

О. Фоменко

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ЗМІСТ ТА МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОНЯТЬ “СЕРЕДОВИЩЕ”, “ІНФРАСТРУКТУРА” ТА “МЕХАНІЗМ” ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розкрито інституціональний зміст та методологічний потенціал понять “середовище”, “інфраструктура” та “механізм” публічно-приватного партнерства, зв’язок та співвідношення інститутів глобального, національного та локального рівнів, їх взаємодоповнюваність.

Ключові слова: інституціональне середовище, інфраструктура, механізм, рівні публічно-приватного партнерства.

Зазначені у назві статті поняття досить часто застосовуються в рамках інституціональних досліджень різних суспільних феноменів. Популярність інституціонального підходу пов’язана з можливостями систематизації множини аспектів проблеми, зводячи їх до інституціональної основи, від якої будуються організаційні, політичні, правові, економічні та соціальні механізми взаємодії держави та бізнесу. З цих позицій поки що ми не маємо вичерпної, методологічно обґрунтованої відповіді на питання, чому в Україні інститут публічно-приватного партнерства* (далі – ППП) до цього часу не став ефективним механізмом співпраці органів публічного управління та бізнесу, хоча законодавча основа для цього створена з 2010 р. Цей контекст потребує комплексного аналізу питань, пов’язаних із виробленням ефективних публічно-управлінських підходів щодо застосування ППП як інституціонального механізму.

Зазначені вище механізми ППП досить детально досліджено у науковій літературі. Серед багатьох російських та українських дослідників, які займалися питаннями методології, теорії та механізмів реалізації ППП, доцільно виділити таких, як: І. Брайловський, С. Богданов, В. Варнавський, О. Пільтай, М. Солодаренко. Інші вчені, такі, наприклад, як С. Богданов, В. Велков, Т. Єфіменко, С. Єрмілов, С. Підгаєць, О. Сідуняк, В. Тукаєв, П. Шилепницький та інші, присвятили свої праці розкриттю практичних аспектів, що стосуються організаційних форм механізмів формування і реалізації проектів ППП. Праці, де розглянуто інституціональні аспекти ППП, менш багаточисельні. Окремі питання, що стосуються теоретичних основ забезпечення інституціональних умов інноваційної діяльності, розглянуто у працях Н. Березняк, Д. Чайки, К. Кваша, О. Чубарь та інших.

Перевага інституціонального підходу у дослідженні ППП полягає у подоланні статичного спрямування висновків, у яких, наприклад, фіксується факт недосконалості правового забезпечення без включення його в контекст динаміки інституціональних

*У зарубіжній літературі державно-приватне партнерство позначається терміном “PublicPrivate-Partnership” (PPP), який означає, що сторонами такого співробітництва, з одного боку, є 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 ж підходу, користуючись терміном “публічно-приватне партнерство”.

перетворень. Такі висновки не можуть бути повноцінною основою вираженої та послідовної інституціональної політики – державно-управлінської діяльності, спрямованої на утворення нових або трансформацію існуючих політичних, економічних та правових інститутів, які формують умови для ефективного функціонування сфери ППП. Найбільш актуальна потреба в науковій обґрунтованості інституціональної політики, на думку фахівців, виникає у країнах, що знаходяться у фазі активної трансформації, де органи влади часто демонструють так звану “рент-орієнтовану поведінку” в інтересах бізнес-утрупувань, а не всього суспільства [1].

Метою статті є всебічний розгляд феномену ППП у контексті понять “інституціональне середовище”, “інституціональна інфраструктура” та “інституціональний механізм”, розкриття їх методологічного значення для вироблення обґрунтованої інституціональної політики розвитку ППП та їх співвідношення.

Більшість авторів розкривають поняття “інституціональне середовище” як сукупність соціальних, правових, політичних, економічних, морально-етичних, культурних правил і норм (формальних і неформальних), що визначають поведінку та взаємовідносини агентів у сфері взаємодії держави та бізнесу [2]. Це досить абстрактний підхід, який, як зазначають автори [3], може мати безліч інтерпретацій. Але нас влаштовуватиме таке визначення за умови, якщо ми триматимемо у фокусі уваги його деякі невід’ємні характеристики. Вони стверджують про те, що інституціональне середовище обов’язково: а) є сукупністю формальних і неформальних норм ППП; б) визначає форми організації діяльності, зміст і спрямування реальних трансакцій, які здійснюються між суб’єктами ППП; в) впливає на напрям та швидкість розвитку ППП на основі відбору ефективних елементів його інституціональної структури.

