

ВИЗНАЧЕННЯ РІВНІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО- ПРИВАТНИМ ПАРТНЕРСТВОМ

В останні роки в Україні відбувся кардинальний злам у ставленні владних структур до державно-приватного партнерства (ДПП). Це явище стало сприйматися не просто як закордонний досвід (цінний, але такий, що має локальний характер і представляє суто теоретичний інтерес), а як наріжний камінь національної економічної і соціальної політики, що підлягає оперативному освоєнню й повсюдному практичному впровадженню. У цих умовах логічно припустити, що влада країни, об'єктивно оцінивши тенденції процесів, що розгортаються у світовій економіці і сценарії можливих реакцій на них в Україні, зробила певний вибір і приступила до формування нової економічної стратегії, в рамках якої особливе місце займають підходи до визначення і впровадження управління партнерською взаємодією держави і бізнесу. Цей процес вимагає розвитку інститутів підтримки, а також відповідних процедур і процесів для досягнення максимальної вигоди від ДПП. Це також означає готовність уряду відігравати вирішальну роль у процесі й залучення до нього громадян, нарівні з іншими зацікавленими суб'єктами. Більшість урядів, регіональних і міжнародних організацій визнають важливість управління в економічному розвитку, «..... навіть, якщо ефективність управління є не простим для визначення поняттям» [1].

Поняття управління означає організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий впливи держави на економічні явища, відносини та процеси [1]. Управління – це процеси, що розкриваються через дії урядів і те, яким чином виконуються ці дії. Дане поняття охоплює якість інститутів та ефективність впровадження їхніх політичних рішень на практиці.

Незважаючи на наявність значного досвіду осмислення практик ДПП, слабодослідженою залишається багаторівнева сутність процесів управління ДПП, тобто перебіг цих процесів як у рамках і в інтересах реалізації конкретного ДПП-проекту, так і поза цими рамками, у термінах реалізації стратегічних завдань ідеології ДПП [2].

Визнаючи значимість досліджень у сфері проблематики погодження інтересів у рамках ДПП, вважаємо невирішеною проблему

різнорівневості системи управління ДПП, розкриття її ієрархічності. Правильний підхід повинен урахувувати не тільки існування різних рівнів явища, але й характер зв'язків між ними.

Вибір на рівні вищих ешелонів влади, відповідальних за розробку й стратегічне виконання державної політики в економічній і соціальній сферах, певного набору державних пріоритетів в області конкретної прикладної реалізації стратегії ДПП обумовлюють структуру та елементну базу системи управління ДПП, прийнятої в рамках тієї або іншої національної юрисдикції.

У нашій країні, з урахуванням закладеного в основу вітчизняного конституційного устрою, вочевидь, доцільно говорити про трирівневу систему управління ДПП. Пропонуємо виділити такі рівні управління: макроекономічний (управлінська функція здійснюється на рівні органів законодавчої і виконавчої влади країни), мезоекономічний (управлінська функція здійснюється на рівні органів виконавчої влади регіону або місцевих органів влади), мікроекономічний (управлінська функція здійснюється на рівні одноосібного або колегіального виконавчого органу, спеціально створеного для виконання цього завдання учасниками конкретного ДПП-проекту).

На макро- і мезоекономічному рівні виділимо три основні етапи в рамках інфраструктурної підготовки конкретного ДПП-проекту (два перші характерні для макроекономічного рівня, останній – фаза угоди – реалізується, як правило, на мезоекономічному рівні).

Першим етапом, на нашу думку, може бути фаза розробки загальної політики у сфері ДПП. Ключовою вимогою на цьому етапі є створення необхідної законодавчої та нормативної бази для підтримки програми розвитку ДПП. Уряди в усьому світі борються за залучення інвестиційного капіталу, але нерозвинена законодавча та нормативна база можуть звести нанівець усі результати їхніх зусиль із застосування стратегії ДПП. Щоб виключити гострі суперечності між учасниками та неподоланні перешкоди в загальному інституціональному середовищі для реалізації ДПП необхідний ретельний аналіз нормативно-правових обмежень (у т.ч., у сфері податкового режиму, трудового законодавства, банківської системи, валютного контролю, режиму зовнішньоекономічної діяльності, обмежень іноземних інвестицій тощо).

