

УДК 354:65.01

Фоменко Олена Петрівна,

аспірант кафедри публічного управління і адміністрування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, вул. Карпатська, 15, м. Івано-Франківськ, Україна, 76019, тел.: (0342) 54 72 66, e-mail: O_p_fomen@i.ua

ORCID: 0000-0001-6228-4510

Фоменко Елена Петровна,

аспирант кафедры публичного управления и администрирования, Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа, ул. Карпатская, 15, г. Ивано-Франковск, Украина, 76019, тел.: (0342) 54 72 66, e-mail: O_p_fomen@i.ua

ORCID: 0000-0001-6228-4510

Fomenko Helena Petrovna,

a graduate student of the Department of public management and administration, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, st. Carpathian, 15, Ivano-Frankivsk, Ukraine, 76019 tel.: (0342) 54 72 66, e-mail: O_p_fomen@i.ua

ORCID: 0000-0001-6228-4510



СТАН ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ПАРАМЕТРІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті розкрито стан інституціонального середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління з використанням характеристик індексів Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). До основних чинників, які різко знижують якість сьогоденішнього інституціонального середовища, віднесені політична нестабільність та високий рівень корупції. У сучасних умовах пріоритетними заходами держави мають бути стабілізація політичної ситуації, зміцнення позицій та ролі державного сектору економіки, позиціонування держави як надійного бізнес-партнера в системі світових господарських зв'язків та відповідального учасника публічно-приватного партнерства всередині країни.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, публічно-приватне партнерство, інфраструктурні проекти, інституціональне середовище публічно-приватного партнерства, структура власності, державний сектор економіки, індекси GRICS, політичні та корупційні ризики публічно-приватного партнерства, антирейдерські закони.

СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ В СВЕТЕ ПАРАМЕТРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье раскрыто состояние институциональной среды государственно-частного партнерства в Украине в свете параметров эффективности государственного управления с использованием характеристик индексов Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). К основным факторам, которые резко снижают качество сегодняшней институциональной среды, отнесены политическая нестабильность и высокий уровень коррупции. В современных условиях приоритетными мерами государства должны быть стабилизация политической ситуации, укрепление позиций и роли государственного сектора экономики, позиционирование государства как надежного бизнес-партнера в системе мировых хозяйственных связей и ответственного участника публично-частного партнерства внутри страны.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, государственно-частное партнерство, инфраструктурные проекты, институциональная среда публично-частного партнерства, структура собственности, государственный сектор экономики, индексы GRICS, политические и коррупционные риски государственно-частного партнерства, антирейдерские законы.

STATE OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE IN THE LIGHT OF PARAMETERS OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. In the article is explained the state of institutional environment of public-private partnership in Ukraine in light of government efficiency using performance indices of Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). The main factors that drastically reduce the quality of today's institutional environment are political instability and high level of corruption.

It today's situation, the state priority measures should stabilize the political situation, strengthen the position and role of the public sector, position the state as a reliable business partner in the world economic system and as a responsible member of public-private partnership inside the country.

Keywords: socio-economic development, public-private partnership, infrastructure projects, institutional environment of public-private partnership, ownership structure, public economy, GRICS indices, political and corruption risks in public-private partnership, anti-raider laws.

Постановка проблеми. У сьогоднішніх умовах в українському суспільстві у зв'язку із зношеністю інфраструктури загострились проблеми низької якості комунальних, транспортних послуг, освіти, охорони здоров'я тощо. Основними причинами такого стану, зокрема, є: квазіринковий характер економічних процесів; неефективний менеджмент публічних послуг; дефіцит державних інвестицій для вкладень в інфраструктуру; низький рівень використання механізму публічно-приватного партнерства¹ (далі – ППП). Саме остання причина (механізм ППП) є предметом розгляду нашої статті.

