

***І. П. Дубок,***

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,  
Національна академія державного управління при  
Президентові України*

## **Сутність та особливості державно-приватного партнерства**

У статті досліджено суть та особливості державно-приватного партнерства, розглянуто наукові підходи до вживання понять “публічно-приватне партнерство”, “державно-приватне партнерство”, “приватно-державне партнерство”, науково обґрунтовані визначення терміна “державно-приватне партнерство” у широкому та вузькому розумінні. Наведено основні принципи, ознаки, сфери застосування та етапи впровадження проектів у рамках державно-приватного партнерства.

Виявлено фактори, які перешкоджають реалізації державної політики щодо впровадження концепції державно-приватного партнерства в Україні, запропоновано рекомендації щодо вирішення зазначених проблем. Наголошено на необхідності використання проектів у рамках державно-приватного партнерства в окремих сферах суспільної діяльності, зокрема у сфері культури України.

*Ключові слова:* державно-приватне партнерство, принципи державно-приватного партнерства, ознаки державно-приватного партнерства.

The article studies the essence and specifics of public-private partnership, deals with scientific approaches of the use of the concepts of “public-private partnership”. The paper examines the scientific approaches of the definition of “public-private partnership” in the broad and narrow sense. The author determines the basic principles, characteristics, fields, implementation stages of public-private partnership.

The author identifies specific factors that prevent the implementation of government policy on the implementation of the concept of public-private partnership in Ukraine, offers recommendations for solving these problems. The author mentions the need of use of projects within public-private partnership in certain spheres of social activity, particularly in the field of culture in Ukraine.

*Key words:* public-private partnership, the principles of public-private partnership, the characteristics of public-private partnership.

В статье исследованы суть и особенности государственно-частного партнерства, рассмотрены научные подходы к употреблению понятий “публично-частное партнерство”, “государственно-частное партнерство”, “частно-государственное партнерство”, научно обоснованные определения термина

“государственно-частное партнерство” в широком и узком значениях. Приведены основные принципы, характеристики, сферы применения и этапы реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства.

Выявлены факторы, которые препятствуют реализации государственной политики по внедрению концепции государственно-частного партнерства в Украине, предложены рекомендации по решению указанных проблем. Отмечена необходимость использования проектов в рамках государственно-частного партнерства в отдельных сферах общественной деятельности, в частности в сфере культуры Украины.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, принципы государственно-частного партнерства, признаки государственно-частного партнерства.

*Постановка проблеми.* Взаємодія інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства здійснюється шляхом застосування різних форм і методів, зокрема за допомогою державно-приватного управління, яке поширене у світовій практиці і вважається більш результативним, ніж суто державне. Держава має владні повноваження визначати цілі і завдання розвитку, надавати дозвіл на здійснення діяльності в межах власної компетенції представникам приватного сектору, приймати необхідні нормативно-правові акти тощо. Приватному управлінню властиві гнучкість, мобільність, швидкість прийняття рішень, здатність до запровадження інновацій. Більшість розвинутих країн поєднали найкращі риси державного й приватного управління, застосовуючи механізм державно-приватного партнерства.

Хоча влада визначила державно-приватне партнерство (ДПП) одним з ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, на початковій стадії перебувають вирішення важливих соціально-економічних проблем, запровадження партнерських відносин інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства в нашій країні. Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування ДПП, визначення основних характеристик та принципів його застосування, особливо в окремих сферах державного управління.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Особливості розвитку державно-приватного партнерства досліджували вітчизняні й зарубіжні вчені: В.Г.Варнавський, М.Джеррард, А.С.Корчагіна, К.В.Павлюк, С.М.Павлюк, О.М.Полякова, В.В.Пучков, В.І.Якунін та ін., у працях яких проблеми взаємодії інститутів влади і бізнесу аналізуються з різних позицій.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Однак, незважаючи на велику кількість наукових досліджень у сфері державно-приватного партнерства, високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань, подальшого дослідження вимагає аналіз сучасних проблем і тенденцій розвитку ДПП в окремих сферах суспільної діяльності, зокрема у сфері культури в Україні. Проблема недостатнього використання можливостей державно-приватного партнерства в гуманітарній сфері потребує розв'язання.

*Метою статті* є визначення сутності та особливостей державно-приватного партнерства.

*Виклад основного матеріалу.* У науковій літературі партнерство інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства визначають по-різному: трапляються такі поняття, як “публічно-приватне партнерство”, “державно-приватне партнерство”, “приватно-державне партнерство”. Значна частина науковців ці поняття вживає як синоніми, що відповідають англomовному терміну “Public-Private Partnership”, пояснюючи це особливістю перекладу іншомовних джерел. Разом з тим все більше авторів розглядає “публічно-приватне партнерство” і “державно-приватне партнерство” як окремі взаємовиключні поняття, вживання яких пов'язане з роллю та функціями держави в суспільстві. Змістове використання цих понять залежить від моделі та культури державного управління.

