

Надолішній Петро Іванович,

професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

д.держ.упр., професор

Піроженко Наталія Вікторівна,

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,

к.держ.упр., доцент

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ І УМОВИ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади публічно-приватного партнерства як соціального інституту, з'ясовано його соціально-економічну сутність, принципи, основні політико-адміністративні і соціально-економічні умови становлення та розвитку в Україні, запропоновано визначення поняття публічно-приватного партнерства в Україні, уточнено його співвідношення з іншими, близькими за змістом, поняттями.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концепція трьохсекторного суспільства, міжсекторне партнерство, принципи публічно-приватного партнерства, публічно-приватне партнерство, соціальне партнерство, соціальний підпростір, сучасні соціальні теорії і концепції.

Надолишний Петр Иванович,

Пироженко Наталья Викторовна

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И УСЛОВИЯ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ

В статье обоснованы теоретико-методологические основы публично-частного партнерства как социального института, определены его социально-

економическая сущность, принципы, основные политико-административные, социально-экономические условия становления и развития в Украине, предложено определение понятия публично-частного партнерства в Украине, уточнено его соотношение с другими, близкими по содержанию, понятиями.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концепция трехсекторного общества, межсекторное партнерство, принципы публично-частного партнерства, публично-частное партнерство, социальное партнерство, социальное подпространство, современные социальные теории и концепции.

Nadolishniy Peter,

Pirozhenko Nataliy

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE: THEORETICAL
AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS AND CONDITIONS
INSTITUTIONALIZATION**

The article substantiates the theoretical and methodological foundations of public-private partnership as a social institution, defined its socio-economic nature, principles, key political and administrative and socio-economic conditions of implementation and development in Ukraine; proposes a definition of public-private partnership in Ukraine, clarifies its relationship with other relatives in content concepts.

Key words: public-private partnership, concept society of three-sectors, cross-sectoral partnership, the principles of public-private partnerships, social partnership, social subspace, modern social theory and concepts.

Постановка проблеми. Ідея об'єднання ресурсів влади і приватного бізнесу задля задоволення суспільних потреб не нова. Ще в часи Стародавнього Риму мунісипи (аналог сучасних муніципалітетів) практикували надання в управління приватним особам об'єктів античної інфраструктури: поштових станцій, водоводів, ринків, бань [8]. Перше будівництво каналу по концесійному принципу у Франції відноситься до 1552 р. [1]. Концесія як

форма співпраці публічної влади і приватного бізнесу особливо широко використовувалася в багатьох країнах у другій половині XIX – на початку XX ст.ст. при будівництві залізниць, інших видів інфраструктури. З реалізацією проектів у рамках концесійних договорів пов'язана поява у Києві водогону (1872 р.), а також електричного трамваю (1892 р.) – першого в Росії і четвертого в Європі [33]. В СРСР у межах нової економічної політики (НЕП) на умовах концесії приватний капітал був допущений в економіку країни, що зіграло важливу роль у відновленні і розвитку зруйнованого війнами народного господарства.

Пізніше увага до питань партнерства влади і приватного бізнесу помітно знизилася. І лише наприкінці минулого століття, коли виразно проявилися вади моделі соціальної держави (явище, що інколи називають «відмовою держави»), коли об'єктивно постала необхідність трансформації держави у «сервісну державу», ідея партнерства знову вийшла на перший план.

Вважається, що публічно-приватне партнерство в його сучасному розумінні виникло на початку 90-х років минулого століття у Великій Британії. Тоді на зміну традиційній співпраці держави з приватним бізнесом як підрядником запроваджується модель, що отримала назву «приватна фінансова ініціатива» (Private Finance Initiative), за якої держава лише замовляла, але не оплачувала бізнесу спорудження тих чи інших капіталомістких об'єктів. Після закінчення робіт об'єкт брався державою у довгострокову оренду за умови, що підрядник продовжував забезпечувати його експлуатацію. Таким чином, інвестиції поверталися підряднику за рахунок орендних платежів. Як правило, після закінчення терміну оренди об'єкт передавався замовнику за символічною вартістю або безкоштовно.

Поступово подібна практика була поширена на різні масштабні проекти – від надання публічних послуг до проведення науково-дослідницьких робіт і впровадження інновацій. У формі концесії (приватний партнер повертає затрати не з державного чи місцевого бюджету, а за рахунок оплати

користувачами надаваних їм послуг) державно-приватне партнерство стало своєрідною альтернативою приватизації важливих галузей чи об'єктів [1].

Загалом, протягом останніх десятиліть у багатьох країнах світу в контексті так званої «глобальної революції в державному секторі» (Доналд Кеттл) відбуваються суттєві інституціональні зміни у тих сферах, які раніше завжди перебували в державній власності і в її управлінні. Зокрема, це стосується електроенергетики, автодорожнього та залізничного транспортів, комунального господарства, морських і річкових портів, аеропортів, магістральних трубопроводів, а також об'єктів соціальної інфраструктури. Уряди надають в довго- та середньострокове користування приватним компаніям об'єкти стратегічно важливих галузей, залишаючи за собою право регулювання і контролю за їхньою діяльністю.

Серед проголошених державною владою України пріоритетів ключові місця посідають розвиток національної, регіональної та місцевої інфраструктури, стан якої в ряді випадків правомірно оцінювати як катастрофічний, впровадження інноваційних механізмів реалізації ефективної моделі соціально-економічного розвитку, розширення асортименту і підвищення якості публічних послуг... Однак реалізація цих та інших пріоритетів нереальна без мобілізації фінансових, трудових, інтелектуальних та інших ресурсів суспільства в цілому. Орієнтація на використання лише обмежених бюджетних коштів не дозволяє органам влади здійснювати проекти, які формують конкурентоспроможність держави і її регіонів.

Зацікавленість щодо розвитку партнерських відносин влади з приватним сектором в Україні проявляють міжнародні організації. У межах Програми розвитку ООН на засадах публічно-приватного партнерства реалізується «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку». В 2011 р. з ініціативи Програми розвитку публічно-приватного партнерства (P3DP) Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) за участю комітету Верховної Ради України з питань промислової і регуляторної політики та

підприємництва і профільного міністерства проведена конференція з питань правового регулювання державно-приватного партнерства в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Об'єктивні потреби суспільного розвитку обумовили широкий науковий інтерес до проблеми партнерства і в пострадянському просторі, зокрема в Російській Федерації і в Україні. У монографічних працях, наукових статтях, а також навчальних посібниках російських науковців розкриваються зміст понять державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, приватно-публічне партнерство, соціальне партнерство, історія партнерства і світовий досвід його використання, форми і механізми реалізації [1; 5; 7; 11; 12; 21; 34; 38].

У вітчизняній науковій думці публічно-приватне партнерство досліджується в контексті феноменів соціального партнерства і міжсекторної взаємодії, умов його становлення [10; 25; 29]; як фактор макроекономічного зростання і нова ідеологія розвитку світового співтовариства [17–19]; з огляду на принципи зміни підходів до управління державним сектором в умовах утвердження ринкових відносин [28]. Низки публікацій присвячена аналізу правової бази державно-приватного партнерства, практики партнерської взаємодії органів публічної влади з приватним бізнесом, інститутами громадянського суспільства [4; 23; 24; 26, 36]. За сприяння міжнародних фондів видано перші практичні навчальні посібники для органів публічної влади і бізнесу, що також надають певне уявлення про історію і логіку становлення інституту партнерства, розкривають форми, механізми і технологію формування та реалізації проектів у його межах [27; 30], ін.

