

Г. О. Комафницька,
к. е. н., в. о. завідувача кафедри економіки та менеджменту,
Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів
ORCID iD: 0000-0002-5533-6439

DOI: 10.32702/2306-6806.2019.5.60

НАПРЯМИ АКТИВІЗУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Н. Komarnytska,
PhD in Economics, Acting Head of the Department of Economics and Management,
Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

DIRECTIONS OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP ACTIVATION IN THE CONDITIONS OF INVESTMENT AND INNOVATIVE ACTIVITY DEVELOPMENT

У статті виокремлено основні напрями активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. До таких напрямів віднесено: підвищення якості нормативно-правової бази, що регламентує цей вид партнерства, покращення його інформаційної інфраструктури, вдосконалення інституційного та організаційно-функціонального забезпечення, наявність цілеспрямованої стратегії і тактики розвитку державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та муніципальному рівнях, а також розвиток управлінських компетенцій у сфері управління процесами державно-приватного партнерства.

Наголошено на тому, що для забезпечення інвестиційного розвитку на загальнодержавному, регіональному та муніципальному рівнях державно-приватне партнерство є нерідко єдиним можливим шляхом залучення інвестицій у певні суспільно значимі проекти державного сектору з боку приватного.

Охарактеризовано вітчизняну нормативно-правову базу, що регламентує державно-приватне партнерство, зокрема основні закони та підзаконні нормативно-правові акти. Вказано на те, що активізування такого партнерства зумовлює необхідність проведення інвентаризації чинного законодавства, пошук правових прогалин, слабких місць та їхнє усунення.

У контексті розвитку інформаційної інфраструктури державно-приватного партнерства наголошено на важливості розроблення механізмів формування необхідних інформаційних матеріалів про цей вид партнерства та їхнє поширення серед підприємців, органів державної влади, фінансово-кредитних установ та інших суб'єктів, що прямо чи опосередковано зацікавлені використанням можливостей такого партнерства.

Встановлено, що державно-приватне партнерство буде ефективним за умови усесторонньої його підтримки з боку різних інституцій: як безпосередньо органів державної влади загальнодержавного, регіонального чи муніципального рівнів, так і спеціально створених з цієї метою інших суб'єктів.

Наголошено на тому, що послідовна реалізація комплексного підходу до управління процесами державно-приватного партнерства неминуче призводить до необхідності вироблення напрямів стратегічного і тактичного його розвитку з урахуванням визначеної стратегії та тактики.

Зроблено висновок про необхідність формування корпоративних моделей державно-приватного партнерства на кожному з рівнів (загальнодержавному, регіональному чи муніципальному), оскільки сьогодні рівень деталізації та структуризації відповідних робіт здебільшого має фрагментарний і ситуативний характер, що не відповідає реальним практичним запитам і з позиції громади, і з позиції бізнесу.

The article outlines the main directions of public-private partnership activation in the conditions of investment and innovation activity development. These directions include the following: improving the quality of the regulatory framework governing this type of partnership; improving its information infrastructure; improving institutional, organizational and functional provision; having a targeted strategy and tactics for developing public-private partnerships at national, regional and municipal levels; managerial competencies development in the management of public-private partnership processes.

It was emphasized that public-private partnership is often the only possible way to attract investment from the private sector in certain significant public sector's projects to ensure investment development at the national, regional and municipal levels.

The domestic legislative framework regulating public-private partnership, in particular, the basic laws and legal acts, is described. It is indicated that activation of such a partnership necessitates inventory of the current legislation, search for legal gaps, weaknesses and their elimination.

In the context of the information infrastructure development of the public-private partnership, it is important to develop mechanisms for the formation of the necessary information materials on this type of partnership and their spreading among entrepreneurs, state authorities, financial and credit institutions and other entities that are directly or indirectly interested in using such opportunities.

It has been established that public-private partnership will be effective, provided it is fully supported by various institutions: directly by public authorities of national, regional or municipal levels, and by other entities specially created for this purpose.

It is emphasized that the consistent implementation of an integrated approach to managing public-private partnership processes inevitably leads to the need to develop strategic and tactical directions for its development, taking into account a certain strategy and tactic.