Невирішені раніше питання. Не зважаючи на широке коло літератури з питань ППП, ця тема залишатиметься актуальною у зв'язку із зміною політичних та економічних обставин реалізації ППП. Зокрема є потреба осмислити причини того, що Україна у 2016 р. зайняла 135 місце в рейтингу 159 країн і територій за економічною свободою [17]. Зазначені показники розвитку економіки корелюють з економічною свободою, економічним розвитком країни, зростанням добробуту населення та

з показниками можливостей (умов) реалізації ППП. Крім цього, важливими параметрами є ті, що відображають зв'язок використання ППП з ефективністю/неефективністю державного управління та дають змогу на основі розуміння такого зв'язку окреслити основні шляхи вдосконалення інституціонального середовища ППП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широке впровадження ППП як механізму реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні та Національних проектів було передбачено Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [15]. Безумовним досягненням став сам факт прийняття Закону України “Про державно-приватне партнерство” (2010 р.) [12]. На розвиток положень цього Закону була прийнята Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [14]. Прийняття цих документів активізувало дослідження різних аспектів ППП, наукове визначення ППП та виокремлення різних аспектів цього явища з урахуванням особливостей розвитку країни та впливу зовнішнього глобалізованого середовища. Нам немає потреби повторювати кроки з дослідження змісту поняття, що характеризує партнерство держави та бізнесу, оскільки це вже зроблено іншими дослідниками, зокрема І. Брайловським [1], В. Варнавським [2], П. Шилепницьким [16] та ін. Результати досліджень ППП вже дають змогу писати підручники та практич-

¹ У зарубіжній літературі державно-приватне партнерство позначається терміном PublicPrivate-Partnership (PPP). Це, з одного боку, публічні суб'єкти – органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадські організації, з іншого – приватні суб'єкти (підприємницькі структури), які готові надати свої фінансові та інші ресурси або послуги чи товари з метою отримання взаємовигідного результату. У цій статті ми дотримуємось такого самого підходу, користуючись терміном “публічно-приватне партнерство” (ППП).

ні посібники [7]. Ми скористались, насамперед, законодавчою базою та тими джерелами, де розглянуто ППП як фактор соціально-економічного розвитку країни, а також базами даних Всесвітнього Банку, які дають підстави для визначення характеристик інституціонального середовища за певними параметрами в різних країнах світу, в тому числі в Україні.

Метою статті є з'ясування реального стану (якості) інституціонального середовища ППП, встановлення зв'язку цього стану з індексами Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS), які оцінюють ефективність державного управління у 209 країнах. Зазначені параметри дають загальне розуміння державного управління (Governance) як сукупності традицій та інститутів, за допомогою яких органи влади керують країною [6].

Вклад основного матеріалу. Розвиток та інсталяція механізму ППП в економічні процеси сьогодні розглядається як одна із основних умов успішного соціально-економічного розвитку країни. Реалізація таких публічно-управлінських завдань ще більше актуалізується, зважаючи на економічну кризу в умовах конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областях (далі — ОРДЛО). За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційним, управлінським потенціалом приватних підприємств з'являється можливість забезпечити вирішення соціально значимих завдань суспільства.

Дія закону про ППП спрямована на підвищення конкурентоспроможності публічного (державного та комунального) сектору націо-

нальної економіки, залучення в економіку інвестицій для розбудови розгалуженої інфраструктури [11]. Закон надає правові підстави для співпраці держави, органів місцевого самоврядування та бізнесу в реалізації важливих проектів соціально-економічного розвитку, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян. Проте, з часу прийняття нормативно-правового акта ситуація щодо ефективності використання механізму ППП не змінилась у кращу сторону. За минулі шість років загострились проблеми публічного управління у таких сферах, як захист прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів, ліцензування та отримання дозволів, землевідведення, залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у розвиток інфраструктури національної економіки і надання суспільних послуг на засадах ППП. Ці проблеми пов'язані не тільки з індексом економічної свободи, а також із загальною ситуацією низького рівня ефективності державного управління, яка вимірюється за світовою практикою параметрами індексу GRICS.