Проте, незважаючи на широкий, на перший погляд, діапазон проблематики, усе ще залишаються недостатньо дослідженими ключові питання теорії і методології публічно-приватного партнерства як суспільно-політичного і соціально-економічного феномену, особливостей процесу впровадження механізмів партнерства в практику різних країн.

Мета статті – обґрунтувати теоретико-методологічні засади публічно-приватного партнерства як соціального інституту, визначити основні політико-

адміністративні, соціально-економічні, ін. умови його становлення і розвитку в Україні.

Викладення основного матеріалу.

Державно-приватне, публічно-приватне і приватно-публічне (приватно-державне) партнерство.

Щодо змісту перелічених понять, співвідношення їх значень склалися різні точки зору. Однак, якщо для науки на етапі пошуку це природно і навіть продуктивно, то для соціальної практики – далеко не так.

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» [14] «державно-приватне партнерство» визначено як «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади 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» (ст. 1).

Головна вада цього визначення полягає в тому, що не розкрита сутність явища – немає відповіді на запитання: «Навіщо, задля чого?» Проігноровано конституційний статус місцевого самоврядування: *«територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами)»*. Можна зробити висновок, що автори закону поділяють точку зору тих науковців, які перекладають термін public-private partnership як: *public* – держава, *private* – приватний, *partnership* – партнерство («державно-приватне партнерство») [5;7]. Такий підхід впливає з державницької концепції місцевого самоврядування. Тим часом, Конституція України, згідно з національною традицією, визначила статус місцевого самоврядування, фактично, згідно з громадівською концепцією, і органи державної влади та органи місцевого самоврядування представляють дві різні гілки публічної влади.

Загальноприйнятого визначення поняття публічно-приватного партнерства поки що не існує. Здебільшого автори спираються на формальний або функціональний підходи, акцентують увагу хто на меті, хто на формах, способах чи умовах партнерської взаємодії. Заслужують на увагу визначення *партнерства*, що містяться в документах авторитетних міжнародних організацій. Так, у доповіді Генерального секретаря ООН з питань зміцнення співпраці між ООН та усіма відповідними партнерами, зокрема, приватним сектором (2003), і в доповіді Генерального секретаря у відповідь на доповідь групи видатних діячів з питань ООН і громадянського суспільства (2004) партнерство тлумачиться як «добровільні й засновані на співробітництві відносини між різними суб'єктами, за яких усі учасники домовляються об'єднаними зусиллями домагатися спільної мети або виконувати конкретне завдання й спільно переборювати несприятливі фактори, нести спільну відповідальність, надавати на взаємній основі ресурси й знання й користуватися досягнутими результатами» [43; 44].

У звіті *Building Better Partnerships* (2001 р.) Інституту державно-політичних досліджень (IPRP) «*public-private partnership*» було визначено як «відносини з розділення ризиків, засновані на взаємній зацікавленості публічного сектору, з одного боку, і одного або кількох представників приватного (благодійного) сектору – з іншого, і націлені на досягнення узгодженого матеріального результату і (або) на надання суспільно-значущих послуг» [7, с. 13].

Комітет з наукової і технологічної політики Організації економічного співробітництва і розвитку використовує термін «*public-private partnership*» у значенні: «будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/необмежений період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси, такі як: гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології й інновацій» [42].

У країнах Заходу поширені й альтернативні назви. Зокрема, термін Private Participation in Infrastructure (PPI) запропонований Світовим банком, але він мало використовується поза фінансовим сектором, крім південнокорейської PPI-програми. У банківському секторі використовується також поняття Private-Sector Participation (PSP). Privately-Financed Projects (PFP) використовується в Австралії, британський термін Private Finance Initiative (PFI) поширений в Японії та Малайзії [7, с. 14]. Однак тенденція полягає в тому, що у світовій політичній думці впродовж останніх десятиліть відбувається суттєве переосмислення ролі держави, формується розуміння зростання її значення на сучасному етапі цивілізаційного розвитку за принципово нового бачення її місії. Тому більш широко використовується термін «*public-private partnership*».

Узагальнення цих та інших визначень дають підстави зробити висновок, що коректним належить вважати саме термін «*публічно-приватне партнерство*». В умовах України його *суб'єктами* виступають:

- органи виконавчої влади усіх рівнів;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим (АРК), міністерства і відомства АРК;
- органи місцевого самоврядування;
- суб'єкти підприємницької діяльності приватної форми власності, у т.ч. їх асоціації, об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, ін.;
- громадські організації, їх спілки і асоціації, у т.ч. некомерційні благодійні фонди, ін.

При цьому публічно-приватне партнерство (далі, ППП) – це не просто «співробітництво», а система юридично оформлених відносин, соціальний інститут, становлення якого має об'єктивну обумовленість і цільове призначення – об'єднання ресурсів суспільства (фінансових, матеріальних, організаційних, людських, інтелектуальних, інформаційних, ін.) задля вирішення назрілих проблем його розвитку.

Відповіді на інші ключові питання щодо сутності феномену партнерства і змісту поняття ППП, принципів ППП, проблем становлення інституту ППП в сучасній Україні надає огляд базових теорій і концепцій, що становлять теоретико-методологічну основу феномену публічно-приватного партнерства.

Сучасні соціальні теорії і концепції як теоретико-методологічна основа становлення інституту публічно-приватного партнерства.

Наукова привабливість як самої категорії «партнерство», так і концепцій та ідей, що з нею пов'язані, зростала по мірі поширення гуманістичної ідеології. Ще наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття приходить усвідомлення того, що об'єктивно одні соціальні групи не можуть диктувати свою волю іншим, а подальша конфронтація загрожує усе новими і новими соціальними потрясіннями, «поглинаючи» значну частку валового національного продукту. Як противага теорії класової боротьби, що із середини ХІХ століття претендувала на роль головного «регулятора» історичного процесу, формується теорія соціальних реформ. Якщо втілення марксистсько-ленінської теорії велося з позиції класової непримиренності аж до революційного насильства, то представники реформістського напрямку декларували необхідність досягнення *«гармонії класових інтересів»* і встановлення *«класового миру»*. За основу соціальних реформ пропонувалося взяти концепції «гуманізації організації праці», «виробничих асоціацій», що передбачали встановлення гармонії між працею й капіталом за допомогою певних інструментів регулювання виробництва при збереженні приватної власності. У період першої світової війни з'являється термін *«соціальне партнерство»*, що позначав *найбільш адекватну умовам* індустриального суспільства форму соціальної взаємодії.

Проте практична реалізація ідей партнерства стала можливою тільки тоді, коли спроможність потенційних суб'єктів такої взаємодії – груп із різними, зазвичай конфронтуючими, інтересами – почала поступово наближатися до точки паритету, коли демократичний розвиток суспільства привів до становлення його *трьохсекторної моделі*. При цьому технічний прогрес уможливив суттєве зростання реальних доходів населення, що значно

розширило поле для укладання суспільного договору на принципах партнерства.

Сьогодні в країнах, де визнається приватна власність, існує чи формується ринкова економіка, реалізуються принципи демократії, всю множину юридичних осіб прийнято розділяти на три сектори: *перший сектор* поєднує органи державної влади і органи місцевого самоврядування (органи публічної влади), підвідомчі їм організації, майно яких перебуває в державній чи комунальній власності; *другий* – приватні комерційні організації, тобто організації, що переслідують одержання прибутку як основну мету своєї діяльності, і майно яких не перебуває в державній чи комунальній власності; *третій* – організації, що не мають за основну мету діяльності одержання прибутку, не розподіляють отриманий прибуток серед своїх учасників і майно яких також не знаходиться в державній чи комунальній власності.

