

УДК 334

**Волощук І.В.** аспірант кафедри Інноватики і управління ДВНЗ Приазовський державний технічний університет (Україна).

### **ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА ПЕРЕДУМОВ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто поняття терміну «державно-приватне партнерство», з точки зору визначення та ролі передумов впровадження механізму державно-приватного партнерства в соціально-економічну сферу України. Роз'яснена макроекономічна роль такої форми співробітництва, зазначені переваги та недоліки. Визначені умови та інтереси сторін при участі у державно-приватному партнерстві, при виконанні яких досягається успішний результат від реалізації проекту партнерства й досягається синергетичний ефект. Зроблений аналіз динаміки реалізації проектів за галуззю та формою реалізації державно-приватного партнерства у світі за 2001-2013 рр. із-зазначенням не відповідності минулого досвіду України світовим тенденціям. Визначено основні проблеми, що зустрічають сторони при бажанні співробітництва, серед яких окремо слід виділити відсутність кадрового забезпечення. Зроблено висновки та представлені необхідні заходи для успішного застосування державно-приватного партнерства в Україні.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державний сектор, приватний сектор, реформування економіки, інвестиційна діяльність, державний інтерес, транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство, енергетичний сектор.

Табл. 1, рис. 1, літ. 5.

**Волощук И. В.**

### **ИССЛЕДОВАНИЕ СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ПРЕДПОСЫЛОК ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ.**

В статье рассмотрено понятие термина «государственно-частное партнерство», с точки зрения определения и роли предпосылок внедрения механизма государственно-частного партнерства в социально-экономическую сферу Украины. Разъяснена макроекономическая роль такой формы сотрудничества, указаны преимущества и недостатки. Определены условия и интересы сторон участвующих в государственно-частном партнерстве, при удовлетворении которых достигается успешный результат от реализации проекта партнерства и достигается синергетический эффект. Проведен анализ динамики реализации проектов по отрасли и форме реализации государственно-частного партнерства в мире в 2001-2013 гг. с указанием несоответствия прошлого опыта Украины мировым тенденциям. Определены основные проблемы, которые встречают стороны при желании сотрудничества, среди которых отдельно следует выделить отсутствие кадрового обеспечения. Сделаны выводы и представлены необходимые меры для успешного применения государственно-частного партнерства в Украине.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, государственный сектор, частный сектор, реформирования экономики, инвестиционная деятельность, государственный интерес, транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, энергетический сектор.

**Voloshchuk I.**

### **THE RESEARCH OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP NATURE AND THE PREREQUISITES FOR ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

The article deals with the concept of the term "public-private partnership" in terms of to definition and implementation and the role of public-private partnership prerequisites in the socio-economic sphere of Ukraine. The macroeconomic role of such collaboration is cleared, the advantages and disadvantages are mentioned here to. The conditions and interests which are considered in PPP of the parties are defined if met will lead to a successful outcome of project performance and the synergetic effect is achieved. The analysis of the dynamics of project implementation according to the sphere and its form of realization in the world from 2001-to 2013 is carried out indicating the discrepancies between the previous experience in Ukraine and global tendencies. Main problems which parties can face while collaborating are defined, especially the lack of staffing. Conclusions are made and the necessary steps for successful application of PPP in Ukraine are given herewith.

**Keywords:** public-private partnership, the public sector, private sector, reforming the economy, investment, public interest, transport infrastructure, housing and utilities, the energy sector.

**Постановка проблеми.** У розвинутих країнах світу та тих, що розвиваються публічно-приватні партнерства (public-private partnership) стають все більш поширеним інструментом надання публічних послуг. (В Україні використовується термін «державно-приватні партнерства» або ДПП.)

Різноманітні форми державно-приватного партнерства успішно застосовуються в усіх галузях економіки. В рамках ДПП реалізуються проекти з будівництва й утримання шкіл, доріг, мостів, громадських місць, лікарень, інфраструктури водопостачання, водовідведення і електропостачання, аеропортів, громадського транспорту і всіх інших ключових компонентів сучасної цивілізації.