Якщо спробувати на основі наукової абстракції порівняти параметри інституціонального середовища з параметрами певного аналогу в органічному середовищі, то найкращим прикладом буде нервова тканина живих організмів, яка здійснює зв’язок організму з навколишнім середовищем, забезпечує узгоджену взаємодію та регуляцію тканин, органів і систем організму. Ця наукова абстракція виводить нас на розуміння методологічного потенціалу поняття “інституціональне середовище ППП”. Воно полягає: по-перше, у можливості на його основі виявляти та аналізувати пропорційність/непропорційність (узгодженість) формальної і неформальної структур всіх перерахованих вище правил і норм, їх конструктивність/деструктивність у відносинах “держава – бізнес”; по-друге, у адекватності його застосування як інструменту аналізу аспектів відносин між елементами інституціональної системи, наприклад: “економіка – політика – ППП”, “економіка – право – ППП”, “економіка – мораль – ППП”, “економіка – ідеологія – ППП”, “економіка – культура – ППП” тощо, залежно від логіки дослідження.

Стійкість інституціонального середовища є необхідною передумовою співіснування і взаємодії різних суб’єктів економічних відносин та елементів економічних систем [4]. Особливе призначення інституціонального середовища полягає у контролі за дотриманням норм і правил та їх відтворенням. Дії органів публічного управління можуть спричиняти стабільність/нестабільність інституціонального середовища, яке є зовнішнім фактором для діяльності організації. Ключовим суб’єктом, що його формує, є органи публічного управління. Саме вони розробляють стратегічну перспективу розвитку економіки, забезпечують стабільність нормативної бази та конкурентного середовища, глибину ризиків та загроз для економічних суб’єктів.

Поняття “інституціональне середовище” має обмежений методологічний потенціал, оскільки воно не пристосовано для аналізу структурно-функціонального аспекту ППП як явища, що функціонує в системі інститутів. Таким адекватним інструментом є поняття “інституціональний механізм ППП”, що означає систему інститутів у взаємозв’язку та взаємодії структур, форм і методів реалізації, яка характеризується складними ієрархічними та функціональними зв’язками між його елементами. Він включає широкий перелік інститутів держави та суспільства – публічного управління, державної та приватної власності, інститути економіки, менеджменту бізнес-організацій.

Функції інституціонального механізму ППП можна згрупувати за окремими механізмами, які є відносно самостійними його складовими:

- *організаційно-правовий механізм*: формування спеціальних структур для реалізації ППП; механізм відбору проектів; гнучкість умов ППП для розширення сфер застосування; узгодженість дій між кредиторами; наявність прямої угоди між сторонами; забезпечення прозорості прийняття рішення про проект ППП і подальшу його реалізацію;

- *організаційно-економічний механізм*: розподіл прав власності і можливість передачі об’єкта у власність; механізм реалізації заставних прав між декількома інвесторами; механізм подальшої поступки/переуступки прав; забезпечення прав приватного партнера при зміні законодавства;

- *соціально-економічний механізм*: розподіл норм та статусів, побудова субординаційних та координаційних відносин між суб’єктами різних інститутів з приводу ППП; інтеграція агентів як у межах одного інституту, так й множини інститутів на основі спільних норм і правил, що дають змогу вибудовувати організаційну структуру інституціонального механізму ППП;

- *методично-інформаційний механізм*: типові (модельні) договори (угоди) ППП регламентація взаємодії агентів, яка дає змогу встановити чіткі правила взаємодії та контроль виконання норм, правил, що стосуються розроблення та реалізації проектів ППП; засвоєння нових вимог, що артикулюються на ринку інститутів, їх розвиток;

- *соціально-комунікативний механізм*: забезпечення соціального діалогу, інформаційно-комунікативного процесу між агентами з приводу ППП.