Результуючим показником якості інституціонального середовища є ефективність публічного управління. Його змінною складовою є значення показника ефективності уряду (Government Effectiveness) індексу GRICS. Країни з високим показником ефективності вважаються країнами високої якості інституціонального середовища. До параметрів індексу GRICS входять такі показники:

Індекс 1 “право голосу і підзвітність” (Voice and Accountability) —

відображає сприйняття політичного середовища, в якому громадяни країни мають можливість брати участь у виборі свого уряду, а також свободу вираження думок, свободу асоціацій та вільних засобів масової інформації;

Індекс 2 “політична стабільність і відсутність насильства/тероризму” (political stability and Absence of Violence/Terrorism) — формує уявлення (сприйняття) про ймовірність політичної нестабільності чи насильства, включаючи тероризм;

Індекс 3 “ефективність уряду” (Government Effectiveness) — відображає сприйняття якості публічно-адміністративних послуг, ступінь незалежності державної служби від політичного тиску, якість вироблення і реалізації політики, а також довіру до проведення урядом такої політики.

Індекс 4 “якість законодавства” (Regulatory Quality) — значення цього індексу полягає в оцінюванні заходів, що суперечать ринковим умовам економічної діяльності, таких як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

Індекс 5 “верховенство закону” (Rule of Law) — відображає рівень захисту прав власності, можливості використання суду як інструменту цивілізованого впливу на прийняття рішень. Він також виступає характеристикою рівня довіри громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів, включає показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи,

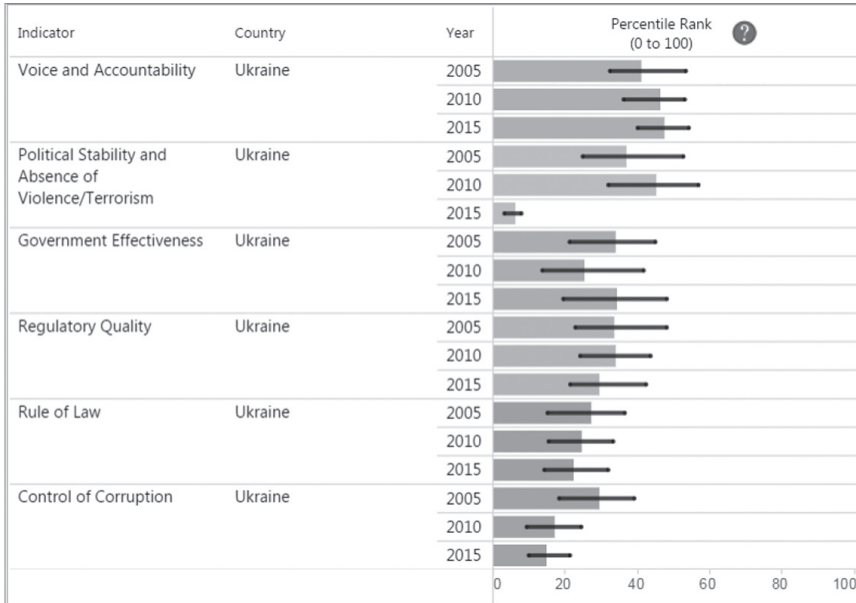
прихильності до контрактної системи.

Індекс 6 “рівень корупції” (Control of Corruption), який визначає можливості використання неформальних механізмів впливу на якість адміністративно-публічних послуг, у тому числі шляхом хабарів, подарунків і т. п. Змінною складовою може виступати значення показника індексу сприйняття корупції (CPI), або значення показника контролю корупції (Control of Corruption) індексу GRICS.

Звернувшись до бази даних Всесвітнього Банку, які описують ситуацію в Україні за контрольними датами 2005, 2010, 2015 рр., ми отримали результати, які відображають динаміку зрушень у сфері ППП. На жаль вони засвідчують про серйозний застій у справі формування якості інституціонального середовища ППП (див. таблицю). Представлена таблиця показує, що останні 10 років є періодом втрачених можливостей для України на шляху досягнення більш високих показників ефективності публічного управління в частині покращення якості інституціонального середовища ППП.

Нам немає потреби давати розгорнуту характеристику кожному з цих індексів, оскільки ілюстративний матеріал досить чітко окреслює наявні в Україні проблеми. Для нас важливим є виокремлення головних чинників, які у даний час визначають загальний стан інституціонального середовища ППП та його якість. Як бачимо, більшість його індексів в Україні суттєво не змінилися за період 2005–2015 рр. Так, наприклад, за першим індексом “право голосу і підзвітність” відміча-

Індекси GRICS щодо України за період 2005–2015 рр.