Зарубіжним дослідникам найбільш близьким до відображення змісту концепції видається поняття “публічно-приватне партнерство”. До того ж воно найбільш точно відтворює й сутність відносин, оскільки як публічний партнер у зарубіжній практиці часто виступають не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, потужні громадські організації та благодійні фонди [2, с. 7]. Партнерство здійснюється між інститутами держави всіх рівнів влади, приватного сектору, до якого належать організації інвесторів та бізнесу, та представниками громадянського суспільства для вирішення суспільно важливих проблем, які стосуються компетенції держави, і отримання взаємної економічної вигоди. Державний партнер зосереджується на прийнятті необхідних нормативно-правових актів, визначенні цілей і завдань проектів ДПП, якості послуг, цінovій політиці, моніторингу виконання проектів, тобто виконує регулюючу та координуючу функції. Приватний партнер без-посередньо виконує проект: вкладає капітал або використовує навички щодо залучення коштів, технічні знання та забезпечує ефективну ре-алізацію проектів. Послуги “третьої сторони” також важливі, оскільки місцеві жителі як представники громадянського суспільства краще

за будь-кого розуміють свої потреби і шукають шляхи вирішення проблем, пропонуючи представникам державної влади та приватно-го сектору впровадження та реалізацію партнерських проектів. Саме через активну позицію представників громадянського суспільства та приватного сектору щодо реалізації проектів відображається зміст концепції “публічно-приватне партнерство”.

Використовуючи поняття “приватно-державне партнерство”, мають на увазі співпрацю між державною владою та приватним сектором у суспільно значущих галузях, але провідну роль відіграє приватний сектор, який не тільки дбає про отримання прибутків, а й усвідомлює соціальну відповідальність перед суспільством.

У працях українських науковців частіше за все використовується поняття “державно-приватне партнерство” зважаючи на те, що держава володіє владними повноваженнями й надає дозвіл на здійснення діяльності із власної компетенції представникам приватного сектору. Необхідно також враховувати, що в Україні, як і в більшості пострадянських країн, становлення та розвиток інститутів громадянського суспільства ще тривають, і пропозиції про партнерство надходять в основному від органів державної влади, рідше – від представників приватного сектору. Отже, термін “державно-приватне партнерство” відображає провідну роль держави у впровадженні проектів ДПП.

Існують різні підходи до визначення терміна “державно-приватне партнерство”, який можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні державно-приватне партнерство – це “система відносин держави та бізнесу, яка широко використовується як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального, економічного і соціального розвитку” [1, с. 12]. У вузькому розумінні державно-приватне партнерство – це “конкретні проекти, що реалізуються спільно державними органами і приватними компаніями на об’єктах державної та муніципальної власності” [1, с. 12].

Державно-приватне партнерство є одним з принципів сучасної моделі публічного управління “New Public Management”, яку провідні західні країни почали впроваджувати в кінці ХХ ст. Концепція “нового державного менеджменту”, на думку М.В.Пасічника, – це модель державного управління, в основу якої покладено запозичення методів корпоративного управління, які застосовуються в бізнесі та некомерційних організаціях. Ця модель орієнтована на підвищення гнучкості прийняття рішень у державному апараті, зниження його ієрархічності, делегування повноважень на

нижчий рівень прийняття рішень і посилення механізмів зворотного зв'язку між державою та громадянами [3]. І.М.Трофімова зазначає, що в цій концепції основне завдання уряду – надати місце-вим спільнотам можливість самостійно вирішувати свої пробле-ми і контролювати якість публічних послуг, що надаються [4].

В.Г.Варнавський, А.С.Корчагіна, К.В.Павлюк, С.М.Павлюк, В.В.Пучков, В.І.Якунін зазначають, що ДПП – це, передусім, співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів, альянс між владою і бізнесом для реалізації суспільно значущих проектів. Так, К.В.Павлюк, С.М.Павлюк визначають ДПП як “конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства” [5, с. 11].

При цьому частина науковців акцентує увагу на тому, що державно-приватне партнерство – це певна форма співробітництва держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів: інституційна, організаційна, правова. В.Г.Варнавський, А.В.Клименко, В.О.Корольов наголошують на тому, що ДПП – “юри-дично закріплена форма взаємодії між державою та приватним сектором стосовно об'єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муні-ципальними органами, установами і підприємствами з метою ре-алізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності” [1, с. 18].