У науковій літературі і в політичній практиці в Україні ці три сектори зазвичай називають відповідно: *публічним, комерційним і громадським*. Проте належить враховувати, що вітчизняне законодавство поділяє всю множину юридичних осіб на два великі класи: *підприємницькі і непідприємницькі товариства* (Цивільний кодекс України). Водночас непідприємницькі товариства (споживчі кооперативи, об'єднання громадян тощо) також можуть здійснювати підприємницьку діяльність (у Законі «Про об'єднання громадян» – господарську та іншу комерційну діяльність) [13]. Основним критерієм розмежування є цільове призначення доходу від комерційної діяльності: непідприємницькі товариства (громадські організації) можуть його використовувати тільки на виконання статутних завдань. Варто звернути увагу й на те, що до непідприємницьких товариств, тобто інститутів громадянського суспільства, належать, наприклад, бізнес-асоціації, що представляють інтереси другого (комерційного) сектору.

Починаючи з кінця 90-х років минулого століття, у зарубіжній і вітчизняній літературі теми соціального і міжсекторного партнерства

розглядаються у тісному взаємозв'язку і виходять на одне з перших місць в науковому і політичному дискурсі.

Зокрема, російським соціологом В. Якімцем була обґрунтована концепція міжсекторного соціального партнерства. Згідно з цією концепцією, *міжсекторне соціальне партнерство* розуміється як конструктивна (цілеспрямована та «вигідна» кожному учасникові та населенню території, де воно реалізується) взаємодія (що являє собою тип соціальної взаємодії) організацій двох або трьох секторів при вирішенні соціально значущих завдань у рамках соціального підпростору, що утворюється в ході складного взаємовпливу ряду полів, потенціалів, котрі виникають через відмінності та різноманіття можливостей взаємодіючих організацій, що відображають специфіку їх структур, ресурсів, правил діяльності та норм поведінки [38, с. 150].

Серед соціальних теорій, що передували концепціям трьохсекторного суспільства і міжсекторного партнерства, специфічне місце посідає *теорія суспільного вибору (Public choice theory)* як теоретичне відображення суспільно-політичних і соціально-економічних реалій середини ХХ ст. Вона сформувалася у 50–60-ті роки минулого століття як самостійний напрям економічної науки, що вивчав питання оподаткування та державних витрат у контексті проблем надання суспільних благ (Дж. Б'юкенен, Дж. Бреннан, Д. Мюллер, У. Нісканен, М. Олсон, Г. Таллок, Р. Толлісон та ін.). Найбільш узагальнено можна сказати, що теорія суспільного вибору вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують урядові установи у своїх *власних інтересах*. Політичний ринок розглядається за аналогією з товарним, хоча й особливим, а саме: «раціональні політики» підтримують насамперед ті програми, які сприяють зростанню їх престижу та підвищують шанси отримати перемогу на чергових виборах. Тобто, проводяться принципи індивідуалізму, вони поширюються на всі види діяльності, у тому числі на державну службу. Держава постає як арена конкуренції за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця на ієрархічній драбині [3].

Логічним завершенням теорії суспільного вибору є постановка питання про провали держави (уряду): держава уже не спроможна забезпечити ефективний розподіл і використання суспільних ресурсів. Йдеться, зокрема, про її нездатність передбачати та ефективно контролювати найближчі й віддалені наслідки прийнятих рішень, оскільки економічні агенти часто реагують не так, як передбачав уряд, їх дії суттєво змінюють зміст і спрямованість здійснюваних урядом акцій або й законів. Увага акцентується на тому, що належить суворо стежити за наслідками діяльності уряду, своєчасно коригувати її залежно від соціально-економічної і політичної кон'юнктури, що економічні методи мають застосовуватися таким чином, аби вони не підміняли дії ринкової сили... Умовою ефективної боротьби з бюрократією декларувалася приватизація, її змістом – розвиток «м'якої інфраструктури» як збільшення економічних прав людини (зміцнення прав власності, чесність та відповідальність за виконання контрактів, терпимість до інакомислячих, гарантії прав меншин тощо) і обмеження сфер діяльності держави [3].

Ідея партнерства в державній політиці чітко викристалізовується уже в концепції *нового державного менеджменту*. Осборн і Геблер, аналізуючи тенденції в публічному управлінні у 80-ті роки минулого століття, відмічали, що проблему нестачі грошей для надання громадських послуг у штатах і містах США керівники вирішували іншим шляхом, ніж раніше, коли просто підвищували податки. «У штатах і на місцевому рівні, де потрібно було збалансувати доходи, вони почали шукати відповіді, котрі лежали десь між традиційним «так» і «ні» (стосовно питання підвищення податків). Керівники вчилися, як об'єднувати разом суспільні групи і фонди будівництва дешевого житла; як об'єднати бізнес, найманих робітників і науку для стимулювання економічних інновацій і створення нових робочих місць; як об'єднати сусідні громади і поліцейські управління для зниження злочинності. Іншими словами, вони вчилися тому, як розв'язувати проблеми, каталізуючи діяльність співтовариства, – як, швидше, рулити, ніж гребти» [41, с. 28].

Йшлося уже про те, що новий характер публічного управління полягає не у наданні громадських послуг самим, а у вмілому спрямуванні цього процесу, залученні сил і ресурсів співтовариства; не в адмініструванні, а в налагодженні взаємодії між державою і суспільством по задоволенню суспільних інтересів [9, с. 216].

Автори огляду адміністративних реформ у розвинених країнах на цьому етапі як антитезу поняттю «адміністрування» («Administration») використовують термін «Governance», що відображає плюралізацію значимих акторів в управлінні і забезпеченні публічних послуг. Конфігурація публічних інститутів змінюється; роль над- і субнаціональних структур стає більш значимою; актори змішаного і приватного секторів залучаються (до забезпечення громадських послуг) більш широко і активно. У той же час взаємозв'язок стає менш владним і більше кооперативним. Нові політичні проблеми (подібні екології і регіональному розвитку) підривають стійкі звички до ізоляції [40].

Народження концепції *політичних мереж (policy network)* на межі ХХ – ХХІ ст.ст. має ту ж саму підставу, що й концепції нового державного менеджменту: державі не вдається самостійно забезпечити задоволення суспільних потреб, відтак назріла потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо новий державний менеджмент у пошуках нових підходів робить основний акцент на ринковій економіці і потребі об'єднання ресурсів, то концепція політичних мереж ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав. *Ключовим пунктом* розгляду є зв'язки і відносини між суспільними інститутами, а не між персоналіями в межах інститутів.

Політичні, точніше соціальні мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою *неієрархічних, але взаємозалежних акторів*, яких об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб реалізувати (просунути) ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. Р. Родес (1992) виділяє п'ять

типів таких мереж, керуючись трьома критеріями: ступінь внутрішньої інтеграції, число учасників мережі і розподіл ресурсів між ними. Це: власне, політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі [9, с. 241–242]. Для успішного становлення інституту публічно-приватного партнерства важливе значення має врахування практично усіх видів мереж.