Зазначені складники інституціонального механізму ППП мають функціонувати на трьох рівнях – глобальному, національному та локальному. Детальніша характеристика цих рівнів буде викладена далі з прив’язкою до конкретних елементів інфраструктури ППП. Поки що зазначимо, що зрілість інституціонального механізму на глобальному (наднаціональному) рівні залежить від відповідності прийнятим світовим товариством правовим і політичним рамкам ППП. За визначенням Світового Банку до них належать: декларація принципів політики щодо ППП, чітке окреслення меж відповідальних інститутів, цілі застосування ППП, процедури і правила; законодавчі акти і нормативні документи, що стосуються або безпосередньо регулюють сферу ППП; методичні матеріали та опис найкращих практик ППП [5, 6].

Інституціональний механізм ППП на національному рівні має бути гармонізований із вимогами міжнародних документів. Це потребує певної досконалості національної, регіональної і муніципальної нормативно-правової бази ППП; компетентності та ефективності системи публічного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях у питаннях ППП; сприятливого інвестиційно-економічного клімату та іміджу країни, регіонів та міст; наявності інноваційної культури та традицій партнерства

на національному, регіональному та місцевому рівнях взаємодії публічної влади та бізнесу; рівня розвитку неформальних інститутів, комунікацій і майданчиків взаємодії держави та бізнесу.

Інституціональний механізм функціонує, ґрунтуючись на відповідній інституціональній інфраструктурі ППП. Термін “інфраструктура” у цьому разі нам потрібен для того, щоб вслід за Д. Нормом провести принципову відмінність між інститутами і організаціями [7]. У цьому випадку інституціональна інфраструктура виступатиме сукупністю державних/недержавних організацій, установ, професійних товариств, що забезпечують стабільну та ефективну взаємодію держави та бізнесу в сфері ППП. До поняття “організація” належать представницькі та виконавчі органи публічної влади, бізнес і громадські структури.

ППП функціонує на глобальному, національному та локальному (регіональному та субрегіональному) рівнях інституціональної інфраструктури. Між ними існує тісний багаторівневий функціональний зв'язок. При найзагальнішому підході цей зв'язок полягає у наступному. Глобальна інфраструктура чинить вплив на національну інфраструктуру, яка функціонує під юрисдикцією відповідної держави. Діяльність у межах глобальної інфраструктури регламентовано міжнародними договорами та угодами, національної інфраструктури – законодавством відповідної країни, локальної – нормативно-правовими місцевого рівня.

До глобальної інфраструктури ППП належать міжнародні організації, такі як Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, консалтингові фірми, професійні асоціації, науково-дослідні інститути, що займаються дослідженнями з проблематики ППП. Центральною ланкою сприяння економічному та соціальному розвитку країн світу є міжнародні банки розвитку (далі – МБР). Прикладом таких банків, що діють на світовому рівні є Міжнародний банк реконструкції і розвитку (далі – МБРР), який частіше називають Світовим банком. Його мета – сприяння економічному прогресу на користь найбідніших верств населення в країнах, що розвиваються, фінансування інвестицій, які спрямовуються на будівництво доріг, електростанцій, шкіл, зрошувальних систем, розвиток сільськогосподарських структур, перекваліфікацію вчителів, програми поліпшення харчування дітей та вагітних жінок тощо. На європейському рівні діє Європейський банк реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР), головна мета якого полягає у сприянні переходу європейських постсоціалістичних країн до відкритої ринкової економіки на основі приватної та підприємницької ініціативи.

Глобальний позитивний ефект взаємодії МБР між собою полягає у виробленні загальних принципів результативної роботи, об'єднання експертного потенціалу, значного збільшення обсягів ресурсів, доступних для реалізації проектів ППП. МБР активно співпрацюють з національними банками розвитку. Так, наприклад, в Україні функціонує Український банк реконструкції та розвитку (далі – УБРР). Він є інструментом державної політики та реалізації (чи допомоги у реалізації) стратегії головного акціонера – Державної інноваційної фінансово-кредитної установи, підтримує українські підприємства у впровадженні міжнародних стандартів із енергозбереження, охорони навколишнього середовища, умов праці та сучасних технологій*. Фактично УБРР як український інститут розвитку можна розглядати елементом глобального механізму фінансування на національному рівні. Його головне завдання у цій ролі полягатиме у

*Див.: Сайт Українського банку реконструкції та розвитку (<http://www.ubrr.com.ua/node/63>).