The conclusion is made on the necessity of forming corporate models of public-private partnership at each level (national, regional or municipal), since today the level of detail and structuring of the relevant work is mostly fragmented and situational, which does not correspond to real practical queries both from the standpoint of the community and from the position of business.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державний партнер, орган державної влади, підприємство, приватний партнер.

Key words: state-private partnership, state partner, state authority, enterprise, private partner.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Різноманітність видів державно-приватного партнерства та широкий спектр завдань, що розв'язуються в його межах, роблять його сьогодні все більш популярним інструментом досягнення важливих цілей загальнодержавної, регіональної чи муніципальної політики. Чисельність країн, в яких сьогодні щораз активніше розвивається державно-приватне партнерство, збільшується щороку. Щодо України — потенціал такого партнерства використовується лише частково, про що свідчить невелика кількість реалізованих таких чином проектів у взаємодії державного і приватного партнерів. Це посилює важливість й актуальність пошуку шляхів активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичною базою дослідження проблеми активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності є наукові праці вітчизняних та іноземних науковців, зокрема: О.В. Акіліної, В.В. Павлюк [1, с. 10—13], О.М. Головінова [2, с. 47—51], М.Є. Горожанкіної [3, с. 176—183], М.І. Карпи [4, с. 95—103], А.А. Криволапової [5, с. 104—108], Т.М. Кришталь [6, с. 137—141], І.Ю. Мерзлова [7, с. 15—24], А.П. Павлюк [8, с. 38—45], Т.О. Савостенко [9, с. 38—45] та багатьох інших. Цими та іншими авторами розглянуто сутність поняття державно-приватного партнерства, виокремлено його види, моделі та форми, охарактеризовано державно-приватне партнерство як інструмент управління змінами в умовах сьогодення, розглянуто правові аспекти укладення угод між державним і приватним партнерами, розкрито проблему інтеграції інтересів сторін цього виду партнерства, висвітлено важелі впливу держави на розвиток державно-приватного партнерства тощо. Попри це, лише фрагментарно у науковій літературі розглянуто положення з активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності.

МЕТА СТАТТІ

Завданням дослідження є виокремлення пріоритетних напрямів активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У контексті забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку на загальнодержавному, регіонально-

му та муніципальному рівнях державно-приватне партнерство є нерідко єдиним можливим шляхом залучення інвестицій у певні суспільно значимі проекти державного сектору з боку приватного. Як свідчить досвід економічно розвинутих країн, саме завдяки такому партнерству низка проектів мають змогу дійсно реалізуватись, а не залишатись в планах органу державної влади. Можливість отримати приватні інвестиції в умовах істотної обмеженості потрібних ресурсів є однією з ключових переваг зацікавленості державного партнера в ініціативах державно-приватного характеру.

Результати вивчення теорії і практики, а також виконані дослідження дають змогу виокремити ключові напрямки активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності, що охарактеризовані нижче.

1. Якість нормативно-правової бази, що регламентує державно-приватне партнерство. Як свідчить вітчизняний та іноземний досвід, зміст та особливості реалізації проектів державно-приватного партнерства визначаються багато в чому законодавством тієї чи іншої країни (законами, підзаконними актами тощо). Наприклад, в Україні таке законодавство включає не лише Закон України "Про державно-приватне партнерство", а й низку розроблених на його основі підзаконних актів, серед яких варто виокремити такі:

— постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку заміни приватного партнера за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства" № 298 від 26.04.2017 р.;

— наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними" № 944 від 07.06.2016 р.;

— наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" № 255 від 27.02.2012 р.;

— розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013—2018 роки" № 739-р від 14.08.2013 р.;

— постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства" № 384 від 11.04.2011 р.;

— постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання державної підтримки

здійсненню державно-приватного партнерства" № 279 від 17.03.2011 р.;

— постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства" № 81 від 09.02.2011 р. тощо.

Саме на основі законодавства з урахуванням його норм надалі укладаються контракти та інші юридичні документи щодо державно-приватного партнерства. Вочевидь, активізування такого партнерства зумовлює необхідність проведення інвентаризації чинного законодавства, пошук правових прогалин, слабких місць та їхнє усунення.