Нова інституціональна теорія («нова інституціональна концепція» – О. Уільямсон, «Ринки ієрархії», 1975) акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору. При цьому, «норми» не жорсткий детермінант вибору з метою «використання влади», як у теорії суспільного вибору, а ключова передумова взаємної інтерпретації (узгодження) інтересів і намірів індивідів (суб'єктів суспільного процесу), відтак і ефективної координації соціальних взаємодій. До ключових понять нової інституціональної теорії належать, насамперед, поняття: *«інтерпретативна раціональність»*, що означає здатність до збереження узгодженого характеру дій через вибір зрозумілих для усіх учасників трансакції орієнтирів; *«трансакційні затрати»*, що включають в себе затрати на переговори, на інтеграцію (у т.ч. самообмеження) і координацію діяльності, а також будь-які витрати, що виникають внаслідок неефективності спільних рішень, планів, укладених договорів і створених структур або неефективних реакцій на зміну умов, неефективного захисту угод (ризиків)...

Партнерство між різними суспільними секторами є інституційною формою і одним із базових принципів управління відповідно до *концепції Governance* (англ.), що реалізується у формах «партнерства щодо публічної політики» і «багаторівневого партнерства». Як теорія, «Governance» («керівництво», «врядування», «правление», «новый способ управления») спирається на напрацювання названих вище теорій і, відштовхуючись уже від критики менеджеріального державного управління, складає нову теоретичну основу державної діяльності на межі XX і XXI ст.ст. [9, с. 217].

Концепції «*governance*» і «*демократичного врядування*» мають різні витoki: *governance* – як теорія, що сформувалася у західній політичній науці в кінці ХХ ст., і *врядування* – як національна традиція організації публічної влади і управління, і як концепція, що приблизно у той самий час знайшла оформлення у вітчизняній науковій літературі. Однак за своїм змістом, вони однаково відображають зміни, що відбуваються у функціонуванні сучасної системи публічної влади за умов поглиблення процесів демократизації і децентралізації, і здебільшого термін «*governance*» перекладається в українській літературі, саме як «*врядування*» [10; 20]. Сучасні зарубіжні і вітчизняні автори при розкритті змісту понять «*governance*» і «*врядування*», акцентують увагу на системі цінностей, політик та інституцій, через посередництво яких суспільство управляє своєю економікою, соціальними та політичними справами завдяки міжсекторній взаємодії. При цьому передбачається три суб'єкти: *публічна влада*, яка створює сприятливі політико-правові умови, *приватний сектор*, який генерує робочі місця й доходи, та *громадянське суспільство*, яке посилює політичну та соціальну взаємодію. Завдяки співпраці між цими трьома секторами забезпечується, розвиток, максимально орієнтований на задоволення суспільних потреб.

Концепції «*Governance*» і демократичного врядування тісно пов'язані з концепцією місцевої демократії. Місцева демократія – це соціально-політична система, у межах якої на рівні громад відбувається взаємодія різних політико-владних суб'єктів – держави, регіону, інститутів влади, наднаціональних структур і місцевих акторів – інститутів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, груп інтересів з метою спільного вироблення політичних рішень. У Європейській хартії регіональної демократії принципи демократичного врядування (*principle of democratic governance*) і належного врядування (*principle of good governance...*) визначені як базові елементи регіональної демократії [39]. Вони покладені в основу Європейської стратегії інновацій та доброго (належного) врядування на місцевому рівні, що затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. [20, с. 49–50].

Опосередковано ідея партнерства пов'язана з *теорією самоорганізації сучасних суспільств*, насамперед з синергетикою, яка досліджує загальні принципи і закони розвитку систем різної природи, здатних до самоорганізації. Самоорганізація – це самостійна зміна організації системи, процес спонтанного упорядкування (переходу від хаосу до порядку), утворення і розвитку структур без цілеспрямованого управлінського впливу, одним із результатів якого і є становлення трьохсекторної моделі суспільства. Аналогічно можна сказати і про її зв'язок з концепцією *корпоративізму* у сучасному його розумінні, з якої випливає, що партнерство реалізується через згоду, що досягається завдяки усвідомленню доцільності співпраці, балансу (рівновазі) сил агентів-учасників та довірі між ними.

Принципи публічно-приватного партнерства.

Як соціальний інститут ППП формуються і функціонують відповідно до сукупності сформульованих сучасними соціальними теоріями загальних і/чи універсальних принципів державного управління з подальшою відповідною їх конкретизацією. *Зокрема:*

Принцип об'єктивності. Означає необхідність дотримуватися вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, керуватися даними наукового аналізу управлінської ситуації, враховувати реальні можливості суб'єктів партнерської взаємодії, а також здійснювати постійний моніторинг і коригування реалізації проектів у межах ППП.

Принцип компліментарності (взаємодоповнюваності) конкретизується у принципах *орієнтації на згоду, взаємної вигоди, спільної відповідальності* і означає, що узгоджуючи навіть протилежні, на перший погляд, інтереси і йдучи на певні самообмеження партнери досягають більшого результату, у т.ч. завдяки загальному соціальному ефекту, ніж кожен з них міг би досягнути самостійно.

Принцип демократизму конкретизується в принципах *участі, добровільності, відкритості, прозорості, співуправління, підзвітності*, ін. Їх дотримання означає, зокрема, публічність усіх ключових рішень з питань ППП,

прозорий відбір керівників проектних груп та обов'язкові тендерні процедури з відповідними попередніми публікаціями, ін.

Принцип законності означає *верховенство права*, спрямований на формування належного правового поля ППП і обумовлює необхідність законодавчого визначення його засад. З принципом законності безпосередньо пов'язані *принципи правової захищеності* договірних умов ППП і *правової впорядкованості* процесу його здійснення з метою забезпечення справедливості, безсторонності і передбачуваності.

Принцип самоорганізації. В основі самоорганізації лежить здатність системи забезпечити багатоманітність реакцій на зовнішні впливи з метою досягнення своїх цілей. Для органів публічної влади врахування принципу самоорганізації означає сприяти утвердженню в суспільній свідомості розуміння того факту, що партнерство є однією із найбільш адекватних відповідей на сучасні цивілізаційні виклики, усіма наявними засобами стимулювати виявлення соціальних ініціатив.

ППП фактично неможливе при недотриманні принципу соціальної відповідальності, тобто відповідальності бізнес-еліт, неурядових організацій за соціальні наслідки своєї діяльності, їх готовності брати на себе перед суспільством зобов'язання і виконувати їх. Соціальна відповідальність, на відміну від юридичної, передбачає добровільний відгук на соціальні проблеми і знаходиться поза рамками вимог, визначених законом, або «понад» цими вимогами. Для органів публічної влади принцип соціальної відповідальності певною мірою співпадає з принципом *чутливості*, що характеризує їх відгук на потреби суспільства, на законні очікування громадян.

Тісно взаємозв'язані принципи стратегічного мислення, сталого розвитку та орієнтації на довготривалі результати. Вони передбачають формування у суб'єктів ППП орієнтації на довгострокову перспективу діяльності, на *інновації та відкритість до змін*, чітке визначення мети та її пріоритетів, планування дій з урахуванням ризику, вміння визначати основні показники досягнення цілей і проводити оцінювання за ними... Стратегічне

мислення є однією з основних передумов свідомої участі бізнесу в проектах ППП, широкого використання механізмів ППП з метою реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій і країни в цілому, переходу до господарювання відповідно до концепції сталого розвитку.