розподілі ризиків між державою й бізнесом, використанні ринкових стимулів для ефективної реалізації проектів ППП.

Вирішення стратегічних завдань національної економіки шляхом активізації інвестиційної діяльності МБР вимагає безпосередньої участі держави, яка, у цьому разі, діє через власну національну інфраструктуру ППП. Глобальна та національні інфраструктури ППП, доповнюючи одна одну, вирішують проблеми, що потребують: подолання недоліків ринкової економіки (“провалів ринку”) в сфері інновацій; формування необхідних сегментів ринку; розвиток економічної і соціальної інфраструктури; вирівнювання значного дисбалансу у регіональному розвитку.

Національна інфраструктура ППП – це комплекс публічно-управлінських, приватних, громадських і змішаних організаційно-управлінських структур, що забезпечують функціонування ППП на всіх рівнях територіальної організації влади в окремій країні. Національна інфраструктура функціонує у межах держави через відповідні регіональні та локальні інфраструктури ППП, які є органічною частиною загальної системи. У масштабах держави інституціональна інфраструктура ППП повинна бути сформована на чотирьох рівнях: центральний рівень; відомчий рівень; регіональний та субрегіональний рівні; рівень професійних співтовариств.

Конкретний склад елементів національної інституціональної інфраструктури ППП залежить від традицій, особливостей економіки, побудови системи публічного управління тощо. Основним елементом інфраструктури ППП є публічно-управлінські структури, які виконують функції формування норм права, цілепокладання, планування, організації, контролю та адміністративного регулювання партнерства на всіх рівнях організації влади. Вплив органів публічного управління та адміністрування на бізнес-учасника ППП може проявлятися в різний спосіб: від правового регулювання діяльності до прямого адміністративного втручання. Сюди належить прийняття законів, підзаконних нормативних актів, що визначають правову базу ППП, повне або часткове володіння акціями, ліцензування, надання субсидій, розміщення вигідних державних/муніципальних замовлень, їх ресурсне забезпечення, стягування податків і контроль за їх сплатою, застосування економічних та адміністративних санкцій тощо.

Професійні товариства розвитку ППП також належать до інфраструктури ППП. До них ми відносимо автономні структури – центри розвитку, функції яких можуть бути різним, залежно від проблем, притаманних країні. Суб'єктами професійного товариства можуть бути консультативно-дорадчі органи чи робочі групи, окремі наукові, громадські та професійні організації сфери інвестиційної та інноваційної діяльності. Основним їх призначенням є усунення “провалів держави” у сфері управління ППП, які пов'язані з: відсутністю у державних органів стимулів до реалізації проектів ППП; недостатністю міжвідомчої координації; відсутністю необхідних для застосування механізму ППП компетенцій і кваліфікацій; високими трансакційними витратами; недостатньою інформованістю про можливості реалізації проектів ППП.

Центри розвитку ППП можуть виконувати різні функції відповідно до існуючих “провалів держави” в цій сфері. Виділяють три типи центрів розвитку ППП, залежно від діапазону їх функцій: центри компетенцій, монофункціональні і багатофункціональні центри [8]. До функцій центрів розвитку можна належать: вироблення стратегії взаємодії учасників ППП; проектування інститутів чи інституціональних форм, забезпечення ефективних взаємовідносин учасників ППП; забезпечення комунікативного процесу між учасниками ППП, зокрема ведення переговорів; моніторинг потреб виробництва

суспільних благ, визначення їх обсягу і структури; розроблення конкретних проектів ППП із виробництва суспільних товарів і послуг; вивчення релевантного зарубіжного досвіду; сприяння розвитку ринку ППП, проведення навчання та тренінгів для публічних службовців та представників бізнесу, складання рекомендацій і стандартних форм контрактів і документації, просування механізмів державно-приватного партнерства та залучення інвесторів. Загалом робота центрів розвитку залежить від загальної ефективності функціонування системи публічного управління та адміністрування в країні.