Джерело: складено автором на основі даних Всесвітнього Банку Worldwide Governance Indicators [4]. Дата звернення до даних – 19.02.2017 р.

ється навіть деяке зростання від 41,5 до 47,78 пунктів. Хоча це все ще далеко від 100 %.

Серйозний спад якості інституціонального середовища спостерігається за індексами 2 та 6 (“політична стабільність і “рівень корупції”), які слід вважати на сьогодні головними чинниками, що впливають на його стан. За показником політичної стабільності Україна демонструє серйозний спад за період від 2005–2015 рр. з 37,2 до 6,19 пунктів; за показником контролю корупції від 29,76 до 14,90 пунктів. Переважно ця ситуація пов’язана з проведенням антитерористичної операції в ОРДЛО. Достатньо сказати, що у портфелі концесійних проєктів об’єктів паливно-енергетичного комплексу, що складається з 82

об’єктів, 71 з них знаходяться у зоні конфлікту [5, с. 99]. Ця ситуація є підставою, для того, щоб визначити головними чинниками, що знижують на сьогодні якість інституціонального середовища ППП політичні (індекс 2) та корупційні (індекс 6) ризики. Їх дослідження дасть змогу більш точно спрогнозувати загрози для національної економіки загалом та створити більш сприятливе інституціональне середовище для ППП.

Політика активізації ППП на основі залучення іноземних та вітчизняних приватних інвестицій сьогодні має бути тісно пов’язана з нормалізацією політичної обстановки у відносинах ОРДЛО, зміцненням позицій України на міжнародній арені як суверенної держави. Україна має позиціонувати себе для зарубіжних

політиків і бізнесменів як перспективний та надійний бізнес-партнер у системі світових господарських зв'язків. Вона має продемонструвати, що політичний фактор не несе в собі потенційної загрози для розвитку національної економіки.

На наш погляд, аналіз головних чинників зниження якості інституціонального середовища ППП має бути тісно пов'язаний з підвищенням ролі державного сектору у соціально-економічному розвитку країни. Скорочення величини державного сектору протягом 2000–2016 рр. негативно вплинуло на збереження економічної стабільності. Ця політика продовжується також на тлі подій навколо ОРДЛО з високими політичними ризиками, які суттєво впливають на економіку та активність ППП. Зокрема, до приватизації у 2016–2017 рр. заплановані 296 державних підприємств, серед яких є й великі енергетичні підприємства [8].

Водночас світова практика свідчить, що в умовах політичної нестабільності більш доцільним є посилення ролі держави в економіці як регулятора та активного учасника ППП, вільного від корупційних дій. Непрозорість функціонування адміністративної системи, корупція у публічних органах влади, залежність судової системи від суб'єктів політико-адміністративної системи критично впливає на ключові характеристики національного інвестиційного клімату [3, с. 5]. На сьогодні, у зв'язку з цим, актуалізується проблема пошуку оптимальної структури власності та наукового обґрунтування регуляторного впливу держави на функціонування та розвиток держав-

ного сектору економіки засобами сучасного ризик-менеджменту.

Покращення ситуації у державному секторі економіки сприятиме активізації участі приватного сектору в інфраструктурних проектах. Для зниження ризиків як передумови широкого впровадження механізму ППП держава, як партнер бізнесу, має сформувати сильні інститути. Про їх слабкість свідчить інформація Міністерства юстиції про те, що у 2015 р. в Україні було зафіксовано приблизно 3 тис. “рейдерських” захоплень, які відбулись у різних містах України. Звуження зони ризику потребує практичних дій боротьби зі злочинністю у сфері державного сектору та удосконалення національного законодавства у сфері фінансового моніторингу за різними напрямками.

Окремі закони вже прийняті Верховною Радою України [9–10]. Інші, які спрямовані на боротьбу з тероризмом та супутніми явищами, знаходяться ще в статусі законопроекту [13]. У Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р., зафіксовано необхідність створення більш сприятливих умов для розвитку бізнесу. Це, своєю чергою передбачає проведення ряду реформ, які дадуть змогу забезпечити стале економічне зростання.