Принцип ресурсозбереження обумовлює загальний підхід, за якого вирішення проблем суспільного розвитку досягається при раціональному використанні/економному витрачанні наявних ресурсів (людських, інформаційних, інтелектуальних, фінансових, матеріальних, часових...). Його можна розглядати також як конкретизацію принципу сталого розвитку та орієнтації на довготривалі результати.

Принципи етичної поведінки – *добročесності, довіри, служіння...* Дотримання цих органічно взаємозв'язаних принципів забезпечує якісно новий характер відносин у межах ППП в порівнянні з традиційними відносинами влади і бізнесу на основі договору-підряду, заснованими винятково на правових нормах, а також забезпечує пріоритетність суспільних інтересів перед приватними, розширює можливості протидії корупції.

Важливе значення в процесі реалізації проектів ППП має врахування так званих структурних принципів державного управління. А саме: структурно-цільових, що відображають закономірності раціональної побудови «дерева цілей»; структурно-функціональних, що характеризують закономірності та взаємозв'язки побудови функціональної структури управління; структурно-організаційних, які пов'язані із закономірностями та взаємозв'язками побудови організаційної структури управління; структурно-процесуальних, що надають уявлення про основні закономірності раціонального та ефективного ведення управлінської діяльності, включаючи взаємопов'язані принципи *компетентності та спроможності персоналу, ефективного фінансового менеджменту*, а також *зворотного зв'язку*, однією з основних модифікацій якого є принцип *контролю за критичними точками*, тобто такими, що мають вирішальне значення для оцінки ступеня реалізації проектів ППП.

Умови становлення інституту ППП в Україні і роль публічної влади.

Проаналізувавши в кінці 80-х років ХХ ст. чинну систему державного управління, французький соціолог М. Крозьє дійшов висновку: щоб досягти успіху, треба трансформувати існуючу громіздку, всезнаючу державу у скромну державу, яка прагне поставити себе на службу суспільству, а не командувати ним. Головною функцією такої держави має бути прагнення, в першу чергу, допомогти усім соціальним підсистемам суспільства знайти якнайкращі регуляції змін і очолити рух інвестування у якість життя [22, с. 35–43].

На перший погляд, в ідеї публічно-приватного партнерства закладено суттєве протиріччя, сутність якого полягає в наступному.

Основним завданням органів публічної влади при виконанні проектів ППП є підвищення соціальних стандартів, забезпечення на достатньому рівні потреб населення в якісних послугах за умови дефіциту бюджету. Для досягнення цієї мети і укладаються концесійні, інші угоди, функції надання публічних послуг делегуються бізнесу, який націлений на досягнення результату за допомогою методів сучасного менеджменту і має можливість швидко здійснювати інновації та підвищувати ефективність. Ще однією метою публічної влади в рамках ППП є передача приватному інвестору ризиків, пов'язаних з будівництвом, проектуванням, фінансуванням і плануванням самого об'єкта, а також з його подальшою експлуатацією. Метою приватного сектору в межах партнерської співпраці залишається досягнення максимального прибутку [7, с. 25].

Тобто, з одного боку, органи публічної влади покликані виконувати зобов'язання перед суспільством, на що постійно бракує коштів, а з іншого, у приватного сектору на першому місці – інтереси отримання прибутку. Однак недостатній розвиток соціальної та виробничої інфраструктур є перешкодою і для реалізації перспективних планів бізнесу. Відтак, об'єктивно бізнес зацікавлений у нових сферах діяльності та об'єктах інвестування, в наявності кваліфікованих кадрів, зрештою – у зростанні купівельної спроможності населення, попиту на послуги.

Функції та обов'язки партнерів, які представляють приватний і публічний сектори, можуть бути різними в рамках окремих проектів, але їх загальна роль та відповідальність залишається незмінною. У ППП публічна влада відіграє першорядну роль, з одного боку, як головний замовник послуг, ін. робіт у рамках проекту, а з іншого – як суб'єкт, що встановлює спеціальні умови реалізації конкретних проектів [7, с. 27]. Особлива роль держави – у визначенні чіткої і обґрунтованої (реалістичної) стратегії розвитку, формуванні правового поля ППП. По суті, реальне партнерство може бути реалізовано лише при повній ясності і прозорості стратегії подальшого розвитку держави [11].

Стратегію розвитку країни на досягну перспективу визначено [16]. Зроблено ряд кроків, спрямованих на формування правового поля ППП. У 2010 році Верховна Рада України ухвалила, а Президент України підписав Закон України «Про державно-приватне партнерство» [14]. Вподовж 2011 р. Кабінет Міністрів України прийняв низку постанов, якими було затверджено: Порядок надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства (від 9 лютого 2011 р. № 81), Методику виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними (від 16 лютого 2011 р. № 232), Порядок надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства (від 17 березня 2011 р. № 279), а також Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, і Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» (від 11 квітня 2011 р. № 384).

Закон «Про державно-приватне партнерство» визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства (ДПП) на договірній основі і сфери його застосування. Відносини між органами публічної влади і бізнесом також регулюються нормами Цивільного кодексу України, низки

спеціальних законів України: «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про концесії», «Про оренду державного та комунального майна», «Про управління державним та комунальним майном», «Про фінансовий лізинг», «Про угоди про розподіл продукції», ін.

Актом з питань безпосередньо ППП в Україні належить вважати Концепцію розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184-р.

Наразі термін *публічно-приватне партнерство*, частіше – *державно-приватне партнерство*, широко використовується в публічних заявах політиків і урядовців, у засобах масової інформації, в мережі Інтернет. Функціонує «Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства» [37]. Наказом Міністерства економіки України (від 31.08.2010 № 1082) утворено міжвідомчу робочу групу з питань розвитку державно-приватного партнерства. Модель ДПП покладена в основу більшості інвестиційних проектів зі статусом національних, що започатковані відповідно до Національних пріоритетів розвитку України. Понад 80% коштів, навіть враховуючи соціальну складову проектів, має бути залучено з ринку. Утворено Державне агентство з управління Національними проектами. Базовими принципами розроблення і реалізації Національних проектів визначено ефективний (проектний) державний менеджмент, гарантований результат (результативність), персональну відповідальність та партнерство з кращими світовими компаніями, добросовісність...

Зростає увага до публічно-приватного (державно-приватного) партнерства на місцевому і регіональному рівнях. У листопаді 2011 р. підписано Угоду про співпрацю між Закарпатською обласною державною адміністрацією, Закарпатською обласною радою і Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами України, яка передбачає створення належних умов для залучення інвестицій в економіку області, а також впровадження Національних проектів на її території.

Ще раніше, у жовтні 2011 р., в рамках другого Чорноморського Економічного Форуму підписано Меморандум про взаєморозуміння і співробітництво між Радою міністрів Автономної Республіки Крим та FHI DEVELOPMENT 360 (FHI 360), виконувачем Програми розвитку публічно-приватного партнерства, фінансованої Агентством США із Міжнародного розвитку. Базуючись на принципах ППП, сторони визначили, що метою співробітництва є сприяння реалізації Стратегії економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим на 2011 – 2020 рр. і Плану реалізації першого етапу цієї стратегії (2011– 2013 рр.). Невдовзі по тому постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим (від 21.10.2011р. №525) створено Міжвідомчу групу з питань розвитку ДПП в регіоні. Станом на 01.10.2011 р. в Автономній Республіці Крим діяло уже 56 договорів з передачі в концесію об'єктів комунальної власності, укладених 42 місцевими радами у 10 із 14 районів [26].