Важливу роль серед суб'єктів професійного співтовариства відіграють спеціалізовані організації на кшталт Українського центру сприяння розвитку ППП. Його місія – сприяння розвитку ППП для реалізації соціально значущих інфраструктурних проектів; активізація використання науково-технічного потенціалу та інноваційних технологій для вирішення завдань модернізації систем життєзабезпечення; сприяння підвищенню інвестиційної привабливості української економіки та її регіонів тощо*. Важливою функцією таких організацій є розвиток науково-методологічного, правового та організаційного забезпечення умов для реалізації проектів ППП загальнонаціонального і регіонального значення.

Висновки

Чітке розуміння методологічного значення понять “інституціональне середовище”, “інституціональний механізм” та “інституціональна інфраструктура” створює теоретичну основу для вироблення й реалізації обґрунтованої інституціональної політики розвитку ППП із урахуванням глобального, національного, регіонального та локального рівнів його реалізації. Теоретично коректним підходом для удосконалення системи управління ППП має бути аналіз цього явища в три етапи: перший етап – дослідження інституціонального середовища та планування заходів з метою покращення його якісних характеристик, таких як політична (економічна) стабільність/нестабільність, міцність/слабкість влади, дієздатність/недієздатність системи публічного управління забезпечувати норми і правила реалізації ППП; другий етап – планування інституціонального механізму як системи політичних, економічних, ідеологічних інститутів, організаційно-правових і організаційно-методичних засобів впливу на взаємодію держави та бізнесу з приводу реалізації ППП, встановлення чіткої взаємодії інститутів публічного управління, державної та приватної власності, економіки, менеджменту бізнес-організацій; третій етап – формування інституціональної інфраструктури як сукупності державних/недержавних організацій, установ, професійних товариств, що забезпечують стабільну та ефективну взаємодію держави та бізнесу в сфері ППП. Подальшою перспективою розвитку отриманих у цій статті результатів буде обґрунтування логічного зв'язку інституціонального змісту середовища, механізму та інфраструктури з системою публічного управління та адміністрування сферою ППП в Україні.

Список використаної літератури

1. Пильгій О. В. Сучасні концепції та підходи до визначення державно-приватного партнерства // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. URL : <http://ukrppp.com/uk>.

*Див.: Сайт Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства (<http://www.ukrppp.com/ru/held-events/26-2010-08-05-07-32-32>).

2. Васютинська Л. А. Державно-приватне партнерство у контексті інституціональної теорії // Наук. вісник Херсонськ. держ. ун-ту. Херсон. 2016. Вип. 16. Ч. 1. С. 30—33. (Серія “Економічні науки”).
3. Березняк Н. В., Чайка Д. Ю., Кваша К. В. Теоретичні основи інституціональних умов поширення інноваційної діяльності : наук.-аналіт. доп. К. : УкрІНТЕІ, 2015. С. 24.
4. Качала Т. Структурні особливості інституційного середовища економіки України // Економіст. 2011. № 11. С. 22.
5. Тукаев В. А. Проблемные вопросы развития государственно-частного партнерства: тормоза и драйверы // Управленческое консультирование. 2016. № 12. URL : https://szu.ranepa.ru/images/nauka/AC_2016_12.pdf.
6. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD. 2012. URL : <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.
7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997. С. 19. (Современная институционально-эволюционная теория).
8. Бугай К. Н. Особенности организации системы управления сферой ГЧП в мировой практике // Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 3. С. 189—200. URL : <https://bgscience.ru/lib/36549>.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2017

Схвалена до друку редколегією 14.06.2017

О. Fomenko

INSTITUTIONAL CONTENT AND METHODOLOGICAL POTENTIAL OF CONCEPTS OF “ENVIRONMENT”, “INFRASTRUCTURE” AND “MECHANISM” OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

This article deals with the institutional content and methodological potential of the concepts of “environment”, “infrastructure” and “mechanism” of public-private partnership. The article reveals connection and relationship between institutions at global, national and local levels as well as their complementarity.

Keywords: institutional environment, infrastructure, mechanism, levels of public-private partnership.