2. Інформаційна інфраструктура державно-приватного партнерства. Активізування державно-приватного партнерства є неможливим без належного рівня розвитку інформаційної інфраструктури за цією тематикою. Як свідчать результати досліджень, реалізація таких проектів у суспільстві часто ускладнюється через відсутність чи нестачу необхідної інформації. У цьому контексті слід розробляти механізми формування необхідних інформаційних матеріалів про державно-приватне партнерство та поширення їх серед підприємців, органів державної влади, фінансово-кредитних установ та інших суб'єктів, що прямо чи опосередковано зацікавлені використанням можливостей такого партнерства. Більш конкретно, розвиток інформаційної інфраструктури повинен охоплювати:

— проведення інформаційних кампаній промоційного характеру;

— проведення циклів регіональних семінарів з проблем розвитку державно-приватного партнерства;

— проведення конкурсів проектів державно-приватного партнерства;

— створення інформаційного ресурсу з банком потенційних проектів державно-приватного партнерства та низку інших заходів.

Розглядаючи проблему розвитку інформаційної інфраструктури державно-приватного партнерства, слід у цьому контексті виокремити досвід Польщі, де ще 26.01.2011 р. з ініціативи тоді ще Міністерства регіонального розвитку (сьогодні — Міністерства інвестицій та розвитку) утворено Платформу державно-приватного партнерства, яка "є відповіддю на державні та ринкові очікування, а її завданням є заповнити прогалину в сфері допомоги урядовій адміністрації у підготовці та впровадженні проектів державно-приватного партнерства, будучи форумом обміну інформацією, досвідом та найкращими практиками між органами державної влади та залученими приватними суб'єктами (або тими, що мають намір залучатись) під час реалізації конкретних проектів" [10]. Місією платформи є "зміцнення потенціалу державних інституцій щодо забезпечення високої якості економічно ефективних державних послуг, інфраструктури, а також покращення ефективності самоврядування під час реалізації інфраструктурних проектів завдяки державно-приватному партнерству" [10]. Ця Платформа дає можливість усім зацікавленим суб'єктам отримати інформацію щодо:

— актуальних новин державно-приватного партнерства в Польщі;

— баз даних актуальних проектів державно-приватного партнерства;

— учасників Платформи;

— окремих видів проектів державно-приватного партнерства, що користуються особливою підтримкою (наприклад, дороги, енергетична ефективність, охорона здоров'я тощо);

— нормативно-правової бази державно-приватного партнерства в Польщі;

— розвитку державно-приватного партнерства в Польщі;

— тренінгів та семінарів за проблемою державно-приватного партнерства;

— зв'язку державно-приватного партнерства з фондами ЄС;

— довідника державного партнера (тематичні публікації, правові роз'яснення, взірці документів, е-консультант) тощо.

Вдосконалення інформаційної інфраструктури державно-приватного партнерства повинне мати на меті формування атмосфери довіри між приватним та державним суб'єктами під час укладення і виконання контрактів щодо реалізації проектів, а також усвідомлення реальних переваг кожного з цих суб'єктів від участі в проектах державно-приватного партнерства.

В умовах сьогодення слід констатувати те, що взаємодія органів державної влади та приватного бізнесу розглядається найчастіше крізь призму проблем, суперечностей та конфліктів. Водночас з позиції державно-приватного партнерства отаку взаємодію слід кардинально переосмислити: щоб досягти результату, державний та приватний партнери повинні співпрацювати, спільно розв'язувати завдання, а також нести спільну відповідальність за проект. Відтак це свідчить про необхідність зміни фундаментального бачення взаємодії сторін в межах державно-приватного партнерства: мова йде про партнерську площину, а не про рівень взаємодії "керівник — підлеглий".