В Україні процес партнерських відносин держави та приватного сектору знаходяться на початковій стадії, не сформовано чіткого механізму взаємодії, законодавча база не відповідає сучасним світовим стандартам, відсутнє інформаційне забезпечення, що суттєво зменшує шанси на успішне залучення приватних інвестицій. Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування сутності державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом, його ролі в розвитку суспільства, форм і способів реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання створення державно-приватних партнерств та їх успішного функціонування у різноманітних галузях економіки досліджували вітчизняні та іноземні науковці Богдан Винницький, Мирослава Лендзел, Богдан Онищук, Клаус Фелсінгер, Джуан Міранда, Раймонд Аронетіс, Фелісія Монтейро, Давід Мендес, Холгер Крамер, Крістоф Теус, Тео Нотебум та ін. Але в працях вказаних вище науковців не має одностайної думки, щодо чіткого визначення терміну «державно-приватне партнерство» та не визначено передумов утворення механізмів співпраці держави та бізнесу в Україні, що зумовлює актуальність подальших розробок в цьому напрямку.

**Метою статті** є уточнення поняття терміну «державно-приватне партнерство», з точки зору визначення та ролі передумов впровадження механізму державно-приватного партнерства в соціально-економічну сферу України.

**Виклад основного матеріалу.** Державно-приватне партнерство (ДПП) - одна з форм взаємодії державного і приватного секторів економіки, коли держава і бізнес об'єднуються для реалізації масштабних суспільно значущих проектів. Необхідність об'єднання зусиль держави і приватних інвесторів визначається нестачею бюджетних коштів, що особливо актуально для України, високими ризиками інвестування і неможливістю передачі деяких об'єктів у приватну власність у зв'язку з їх економічним та соціальним значенням.

Уряди у всьому світі все частіше звертаються до ДПП у галузі транспорту, житлово-комунального господарства та охорони здоров'я, які раніше знаходились у державній компетентності. Є кілька основних переваг зростаючої співпраці з приватним сектором, у розробці та наданні послуг інфраструктури, серед яких:

– підвищення ефективності планування, реалізації проекту, а також його експлуатації та управління;

– наявність додаткових ресурсів для задоволення зростаючих потреб інвестицій у цей сектор;

– доступ до передових технологій та інновацій;

– посилення впливу конкуренції у галузі.

Згідно з визначенням Європейської комісії, запропонованим у 2003 році, державно-приватне партнерство можна охарактеризувати як передання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором [1].

Найбільш поширеним є визначення державно-приватного партнерства як такої системи співробітництва, у якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізувати, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород.

Міжнародною групою науковців (Богдан Винницький (Канада) Мирослава Лендзел (Україна) Богдан Онищук (Канада) Петер Сегварі (Угорщина)) у колективній монографії «Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном» приводять визначення державно-приватного партнерства як систему відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [2].

Згідно зі Законом України 2404-17 від 02.12.2012 року Про державно-приватне партнерство: «Державно-приватне партнерство - співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства.

Особливості участі на стороні приватного партнера декількох осіб у конкурсах на визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначаються Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, можна узагальнити, що державно-приватне партнерство – довгострокова угода між приватною та державною стороною для забезпечення населення активом або послугою, за якою державна сторона поділяє визначені угодою ризики та винагороду із приватним партнером.

До ознак державно-приватного партнерства належать [4]:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників
- ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Об'єднання фінансових ресурсів приватного і державного сектору дозволяє вирішувати соціально-економічні проблеми більш ефективно, оскільки отримують переваги і бізнес і держава. Зрештою це служить підвищенню якості життя населення і посиленню конкурентоспроможності економіки. Держава і приватний сектор мають свої спеціалізації діяльності при об'єднанні яких формується ця кооперація і створюється ефект синергії.

