills of civil servants, introducing public-private partnership issues into the programs of academic training of specialists for public administration and local self-government, non-financial development institutes, namely techno parks, business centres technology transfer centres, energy conservation and more. Thus, in order to further develop the institutional partnership instruments in terms of the basic principles of civil society, the following practical recommendations were offered to public authorities: to envisage participation of several persons (state, local self-government bodies) on behalf of the public authorities and enterprises; to provide for the regulation of the relationship precisely by the agreement on public-private partnership, indicating its key points; defining a system of government bodies that perform a specific set of functions in a public-private partnership, with a clear division of powers and key principles in coordinating their activities; to provide for the possibility of exercising control functions regarding the implementation of public-private partnership projects by partners: state authorities, entrepreneurs and civil society institutions.*

**Key words:** efficiency, infrastructure, investment environment, productive forces, project.