3. Інституційне та організаційно-функціональне забезпечення державно-приватного партнерства. Вивчення досвіду економічно розвинутих країн дає змогу зробити висновки про те, що державно-приватне партнерство буде ефективним за умови усесторонньої його підтримки з боку різних інституцій: як безпосередньо органів державної влади загальнодержавного, регіонального чи муніципального рівнів, так і спеціально створених з цією метою інших суб'єктів. Спектр такого інституційно-функціонального забезпечення є доволі широким і може включати, наприклад, інститути розвитку. У цьому контексті слід зауважити, що державно-приватне партнерство повинно управлятись на регулярній основі незалежно від його рівня (загальнодержавний, регіональний чи муніципальний). Це, зокрема, зумовлює необхідність використання збалансованих за стратегічними, поточними та оперативними контурами планів, регламентів, бюджетів та інших документів.

4. Цілеспрямована стратегія і тактика розвитку державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та муніципальному рівнях. Послідовна реалізація комплексного підходу до управління процесами державно-приватного партнерства неминуче призводить до необхідності вироблення напрямів стратегічного і тактичного його розвитку з урахуванням визначеної стратегії та тактики. Взагалі, цей вид співпраці державного і приватного партнерів для розв'язання суспільно значимих проблем повинен входити до переліку стратегічних пріоритетів державного управління на відповідному рівні (загальнодержавному, регіональному чи муніципальному) (тобто мова йде про рівень управління процесами державно-приватного партнерства).

На жаль, проблема сьогодні полягає в тому, що доволі часто діяльність у сфері взаємодії державних і приватних партнерів у межах різних видів проектів має фрагментарний та нескоординований характер. У цьому контексті у багатьох країнах світу, у т.ч. й в Україні, відсутня чітко окреслена візія для функціонування формули державно-приватного партнерства, що буде однаково зрозумілою усім групам стейкхолдерів.

Цілеспрямована стратегія і тактика розвитку державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та муніципальному рівнях повинна заохочувати і державних партнерів, і підприємства як приватних партнерів до реалізації суспільно значимих проектів. Кожен з цих суб'єктів має чітко розуміти свої

вигоди від участі проєкті за формулою державно-приватного партнерства.

5. Розвиток управлінських компетенцій у сфері управління процесами державно-приватного партнерства. Державно-приватне партнерство за своїм змістом є складною системою взаємодії елементів, процесів, рівнів тощо. Це зумовлює необхідність розвитку особистісних та групових вмінь, знань і навичок суб'єктів, залучених у ці процеси. Взагалі, на сучасному етапі слід говорити про необхідність формування корпоративних моделей державно-приватного партнерства на кожному з рівнів (загальнодержавному, регіональному чи муніципальному), оскільки сьогодні рівень деталізації та структуризації відповідних робіт здебільшого має фрагментарний і ситуативний характер, що не відповідає реальним практичним запитам і з позиції громади, і з позиції бізнесу.

Ініціатива використання державно-приватного партнерства у кожному окремому випадку найчастіше виходить від державного партнера, що зумовлює необхідність виконання органом державної влади широкого спектру підготовчих робіт у цьому напрямку. Насамперед, слід зробити ретельні дослідження щодо того, чи розв'язання існуючої проблеми у формі заходу державно-приватного партнерства буде кращою ініціативою, аніж інші традиційні підходи у цьому напрямку. Це, своєю чергою, вкотре актуалізує необхідність розвитку управлінських компетенцій держслужбовців чи працівників органів місцевого самоврядування з позиції фінансів, права, економіки. Проблема посилюється тоді, коли слід формувати умови договору, здійснювати прогностичні розрахунки, ідентифікувати ризики, розподіляти роботи між партнерами, установлювати критерії оцінювання ефективності заходів тощо.

Реалії сьогодення свідчать і про те, що керівники органів державної влади різних рівнів управління як зрештою, і чимало керівників у бізнесі мають доволі опосередковані знання щодо проблем та можливостей використання державно-приватного партнерства для досягнення цілей громади чи компанії. Техніка роботи таких посадових осіб часто базується на ситуативних діях і в Україні має свій відгомін з часів адміністративно-командної економіки. Водночас слід відзначити і невелику кількість керівників (як у межах державного, так і приватного партнерів), які все ж намагаються використати сучасні інструменти управління можливостями державно-приватного партнерства.