В.В.Пучков визначає державно-приватне партнерство як “інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Як правило, кожен та-кий альянс є тимчасовим, оскільки створюється на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існуван-ня після його реалізації” [6, с. 289].

Деякі вчені розглядають державно-приватне партнерство як соціальний інститут, що має певним чином організовану систему зв'язків, норм, процедур, які задовольняють основні потреби сус-

пільства. Так, О.М.Полякова визначає державно-приватне партнерство як “суспільний інститут, що включає сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення по-треб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поведження” [7, с. 318].

Відповідно до визначення Європейської комісії державно-приватне партнерство зводиться до передання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проєктів, які фінансувалися публічним сектором [8]. Угоди між державною і приватною сторонами передбачають отримання послуги на певний період часу, певної якості та кількості.

Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 1 липня 2010 р. № 2404-VI визначає державно-приватне партнерство 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” [9].

До основних принципів здійснення державно-приватного партнерства Закон України відносить: рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборону будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об’єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру; визнання державними та приватними партнерами прав і обов’язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов’язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом.

Існують певні характеристики, які відрізняють проєкти ДПП від інших форм відносин держави і приватного бізнесу. Відповідно до Закону всі проєкти державно-приватного партнерства мають

певні спільні ознаки: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; довготри-валість 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.

На нашу думку, важливо додати ще кілька ознак, які відрізняють проекти в рамках ДПП від інших форм відносин держави і приватного бізнесу: реалізація проектів, які мають важливе суспільне значення; реалізація проекту на конкурентній основі, коли для відбору приватного партнера проводиться конкурс; розподіл відповідальності між державним та приватним партнерами, коли державний партнер зосереджує увагу на визначенні цілей, якості послуг, ціновій політиці, моніторингу виконання проектів, тобто виконує регулюючу та координуючу функцію, а приватний безпосередньо реалізує проект.

Найбільш поширені проекти державно-приватного партнерства у сферах водопостачання, оброблення відходів, енергетики, виробництва, транспортування і постачання тепла, будівництва та експлуатації транспортної інфраструктури, охорони здоров'я, туризму, відпочинку, рекреації, культури, спорту тощо. Згідно з економічним і фінансовим звітом за 2010 рік “Державно-приватне партнерство в Європі – до і під час недавньої фінансової кризи”, який оприлюднив Європейський інвестиційний банк у липні 2010 р., за кількістю угод ДПП в Європейському Союзі лідируючі позиції належать Великобританії, Португалії, Франції, Німеччині, Іспанії та Італії. Кількість проектів ДПП зростала від двох у 1990 р. до 118 проектів у 2009 р. Загалом, з 1990 по 2009 р. в ЄС було укладено понад 1300 угод ДПП загальною вартістю капіталу понад 250 млрд євро [2, с. 32–33]. Згідно з даними Європейського експертного центру ДПП, у 2010 р. укладено 67 угод за проектами державно-приватного партнерства із загальними обсягами фінансування в 13,9 млрд євро. При цьому лідируючі позиції займають такі сектори економіки: освіта 29,9%, транспорт 23,9%, загальні громадські послуги 14,9%, охорона здоров'я 14,9% [2, с. 33].

В Україні у 2013 р. у рамках державно-приватного партнерства розпочата реалізація 160 проектів, зокрема, 71 проект стосується водопостачання, 32 – виробництва, транспортування і постачання тепла, 16 проектів – будівництва та експлуатації

транспортної інфра-структури (в тому числі морських і річкових портів), 9 проектів ре-алізуються у сфері туризму, відпочинку, рекреації, культури та спорту, ще 8 – у галузі геологорозвідки та видобування корисних копалин, 7 проектів спрямовані на оброблення відходів, по 3 реалі-зуються у сферах охорони здоров'я та енергетики [10].

Як видно, на сьогодні гуманітарна сфера не є інвестиційно привабливою, хоча саме культура, наука і освіта здатні забезпечити сталий розвиток держави, поєднати збереження національних культурних традицій із досягненнями світової культури, підвищенням освітнього рівня українського народу. Досвід США, Канади, Японії, країн Європейського Союзу, Індії, Росії щодо застосування ДПП у сфері культури доводить, що, крім економічного ефекту, такі проекти сприяють популяризації культури. Найбільш ефективно цей механізм використовується в діяльності, пов'язаній з охороною і збереженням культурної спадщини, створенням цифрових копій бібліо-течних і архівних фондів, розвитком екотуризму та рекреаційної інфра-структури, спільним виробництвом кінематографічної продукції, створенням телерадіокомпаній тощо. Партнерами виступають, як правило, приватні національні та зарубіжні туристичні компанії, кіностудії, медіа-холдинги, видавничі фірми, благодійні установи, фонди гуманітарно-культурного профілю, приватні підприємці.