В першу чергу привабливість ДПП над іншими видами договірних відносин між органами влади та бізнесом, полягає у оптимальному розподілі повноважень та ризиків, що досягається завдяки договірному узгодженню ролей, ризиків і винагород та отримання стимулів для якісного надання послуг і, одночасно, застосування гнучких підходів для досягнення результатів.

Макроекономічна роль державно-приватного партнерства може змінюватись відповідно до фаз економічного циклу. Зокрема, у фазі рецесії на основі реалізації різних форм ДПП може відбуватись працевлаштування циклічно безробітних та стимулювання інвестиційного попиту за рахунок розбудови об'єктів ринкової інфраструктури. Запровадження проектів на основі ДПП під час кризи дозволяє не лише підтримати сукупний попит у короткостроковому періоді, а й закласти фундамент довгострокового економічного зростання за рахунок випереджального розвитку ринкової інфраструктури, навколо якої здійснюватиметься підприємницька діяльність у майбутньому. З іншого боку, у фазі піднесення, що характеризується надмірним сукупним попитом за повної зайнятості ресурсів, спрямування частини коштів приватного сектору на реалізацію проектів ДПП дозволить стримати надмірну ділову активність та підтримати темпи розвитку інфраструктури відповідно до зростаючих потреб ринку [4].



Рис. 1 Інтереси сторін контракту ДПП

Важливо зазначити, що під час узгодження концесійних угод та інших форм ДПП, слід також пам'ятати не лише про вигідні умови для держави та приватного сектора, а й про інтереси користувачів об'єктів. Адже їх на самперед цікавить якість сервісу, державні інтереси, та вартість послуг. І лише при знаходженні консенсусу між усіма сторонами, можна говорити про успішну реалізацію моделі державно-приватного партнерства.

Механізм ДПП створює значні переваги і підвищує ефективність діяльності для органів влади у досягненні публічних цілей завдяки:

- можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток і запровадження нової інфраструктури;
- прискорення будівництва необхідного об'єкту у порівнянні з термінами, якби інвестиції були винятково публічними;
- можливості використання управлінської експертизи приватного сектора щодо менеджменту великих проектів;
- отримання доступу до запровадження сучасних технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями;
- залучення різноманітних фінансових ресурсів для реалізації проекту через посередництво бізнес-структур.

Процес об'єднання фінансових ресурсів держави і приватного сектора є вимушеним та вкрай необхідним внаслідок нестачі державних фінансових ресурсів на вирішення негайних соціально-економічних проблем у галузі інфраструктури та житлово-комунального господарства.

З точки зору держави об'єднання фінансових ресурсів державного та приватного секторів дозволяє вирішувати цілий ряд важливих завдань: підвищення ефективності розбудови і управління інфраструктури; максимізація позитивного ефекту від вкладених ресурсів; витривання державних фінансових ресурсів в сучасних умовах задля їх економії в майбутньому; концентрація інвестицій у ключових для суспільства проектах; передача значної частини ризиків до приватного сектора; стимулювання інноваційної діяльності через механізми конкуренції.

Слід зазначити що ДПП дозволяє істотно збільшити шанси на успішну реалізацію проектів. Об'єднання ресурсів і справедливий розподіл ризиків між сторонами партнерства дозволяють активно залучати інвестиції для реалізації суспільно і соціально значущих проектів, багато з яких навряд чи могло бути реалізованим без об'єднання зусиль приватного і державного секторів.

Необхідність у ДПП виникає насамперед у тих сферах, за які держава традиційно несе відповідальність, а саме: об'єкти загального користування; "публічні служби" (public services) – ремонт, реконструкція та утримання об'єктів загального користування.

Таблиця 1

Динаміка реалізації проектів за галуззю та формою реалізації ДПП у світі за даними Світового банку у 2001-2013 рр.