На значенні залучення приватних коштів для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, що забезпечується шляхом ППП, наголошується у рекомендаціях сьомого Фінансово-економічного форуму «Зміцнення фінансового потенціалу місцевого розвитку» [32].

Однак як Закон про державно-приватне партнерство, так і інші нормативно-правові акти, що регулюють певні аспекти відносин у межах ППП, ще не сформулювали єдиного системного бачення співробітництва трьох секторів, не вибудували достатньо зрозумілу правову модель його організації.

За висновками експертів, закон є рамковим, містить чимало неточностей, підчас вступає в протиріччя з положеннями інших чинних законодавчих актів України і не повністю відповідає міжнародним стандартам щодо правового регулювання ППП. Наприклад, згідно зі ст. 1 «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». Не зрозуміло, про яких саме «осіб» йдеться. Немає відповіді на це запитання і в постановах Кабінету Міністрів України, прийнятих

на виконання Закону. Деякі норми Закону обмежують повноваження власників комунального майна, ігнорують правову автономію місцевого самоврядування, не узгоджені із земельним законодавством, ін. Практично, йдеться лише про договори між державою та приватним сектором, у той час як країни Європи вже давно використовують кластери як організаційні форми партнерства за участі фінансових установ з правом випуску фінансових інструментів (наприклад, облігацій) [24].

Оскільки державно-приватне партнерство є *«співробітництвом»*, то воно, по суті справи, не має самостійної правової форми регулювання. Визначені в Законі основні засади здійснення державно-приватного партнерства (зокрема, рівність перед законом, заборона будь-якої дискримінації прав партнерів...), є загальними принципами в системі відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями і передбачені в Цивільному та Господарському кодексах України [Там само].

Можна також зазначити, що законодавству про державно-приватне партнерство бракує чіткої юридичної позиції стосовно ряду інших принципових питань, зокрема, власності, структури оподаткування, взаємного інформування партнерами про виконання договору, ін. Так, якщо на місцевому рівні в Автономній Республіці Крим концесійна форма ППП набуває усе більшого поширення, то поки що жодного об'єкта республіканської власності в концесію не передано, і передусім через прогалини у законодавстві [26].

До важливих умов успішного становлення інституту ППП належить віднести зміцнення «реального сектору економіки» і поєднання політики приватизації та політики ППП.

Фінансовий і промисловий капітали по-різному вибудовують свої відносини з державою. Загалом, фінансовий капітал за своєю природою не орієнтований на довготривале співробітництво з урядом і на довготривалі політичні плани; він тяжіє більшою мірою до глобальних, а не національних, інтересів. Промисловий капітал, навпаки, має стійке прагнення до стабільних

відносин з урядом. Причому, його мета – мати правову, а не адміністративну державу [35, с. 5–6]. Водночас фінансовий капітал залишається надзвичайно важливим ресурсом соціально-економічного розвитку країни.

Сьогодні здійснюються певні спроби скоригувати політику приватизації, зокрема, декларується перехід «від процесу приватизації у цілях масової трансформації відносин власності до процесу продажу державних об'єктів як функції управління об'єктами державної власності» [15]. Однак при цьому сутність даної політики залишається попередньою – зміна форми власності, у тому числі об'єктів у стратегічних галузях господарства.

Загально визнано, що метою державних програм приватизації є сприяння оптимізації частки державного сектору за критерієм збільшення конкурентоспроможності та вивільнення держави від невластивих для неї функцій в умовах ринкової економіки. Але ця мета, як свідчить зарубіжний досвід, може бути досягнута не тільки за рахунок «глибини та високих темпів приватизації державних об'єктів», а й завдяки використанню механізмів ППП. Проблема в тім, що характер держави обумовлює її інтерес до ППП, використання конкретних його форм. Олігархічна влада, безсумнівно, буде орієнтуватися на приватизацію, у т.ч. і соціально важливих об'єктів, що гарантують постійний прибуток. Слабкі ж інститути влади не здатні забезпечити контроль за реалізацією проектів у межах ППП, а тим більше – за виконанням умов приватизації.

Суттєвими перешкодами на шляху становлення інституту ППП можуть виявитися низький рівень достатку населення і сучасний стан довіри суспільства до влади. Без реального зростання рівня доходів населення значна його частина буде неспроможна оплачувати послуги, які пропонуватимуть їй приватні оператори. По лінії «влада – бізнес – інститути громадянського суспільства» сьогодні недовіра взаємна.

Окрім того, реальним суб'єктом ППП може бути тільки соціально відповідальний і стратегічно мислячий бізнес. Становлення ж такого бізнесу можливе тільки за наявності соціально відповідальної і стратегічно мислячої

влади, правової держави. Так, від органів влади насамперед залежить, на виконання проектів у яких сферах акумулюються ресурси: охорони здоров'я, стан якої є далеко не останньою причиною низької тривалості життя українських громадян, будівництва дешевого житла, комунального господарства, екології, освіти, науки..., чи на проекти типу «Битва українських міст» за тисячі кілометрів від України (в Аргентині) або «Майдан's»... До речі, серед визначених Законом (Ст. 4.) пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства немає, зокрема, науки, технології й інновацій.

Серйозні ризики пов'язані з непрофесійністю кадрів органів публічної влади, їх некомпетентністю в питаннях ППП. Зокрема, про це свідчить досвід Чехії. Так, для спорудження відрізка стратегічно важливого автобану протяжністю 80 км зарубіжний приватний розробник запропонував, на перший погляд, привабливий проект і отримав підряд практично без конкурсу. Команда державного партнера, не маючи достатнього досвіду ППП, не змогла адекватно оцінити наміри приватного підрядника, який, як потім виявилось, не дуже-то й прагнув реалізувати проект. Запропонована ним структура фінансування в кінцевому рахунку зводилася до перекладання всіх ризиків на державу. Зрештою чеський уряд змушений був розірвати контракт і виплатити значну неустойку [7, с. 23].

Практика реалізації концесійних договорів на місцевому рівні в Україні показує, що серйозних помилок часто припускаються при визначенні як розміру, так і оцінки майна, що передається приватному власнику. Не здійснюється дієвий контроль за своєчасним і в повному обсязі виконанням приватним партнером інвестиційних зобов'язань. Як наслідок – громади втрачають сотні тисяч, а то й мільйони гривень, не вирішуються у визначені терміни життєво важливі для спільнот проблеми, зростання цін на послуги не супроводжується підвищенням їх якості.

Твердження про слабкість (нерозвиненість) у пострадянських країнах інститутів громадянського суспільства і обґрунтування цим того факту, що ППП поки що постає на практиці переважно як *партнерство між державою і*

бізнесом, мають під собою певні підстави. Однак на межі третього десятиліття незалежності, в Україні окремі з цих інститутів усе частіше демонструють здатність примушувати владу рахуватися з їхньою думкою. Приклади виконання проектів у формі соціального замовлення свідчать про реальний потенціал третього сектору як суб'єкта ППП, особливо для реалізації проектів в соціальній і культурній сферах на місцевому рівні [36, с. 21–25]. Без участі громадських організацій не можна уявити визначення органами публічної влади пріоритетних напрямів реалізації проектів ППП, роль ППП у формуванні суспільного діалогу...

Впродовж останніх десяти років було прийнято близько тридцяти загальнодержавних політико-правових актів, що регулюють питання участі громадськості у виробленні і реалізації державної політики. Та попри все залишається ще чимало об'єктивних і суб'єктивних перешкод на шляху їх практичної реалізації. Серед таких перешкод й інерція в офіційній оцінці процесу структуризації українського суспільства, у стереотипності і лінійності мислення політичного й управлінського істеблішменту.