Єдиної моделі державно-приватного партнерства не існує, за формою це можуть бути концесія, аутсорсинг, спільне управління тощо. Найпоширенішою формою співробітництва між державним та приватним секторами в Україні залишається концесія – взаємовигідний договір, коли держава передає бізнесу права на використання якогось об'єкта або майна. На цих умовах на сьогодні в Україні укладено 77 договорів, в основному у сфері надання житлово-комунальних послуг. Ще 39 договорів державно-приватного партнерства стосуються спільної діяльності щодо об'єктів державної (комунальної) власності. Крім того, на сьогодні 44 проекти реалізуються із застосуванням інших форм ДПП: укладено 42 договорів оренди та 2 – про пайову участь [10].

Незважаючи на розмаїття форм реалізації, у міжнародній практиці визначають основні етапи ДПП: оцінка можливостей для надання послуг у рамках державно-приватного партнерства; підготовка до надання послуги або реалізації проекту в рамках державно-приватного партнерства; вибір партнера; переговорний процес та укладання договору; виконання та моніторинг контракту [2, с. 81].



Хоча українська влада визначила ДПП серед ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем, упровадження концепції ДПП в Україні відбуваються повільно. Основними причинами цього є слабка політична воля, корупційні відносини, поширені на всіх рівнях державної влади та управління, недоліки нормативно-правового регулювання, економічна нестабільність, зношеність об'єктів інфраструктури, тривалий термін окупності інвестицій, відсутність досвіду впровадження проектів ДПП в Україні, неспроможність представників державної влади на належному рівні розробляти, пропонувати та контролювати виконання проектів ДПП тощо.

*Висновки.* Отже, державно-приватне партнерство – сучасний механізм, застосування якого сприятиме розвитку України, значному зменшенню витрат з Державного бюджету України та місцевих бюджетів, особливо в умовах військових дій на Сході країни та економічної кризи. Раціональне використання механізмів державно-приватного партнерства поряд з іншими механізмами державного регулювання дасть змогу створити умови для зміцнення економічного і політичного суверенітету України, підвищення її міжнародного авторитету, інвестиційної привабливості.

Для забезпечення подальшого впровадження концепції державно-приватного партнерства пропонуємо такі заходи:

- проведення реформування в країні, яке дасть змогу перетворення України на сучасну конкурентоспроможну європейську державу та виведе зі стану стагнації і застою;
- боротьба з корупцією в усіх органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- усунення недоліків та розв'язання суперечностей, пов'язаних з нормативно-правовим регулюванням ДПП;
- надання надійних гарантій виконання державою своїх зобов'язань у процесі реалізації проектів ДПП;
- забезпечення тісної співпраці представників органів державної влади, приватного сектору та громадянського суспільства щодо розв'язання проблем на державному та місцевому рівнях;
- підготовка рекомендацій щодо реалізації проектів ДПП для представників державної влади, бізнесу та громадських організацій;
- підготовка кваліфікованих спеціалістів з державного управління, здатних забезпечити практичну реалізацію проектів ДПП;
- вивчення позитивного міжнародного досвіду щодо управління проектами ДПП та можливості його застосування в Україні.

*Подальші дослідження*, на нашу думку, мають бути спрямовані на наукове обґрунтування застосування механізму державно-приватного партнерства в окремих сферах суспільної діяльності, зокрема у сфері культури України.

### **Список використаних джерел**

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика : учеб. пособие / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. – М. : Издат. дом Гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. – 287 с.
2. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практ. посіб. для органів місцев. влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.
3. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США / М. В. Пасічник // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. – № 1. – 2009. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc\\_pdf/Pasichnyk\\_MV.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf)
4. Трофимова И. Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) [Электронный ресурс] / И. Н. Трофимова // “ARS ADMINISTRANDI”. – 2011. – № 2. – Режим доступа : [http://ars-administrandi.com/article/Trofimova\\_2011\\_2.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Trofimova_2011_2.pdf)
5. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави [Електронний ресурс] / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – С. 10–19. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua)
6. Пучков В. В. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия власти и бизнеса / В. В. Пучков // Ползунов. альманах. – 2009. – № 1. – С. 289–293.
7. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення/ О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. – К. : Техніка, 2009. – № 87. – С. 317–322.
8. Guidelines for successful public-private partnerships. European Commission Directorate General regional Policy. March 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
9. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

10. У I півріччі розпочато реалізацію 160 проектів у рамках дер-жавно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
[http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246571121](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246571121)