Висновки. Результати аналізу інституціонального середовища ППП з використанням індексів GRICS у динаміці за період з 2005–2015 рр. свідчать: по-перше, останні 10 років для України є періодом втрачених можливостей досягнення більш високих показників ефективності публічного

управління в частині покращення якості інституціонального середовища ППП; по-друге, станом на 2015–2016 рр. спостерігається різкий спад його якості внаслідок впливу політичних ризиків, які вимірюються індексами 2 та 6 (“політична стабільність і “рівень корупції”).

Для активізації ППП на всіх рівнях публічної влади держава має реалізувати заходи, які всебічно впливають на розвиток не тільки суто економічних, а й політичних процесів. Зважаючи на сказане, пріоритетними напрямками діяльності з підвищення якості інституціонального середовища ППП слід вважати заходи, спрямовані: на стабілізацію політичної ситуації навколо ОРДЛО; зміцнення позицій України на міжнародній арені як суверенної держави; зміцнення позицій та ролі державного сектору економіки, позиціонування держави як надійного бізнес-партнера в системі світових господарських зв'язків та як відповідального учасника ППП всередині країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Брайловський І. А.* Категорії ризиків державно-приватного партнерства у PEST-класифікації / І. А. Брайловський // зб. наук. пр. Донецьк. держ. ун-ту управління. — 2012. — Т. XIII. — Вип. 257. — С. 26–34. — (Серія “Економіка”).
2. *Варнавський В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика: учеб. пособие / В. Г. Варнавський, А. В. Клименко, В. А. Королев и др.; Гос. ун-т — Высш. шк. экономики. — Москва: Изд. дом Гос. ун-та — Высш. шк. экономики, 2010. — 287 с.

3. *Венгер В. В.* Вплив інституційних факторів на економічне зростання / В. В. Венгер [Електронний ресурс] // Східна Європа : економіка, бізнес та управління. — Вип. 4 (04). — 2016. — С. 3–8. — Режим доступу: [http://easterneurope-ebm.in.ua/archives\(19.02.2017\)](http://easterneurope-ebm.in.ua/archives(19.02.2017)). — Назва з екрану.
4. *Дані* Всесвітнього Банку Worldwide Governance Indicators [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
5. *Державно-приватне* партнерство в контексті управління державними Інвестиціями в Україні. Оцінка — 2015. Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк, 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=eff478d9-01bc-425c-9c43-aeab9fba735c&title=ZvitSvitovogoBanku-derzhavnoprivatnePartnerstvoVKontekstiUpravlinniaDerzhavnimInvestitsiiamiVUkraini->. — Назва з екрану.
6. *Капогузов Е. А.* Дискретные институциональные альтернативы реформ государственного управления в странах с развитой и развивающейся институциональной средой / Е. А. Капогузов [Электронный ресурс] // Journal of institutional studies (Журнал институциональных исследований). — 2016. — Т. 8. — № 3. — Режим доступа: <http://hjournal.ru/journals/journal-of-institutional-studies/2016-god/160-nomer-3/1348>
7. *Посібник* з публічно-приватних партнерств / [наук. ред. О. П. Маслюківська]. — Київ: ТОВ “Діалог-Київ”, 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/575/1/PPP_Guidelines_ukr_2009.pdf 10. — Назва з екрану.

8. *Приватизація в Україні 2016–2017 рр.* — Фонд державного майна, 2017. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/privatization-in-ukraine-2016-2017-ukr_1925.pdf. — Назва з екрану.
9. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців*: Закон України від 10.10.2013 // ВВР України. — 2014. — № 22. — Ст. 773.
10. *Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців щодо унеможливлення внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців за підробними документами”*: Закон України від 24.11.2015 № 815-VIII [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2016 — № 1. — Ст. 6. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/815-19>
11. *Про державно-приватне партнерство*: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 40. — С. 542. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
12. *Про державно-приватне партнерство*: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 40. — С. 542. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
13. *Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення*: Проект Закону 5067 від 12.09.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52162]
14. *Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>
15. *Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкуренто-спроможна економіка, ефективна держава”* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
16. *Шилепницький П. І.* Державно-приватне партнерство: теорія і практика [Текст] / П. І. Шилепницький. — Чернівці: Ін-т регіон. дослідж. НАН України, 2011. — 454 с.
17. *Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2016.pdf>