Фактично йдеться про в цілому неготовність влади до взаємодії з організаціями третього сектору, який не сприймається нею в якості реальної суспільної сили і рівноправного партнера. Органи влади часто не бажають «ділитися ресурсами», тобто передавати частину бюджету у розпорядження некомерційних організацій, незважаючи на очевидні економічні, організаційні і політичні переваги соціального замовлення (залучення додаткових ресурсів, мінімізація адміністративних, накладних витрат, витрат на зарплату, ін.). Позиція влади не сприяє і швидкому усуненню таких перешкод, як фахова невідповідність багатьох некомерційних організацій до спільного з владою виконання серйозних завдань у межах соціальних проектів, відсутність у них досвіду роботи в умовах державно казначейського супроводу витрачання бюджетних коштів, ін. [36, с. 16–17].

Класифікація в Законі «Про державно-приватне партнерство» суб'єктів партнерства загалом відповідає поділу всіх юридичних осіб на дві групи:

юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного права. Однак існує суттєва різниця між юридичними особами приватного права – бізнес-організаціями і юридичними особами приватного права – громадськими організаціями щодо їх місії, суспільних функцій і можливостей як партнерів, як і між громадськими організаціями, що представляють інтереси підприємців і промисловців, і, наприклад, асоціаціями науковців чи національно-культурними об'єднаннями. Тобто актуальність подальшої законодавчої конкретизації суб'єктів партнерства і унормування відносин в межах ППП з врахуванням їх специфіки очевидна.

Слушно також завважується, що органам публічної влади доцільно розглядати питання щодо партнерства тоді, коли: послуги не можуть бути надані або проект не може бути реалізований за наявних ресурсів чи досвіду тільки органу влади; приватний оператор може забезпечити вищий рівень якості послуг у порівнянні з тим, який міг би бути наданий самостійно органом влади, і більш швидкі темпи реалізації інфраструктурного проекту; споживачі послуги підтримують ідею залучення приватного оператора; існує можливість для конкуренції між потенційними приватними операторами; існує необхідна законодавча база; проект чи послуга створює можливість для інновацій, ін. [27, с. 15].

Висновки.

1. Публічно-приватне партнерство відповідає природі змішаної соціально-орієнтованої економіки і соціально-правової демократичної держави.

Публічно-приватне партнерство в Україні – це соціальний інститут, система законодавчо врегульованих і юридично оформлених відносин між органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, приватним бізнесом (юридичними і фізичними особами), громадськими організаціями з метою вирішення суспільно-значимих проблем на довготривалій період часу, заснованих на узгодженні інтересів і взаємній зацікавленості у досягненні намічених цілей, на

довірі і таких, що передбачають добровільне об'єднання ресурсів, спільне ухвалення рішень, раціональний розподіл ризиків і спільну відповідальність за результати.

Законодавче закріплення і системне використання сукупності сформульованих сучасними соціальними теоріями принципів є умовою послідовної інституціалізації ППП і успішної реалізації у його межах соціально значимих проектів.

2. Ідея публічно-приватного партнерства випливає із концепції *трьохсекторного суспільства*, а публічно-приватне партнерство постає як одна із форм міжсекторного соціального партнерства. *Теорія суспільного вибору* обґрунтувала інституційну неспроможність держави в умовах, що склалися у другій половині ХХ ст., і підготувала ґрунт для постановки питання про принципово нові підходи до вирішення назрілих проблем суспільного розвитку. У процесі пошуку таких підходів у *концепції нового державного менеджменту* викристалізовується ідея партнерства в державній політиці. *Концепція політичних мереж* реконструює відносини між державною владою і різними сегментами сучасного суспільства. Положення *нової інституціональної теорії* слугують ключем до обґрунтування підстави, яка може бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо розв'язання проблеми, де пересікаються інтереси різних суб'єктів суспільного процесу, формування механізмів партнерської взаємодії. *Концепції Governance і демократичного врядування* інтегрують напрацювання названих теорій і визначають інституційні засади, методологію та ідеологію ППП. З положень *синергетики* випливає необхідність врахування: а) цілей органів публічної влади, обумовлених потребами суспільства в цілому або територіальних спільнот (цілі органів публічної влади), і б) цілей самоорганізації, тобто цілей усіх інших суб'єктів партнерської взаємодії. *Корпоративізм* виступає в якості посередника при встановленні балансу інтересів, включаючи як горизонтальні, так і вертикальні механізми взаємодії у суспільстві.

3. Відповідно до концепцій «*Governance*» і *демократичного врядування* саме держава, як інститут усього суспільства, органи місцевого самоврядування, наділені територіальними спільнотами владними повноваженнями, покликані брати на себе ініціативну функцію співробітництва, водночас стимулюючи ініціативу другого і третього секторів. При цьому публічна влада відіграє ключову роль, з одного боку, як головний замовник послуг, ін. робіт, а з іншого – як суб'єкт, що встановлює спеціальні умови реалізації проектів. Особлива роль держави – у визначенні чіткої і обґрунтованої (реалістичної) стратегії розвитку, у формуванні правового поля ППП і створенні сприятливого морально-політичного клімату для використання його механізмів та прояву громадських ініціатив, нарощування соціального капіталу.

4. Становлення інституту ППП в Україні знаходиться на початковій стадії. При цьому все ще бракує глибокого розуміння сутності самого феномену ППП, його інституційних засад, що негативно позначається на процесі формування відповідної законодавчої бази, на практичній діяльності органів публічної влади. В державній політиці публічно-приватне (державно-приватне) партнерство поки що не розглядається як реальна альтернатива приватизації. При наявності гострих проблем у життєво важливих сферах суспільного розвитку (медицина, соціальний захист, охорона дитинства, екологія, житлово-комунальне господарство, дороги...) нерідко значні суспільні ресурси витрачаються на проекти, які не є пріоритетними, а «обслуговують» певні політичні чи корпоративні інтереси. Українська держава усе ще великою мірою залишається ареною конкуренції фінансово-промислових (фінансово-політичних) груп за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця на владній ієрархічній драбині; не припиняється процес «переділу» власності.

5. Глобальна економічна криза актуалізувала проблему мобілізації ресурсів суспільства як з метою розвитку соціальної інфраструктури, так і в цілому модернізації національної економіки. До ключових умов успішного

становлення і функціонування інституту ППП в країні на сучасному етапі належить віднести:

- прийняття нового закону («Про публічно-приватне партнерство»), який адекватно відображав би реалії сучасного українського суспільства, його структуру, максимально врегулював систему відносин у межах ППП з врахуванням багатоманітності його суб'єктів, а також внесення відповідних змін та доповнень до інших нормативно-правових актів.
- Забезпечення послідовності в реалізації визначеної стратегії розвитку країни і проведенні інституційних реформ. Підвищення конкурентоспроможності держави, звільнення її від невластивих функцій в умовах ринкової економіки на основі поєднання двох підходів: приватизації і публічно-приватного партнерства. Прийняття не лише Державної стратегії приватизації, а й Державної стратегії розвитку публічно-приватного партнерства, наділення функціями щодо її реалізації відповідних органів в системі виконавчої влади і в системі місцевого самоврядування.
- Зміцнення «реального сектору економіки», основу якого складає промисловий капітал, що актуалізує проблему адміністративної реформи на таких напрямках, як дерегуляція і реформування інституту державної служби, створення дієвих антикорупційних механізмів, підтримку середнього і малого бізнесу.
- Впровадження механізмів переорієнтації фінансового капіталу на національні інтереси, на вигідне для нього інвестування загальнодержавних і регіональних проектів і програм, гарантування інвестицій, стимулювання легалізації капіталів. Водночас – розроблення і реалізація системи заходів з протидії офшорним схемам, формування антиофшорного законодавства (про оподаткування операцій з офшорними зонами), ін.
- Підвищення рівня довіри суспільства до органів публічної влади. Стимулювання самоорганізаційних процесів у суспільстві, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства (виконання уже прийнятих численних політико-правових актів), реальна підтримка громадських ініціатив.