У рамках наступного етапу – фази планування – одночасно вирішується завдань. Перше з них – цілевизначення – в ході якого уряд країни встановлює цілі, досягти яких покликані ДПП-проекти в тій або іншій сфері, формує основу для оцінки альтернативних варіантів реалізації проектів і дозволяє організувати публічне висловлення, висвітлення й обговорення цілей запропонованих програм і шляхів їх досягнення. Час, витрачений на всебічне вивчення цілей ДПП-проекту і

їх суспільного сприйняття на цьому етапі, дозволить органам державного управління уникнути помилок у подальшому [3]. Потім оцінюються альтернативні можливості фінансування проекту. Підготувавши низку фінансових альтернатив, державний партнер ДПП може сформулювати своє бачення того, що може бути зроблене із застосуванням традиційних способів фінансування, і того, які інноваційні фінансові ресурси необхідні для реалізації проекту.

Ще одне із завдань, що реалізуються у даній фазі – повідомлення про вигоди від реалізації ДПП-проектів. Наявність стратегічного плану комунікацій, який пояснює переваги програми що реалізується, може запобігти можливому спротиву і сфокусувати обговорення на реальних економічних перевагах від впровадження проекту, а також на соціальних і інших перевагах.

Наступне, з розв'язуваних у цій фазі управління ДПП завдань, – створення інтересу на ринку. Це означає, що держава повинна прикласти розумні зусилля, щоб на ринку в потрібний час з'являлося відповідне число проектів. Такі дії будуть сприяти тому, щоб потенційні підрядники та субпідрядники ДПП-проектів – будівельні, проектні, дизайнерські, експлуатаційні та інші компанії – мали ресурсний і фінансовий потенціал, щоб надати свої професійні послуги запланованим до запуску ДПП-проектам.

Ще одним завданням є розробка проектної угоди, що включає в себе форму тендерної пропозиції, що допомагає визначити коло питань, яке всі учасники торгів будуть мати у своєму розпорядженні для підготовки до участі в конкурсі.

Надважливе завдання – підготовка персоналу. Більшість країн використовує для реалізації ДПП-проектів власні кадри. ДПП можуть зменшити свої потреби в додатковому персоналі, віддавши на аутсорсінг, наприклад, проектні й інженерні роботи, проте, власні співробітники ДПП зобов'язані, як мінімум, забезпечувати виконання функцій управління проектами та довгострокового нагляду.

За умови належним чином підготовленого на двох попередніх етапах базису для реалізації ідеології ДПП, на третьому етапі завдання управління ДПП переміщуються на наступний рівень і конкретизуються в управлінських завданнях, що вирішуються у процесі реалізації групою партнерів угоди про ДПП конкретного ДПП-проекту.

Фаза угоди передбачає реалізацію наступних заходів: 1) складання переліку допущених до конкурсу учасників; 2) вироблення умов передачі ризиків і здійснення витрат; 3) вироблення механізму виплат і критеріїв оцінки проекту; 4) запит на пропозицію; 5) вироблення остаточного варіанту проектної угоди; 6) вибір основного претендента та переговори з ним; 7) закриття фінансової сторони угоди.

Загальне завдання при цьому – управління конкурентним процесом, що являє найбільшу цінність для публічного власника та відповідає вимогам конкретного проекту в рамках установлених правил і процедур.

Важлива вимога у фазі угоди – захист суспільних інтересів. На кожному етапі цього процесу державні чиновники повинні задатися питаннями захисту урядом основних цінностей, збереження їх цілісності. Відповіді на ці питання можна дати, тільки звертаючись до морально-етичних і соціальних цінностей більш високого порядку. Це чесність і справедливість, конфлікт інтересів, стабільність і якість, у тому числі якість державних послуг.

Вважаємо, що запропонований багаторівневий, ієрархічний підхід до формування структури і елементної бази системи управління ДПП дає можливість отримати уявлення про позиції усіх зацікавлених суб'єктів, створює умови управління процесом перетворень, перерозподілу ризиків, розробки законодавчої і нормативної бази, аналізу довгострокового впливу ДПП-проекту на всю галузь, в якій він реалізується. Такий підхід здатний забезпечити цілісне бачення всього життєвого циклу ДПП-проекту, отримання зворотньої реакції від сторін-учасників, створює умови для об'єктивної оцінки рішень, що приймаються в процесі реалізації ДПП-проекту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бодров В.Г., Сафронова О.М., Балдич Н.І. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. / В.Г. Бодров, О.М. Сафронова, Н.І. Балдич. – К.: Академвидав, 2010. – 520 с.
2. Ларин С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии // Государственно-частное партнерство в инновационных системах. – Ин-т экономики – Вольное экон. общество. Под общ. ред. С.И. Сильвестрова. – М.: URSS, 2008. – С. 58.
3. Истомина Л. Альтернатива приватизации. Ею может стать частно-государственное партнерство // Экономическая газета (Минск). – 2008. – № 89.