ВИСНОВКИ

Таким чином, до пріоритетних напрямів активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності варто відносити такі: підвищення якості нормативно-правової бази, що регламентує цей вид партнерства, покращення його інформаційної інфраструктури, вдосконалення інституційного та організаційно-функціонального забезпечення, наявність цілеспрямованої стратегії і тактики розвитку державно-приватного партнерства на загальнодержавному, регіональному та муніципальному рівнях, а також розвиток управлінських компетенцій у сфері управління процесами державно-приватного партнерства.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку повинні полягати в аналізованні кожного з виконаних напрямів активізування державно-приватного партнерства на предмет його сильних і слабких боків в Україні.

Література:

1. Акіліна О.В. Державно-приватне партнерство як інструмент управління змінами у сучасному місті / О.В. Акіліна, В.В. Павлюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. — 2018. — Вип. 20, Ч. 1. — С. 10—13.

2. Головінов О.М. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О.М. Головінов // Вісник економічної науки України. — 2010. — № 1. — С. 47—51.

3. Горожанкіна М.Є. Державно-приватне партнерство: сучасна модель інтеграції інтересів / М.Є. Горожанкіна // Науковий вісник НЛТУ України. — 2011. — Вип. 21.19. — С. 176—183.

4. Карпа М.І. Місце та роль державно-приватного партнерства у виконанні функцій публічної служби / М.І. Карпа // Вісник НАДУ при Президентові України. Серія "Державне управління". — 2017. — № 2. — С. 95—103.

5. Кривопалова А.А. Государственно-частное партнерство в сфере образования / А.А. Кривопалова // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия "Право". — 2012. — № 2. — С. 104—108.

6. Кришталь Т.М. Державно-приватне партнерство як основний механізм розвитку інфраструктури регіону / Т.М. Кришталь // Сталий розвиток економіки. — 2013. — № 3. — С. 137—141.

7. Мерзлов І.Ю. Роль государства в развитии государственно-частного партнерства / И.Ю. Мерзлов // Экономические и гуманитарные науки. — 2013. — № 7. — С. 15—24.

8. Павлюк А.П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. — 2012. — № 3. — С. 38—45.

9. Савостенко Т. Застосування механізму державно-приватного партнерства під час реалізації регіональних інвестиційних програм / Т. Савостенко // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2015. — № 3. — С. 179—189.

10. Platforma wspolpracy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, [online]. Доступно: <<http://www.ppp.gov.pl/PlatformaPPP/Strony/default.aspx>>

References:

1. Akilina, O. and Pavliuk, V. (2018), "Public-private partnership as a tool for managing change in a modern city", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo, vol. 20/1, pp. 10—13.

2. Holovinov, O. (2010), "Public Private Partnership in Innovation", *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, vol. 1, pp. 47—51.

3. Horozhankina, M. (2011), "Public-private partnership: a modern model of interest integration", *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy*, vol. 21.19, pp. 176—183.

4. Karpa, M. (2017), "Place and role of public-private partnership in the performance of public service functions", *Visnyk NADU pry Prezidentovi Ukrainy*. Serii "Derzhavne upravlinnia", vol. 2, pp. 95—103.

5. Kryvopalova, A. (2012), "Public-private partnership in education", *Vestnyk Samarskoi humanitarnoi akademii*. Seriya "Pravo", vol. 2, pp. 104—108.

6. Kryshtal, T. (2013), "Public-private partnership as the main mechanism for the development of the infrastructure of the region", *Stalyi rozvytok ekonomiky*, vol. 3, pp. 137—141.

7. Merzlov, I. (2013), "The role of the state in the development of public-private partnership", *Ekonomicheskiye i humanitarnyye nauki*, vol. 7, pp. 15—24.

8. Pavliuk, A. (2012), "Public-private partnership as a mechanism for activating investment activity in Ukraine", *Stratehichni priorytety*, vol. 3 (24), pp. 38—45.

9. Savostenko, T. (2015), "Application of the mechanism of public-private partnership in the implementation of regional investment programs", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 3, pp. 179—189.

10. Public-Private Partnership Platform (2019), available at: <http://www.ppp.gov.pl/PlatformaPPP/Strony/default.aspx> (Accessed 20 April 2019).

Стаття надійшла до редакції 02.05.2019 р.