- Використання можливостей у межах міжнародних проектів, зокрема Проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», що фінансується Європейською комісією в рамках програми технічної допомоги та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні, друга фаза якого розпочалась 7 червня 2011 р. і триватиме 4 роки.
- Оволодіння політиками і управлінськими кадрами теоретичними основами і технологією ППП, вивчення зарубіжного досвіду застосування його механізмів і реалізації конкретних проектів у його межах; актуалізація питань змісту магістерських програм з підготовки фахівців спеціальностей за освітнім напрямом «Державне управління» і професійних програм в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; ініціювання і організація навчання з проблем ППП бізнес-лідерів і керівників громадських (неурядових) організацій.

Узагальнено можна сказати, що йдеться про розроблення концепції і стратегії запровадження в Україні ППП, створення відповідного правового, організаційного і морально-психологічного середовища становлення інституту ППП, підготовку кадрів, а також про науковий супровід цього етапного соціально-економічного перетворення в господарських відносинах в країні.

Література.

1. *Айрапетян М. С.* Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. (Часть 1) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.g-k-h.ru/directory/articles/736086>.
2. *Амуниц Д. М.* Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16–24.
3. *Базилевич В. Д., Гражєвська Н. І., Гайдай Т. В., Леоненко П. М., Нестеренко А. П.* Історія економічних учень. /Навчальний посібник / К.: Знання, 2004. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-1957.html>.

4. *Бобко У. П.* Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до ЄВРО-2012 // Науковий вісник, 1 (1)' 2011 Львівського державного університету внутрішніх справ [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2011_1_1/buppsy.pdf.

5. *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – № 6. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>.

6. *Відносини державно-приватного партнерства: проблеми вдосконалення правового регулювання в Україні* Вінник О. М., д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.icp-ua.com/ru/v%D1%96dnosini-derzhavno-privatnogo-partnerstvo-problemi-vdoskonalennya-pravovogo-regulyuvannya-v-ukra%D1%97n%D1%96>.

7. *Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации* / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. — М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 196 с.

8. *Государственно-частное партнерство в России. История ГЧП* [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/history.

9. *Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления* / Под ред. Л.В.Сморгунова. – М: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

10. *Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник* / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

11. *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>.

12. *Дынин Е. А.* Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве // Общество и экономика / Е.А. Дынин . – 2007. – №5–6.
13. Закон України «Про об'єднання громадян». 16.червня1992 № 2460-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2460-12>.
14. Закон України «Про державно-приватне партнерство». 1 липня 2010 року № 2404-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>.
15. Закон України «Про Державну програму приватизації» (Проект). [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/law/pr_20100806.html.
16. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президентові України. Версія для обговорення. 2 червня 2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
17. *Запатрина И.* Публично-частное партнерство как новая идеология развития мирового сообщества. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrppp.com/index.php>.
18. *Запатрина И. В.* Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. – К.: Издательский центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.
19. *Запатрина І. В., Лебеда Т.Б.* Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні // Економіст. – 2011. – №3. – С. 52–58.
20. *Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах».* / В.С.Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
21. *Иванов О.П.* Государство, бизнес и общество в условиях глобальной экономики. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://spkurdyumov.narod.ru>

22. *Крозье М.* Современное государство – скромное государство. Другая стратегия изменения // Свободная мысль, 1993. – № 11. – С. 35–43.
23. *Крупник А. С.* Влада і громада: пошук ефективної взаємодії // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. пр. – Одеса: Юрид. літ., 2007. – Вип. 30. – С. 273–285.
24. *Мороз В.* О партнерских отношениях частного инвестора и государства. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://blog.liga.net/user/vmoroz/article/4827.aspx>.
25. *Надолишній П.І.* Інститут публічно-приватного партнерства в Україні: роль публічної влади і умови становлення // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжн. участю. 28 жовтня 2011р. У 2-х томах. – Т. 2. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 70–72.
26. *Оніщенко Н.* Стан і актуальні проблеми розвитку інституту публічно-приватного партнерства в Автономній Республіці Крим // Матеріали конференції «Актуальные вопросы развития предпринимательства» / Н. Оніщенко. – Симферополь: Мин. економ. АРК, 2011. – С. 43–50.
27. *Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.* [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eef.org.ua/img_collection/file/Book_Screen_PPP.pdf.
28. *Пильтяй О.В.* Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком: монографія. – К.: Київ. нац. торг.- екон. Ун-т, 2010. – 392 с.
29. *Піроженко Н.В.* Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.В. Піроженко. – Одеса, 2007. – 20 с.
30. *Посібник з публічно-приватних партнерств / Е. Р. Уайт, Б. Дезілец, О. Маслюківська, Ю. Шевчук.* – К.: Діалог-Київ, 2009. – 80 с.

31. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства від 11 квітня 2011 р. № 384 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=384-2011-%EF>.

32. *Рекомендації* сьомого фінансово-економічного форуму «Зміцнення фінансового потенціалу місцевого розвитку». [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/F&E%20Forums/Recommendations_31_03_11_ukr.pdf.

33. *Рожановский В.* Инженер А. Струве: вверх по Александровскому спуску. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zn.ua/SOCIETY/inzhener_astruve_vverh_po_aleksandrovskomu_spusku-13438.html.

34. *Рожкова С.* Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://mangoinvest.net/001/analiz-mirovogo-opyta-ispolzovaniya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-razlichnykh-otraslya-0>

35. *Сморгунов Л. В.* Способности государства и современная административная реформа в России. //Демократия и управление: Информационный бюллетень исследовательского комитета РАПН по сравнительной политологии ССП-РАПН), №2 (4). – СПб., 2007. – 135 с.

36. *Соціальне змовлення в Україні: досвід 10 років впровадження / Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника.* – Одеса: Євродрук, 2011. – 156 с.

37. *Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства* [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ukrppp.com/uk/>

38. *Якимец В. Н.* Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы /*Владимир Николаевич Якимец.* – М. : Эдиториал УРСС, 2004. – 384 с.

39. *European Charter of Regional Democracy. THE CONGRESS / RECOMMENDATION 240 (2008) 30 May 2008* [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC240\(2008\)&Language=lan](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC240(2008)&Language=lan)

English&Ver=original&Site=&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864

40. *Managing Across Levels of Government*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997

41. *Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor*. New York [et al.]: A Plume Book, 1992.

42. *Public-private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues*, OECD, 10-12 December 2002, Headquarters, Paris

43. *United Nations (2003). Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. Report of the Secretary-General. A/58/150. [Электронный ресурс] – Режим доступа : www.undp.org.tr/docs/GA%2058%20227.doc.*

44. *United Nations (2004). Strengthening of the United Nations system. Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations A/59/354. [Электронный ресурс] . – Режим доступа: <http://www.un.org/apps/docs/ws.asp?m=A/59/354>.*

.....