Рік реалізації проекту	Галузь реалізації проектів державно-приватного партнерства																Всього проектів
	Енергетика				Транспорт				Телекомунікації				Водопостачання та водовідведення				
	Концесія	Відчуження	Нові проекти Контракти на управління та лізинг	Контракти на управління та лізинг	Концесія	Відчуження	Нові проекти Контракти на управління та лізинг	Контракти на управління та лізинг	Концесія	Відчуження	Нові проекти Контракти на управління та лізинг	Контракти на управління та лізинг	Концесія	Відчуження	Нові проекти Контракти на управління та лізинг	Контракти на управління та лізинг	
2001	11	14	65	1	20	2	16	2		9	44		16	1	12	12	225
2002	9	13	88	2	11	2	16	4		1	15		28	2	8	9	208
2003	11	11	90	8	30		22	7		2	29	2	15	1	22	10	260
2004	9	13	63	3	20	1	21	6		4	23	3	32		22	4	224
2005	12	14	82	2	42		27	6		10	15	1	19		35	11	276
2006	11	13	103	4	78	7	33	3		7	29	1	17	1	30	8	345
2007	9	32	95	1	48	2	40	6		3	30	1	30	5	43	7	352
2008	4	19	113		39	6	19			1	11		19	2	43	4	280

2009	7	14	147		33		20	3		3	21		8	1	27	4	<b>288</b>
2010	9	8	152	2	71		15	11		1	10		9		15	1	<b>304</b>
2011	4	1	281	8	62	1	22	4			10		10	1	10	12	<b>426</b>
2012	1	14	250	3	72		20	2			6		25		13	2	<b>408</b>
2013	8	9	187	1	27	3	29	2			3		11		7	4	<b>291</b>
<b>Всього</b>	<b>105</b>	<b>175</b>	<b>1716</b>	<b>35</b>	<b>553</b>	<b>24</b>	<b>300</b>	<b>56</b>		<b>41</b>	<b>246</b>	<b>8</b>	<b>239</b>	<b>14</b>	<b>287</b>	<b>88</b>	

Відповідно до даних Світового банку, у світі кожен рік успішно реалізується 300-400 проектів ДПП із середнім обсягом інвестицій близько 350 млн дол. США [5]. Основні галузі - транспортна інфраструктура та енергетичний сектор. Світова практика засвідчує, що вони є одними із найуспішніших, проте в Україні майже не реалізовувалися транспортні проекти, втім 14 телекомунікаційних проектів, що і без державної підтримки знаходять своїх інвесторів було втілено в життя.

Не зважаючи на те, що державно-приватне партнерство визначено серед ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України та вирішення важливих соціально-економічних проблем, суттєвою перешкодою, особливо на регіональному та місцевому рівнях, залишається відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована, насамперед, на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки.

Дослідження умов механізму реалізації програм державно-приватного партнерства дозволяє зробити певні висновки про необхідність впровадження наступних заходів його активного застосування:

– закріплення принципів ДПП у державних і регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку держави та регіонів;

– створення сприятливого інституційного середовища ДПП;

– розробка і удосконалення його нормативно-правової бази; забезпечення державної підтримки і гарантій держави партнерам з приватного сектору;

– створення державного органу з питань ДПП, а також інститутів громадянського суспільства, необхідних для його діяльності (об'єднань, асоціацій, союзів, експертних і консультативних комітетів);

– запровадження публічного контролю за виконанням договірних зобов'язань всіма учасниками-партнерами.

В майбутньому для розвитку методологічного забезпечення ДПП необхідно дослідити прийнятні види та моделі співробітництва а також дослідити його правове забезпечення.

#### СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://eur.lex.europa.eu/smartapi/cgi>
2. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с. – Парал. тит. арк. англ. – С.13.
3. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI// Офіційний вісник України від 09.08.2010 - 2010 р., № 58, стор. 17, стаття 1988, код акту 52182/2010 (з подальшими змінами і доповненнями).
4. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / Павлюк К. В., Павлюк С. М. // Наукові праці КНТУ. Економічні науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_17\\_ekon/stat\\_17/02.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf)
5. Private participation in infrastructure database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx>