

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 4, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.82

*О. О. Бутник,*

*к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне*

## АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

*О. О. Butnyk,*

*PhD of Science in Public Administration,  
Associate Professor of department of Public Administration and Local management, NUWMNRU, Rivne*

### ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

*Досліджено розвиток державно-приватного партнерства в Україні. Визначено основні форми здійснення державно-приватного партнерства в Україні та закордоном. Зазначено, що найбільш перспективною і комплексною формою партнерства є концесія. Проаналізовано розвиток концесій в Україні. Досліджено основні нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватне партнерство в Україні. Визначено найголовніші проблеми, що заважають розвитку державно-приватного партнерства. Запропоновано напрями державної політики в сфері формування державно-приватного партнерства в Україні.*

*It is studied the development of public-private partnership in Ukraine. It is identified the main forms of implementation of public-private partnership in Ukraine and abroad. It is indicated that the most promising and comprehensive form of partnership is a concession. It is analyzed the development of concessions in Ukraine. It is studied the basic regulations governing public-private partnership in Ukraine. The main problems that hinder the development of public-private partnerships are determined. Destinations of public policy in the fields of public-private partnership in Ukraine prompted.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, концесія, бізнес, приватний сектор, форми партнерства.

**Keywords:** public-private partnerships, concession, business, private sector, forms of partnership.

**Постановка проблеми.** У будь-якої державі найчастіше виникає потреба в приватних інвестиціях, підприємницькій ініціативі та менеджерських талантах для розвитку та управління тими чи іншими об'єктами державної власності. При цьому передача цих об'єктів у приватну власність неприйнятна. У зв'язку з зазначеною обставиною в останні роки в усьому світі відбуваються значні інституційні зміни в галузях, які раніше завжди знаходилися у державній власності і державному управлінні: електроенергетиці, автотранспортному, залізничному, комунальному господарствах, магістральному трубопровідному транспорті, портах, аеропортах тощо уряди багатьох держав передають приватному бізнесу в тимчасове або середньострокове користування об'єкти цих галузей, залишаючи за собою право регулювання та контролю їх діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз ступеня розробленості проблеми спирається як на дослідження змісту, структури, моделей партнерських відносин держави та бізнесу (роботи В. Албеди, В. Давиденко, Т. Дерев'яної, І. Дубровського, Г. Задорожного, О. Заржицького, А. Колога, В. Комаровського, В. Новикова, В. Скуратівського, В. Смоловик), так і на широке коло наукових праць, присвячених методологічним, організаційним, нормативно-правовим, аксіологічним, праксеологічним аспектам державного управління.

**Постановка завдання.** Проаналізувати державно-приватне партнерство в Україні та визначити перспективні напрями його розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Результатом української державної політики в сфері розвитку є повільний соціально-економічний розвиток, тому налагодження механізму управління є одним з пріоритетних завдань для України. Для держави основним напрямком в теорії управління має стати стійкий соціально-економічний розвиток кожного окремого регіону з урахуванням його специфічних проблем і особливостей.

Невід'ємною складовою успішного розвитку є ефективне функціонування соціальної і виробничої інфраструктури, що вимагає розширення фінансових можливостей державних і місцевих органів влади. Тому якості перспективного інструмента розвитку територій особливо у посткризовий період повинен стати механізм державно-приватного партнерства [1].

З одного боку, підприємства інфраструктурних галузей - в першу чергу їх мережеві, монополні сегменти - не можуть бути приватизовані зважаючи на стратегічну, економічну та соціально - політичну значущість об'єктів інфраструктури. Але, з іншого боку, в державному бюджеті немає достатніх коштів, що дозволяють забезпечувати в них просте і розширене відтворення. Для того, щоб вирішити це протиріччя, у господарській практиці багатьох країн використовується концепція державно - приватного партнерства (ДПП, Public - Private Partnership - PPP), яка являє собою альтернативу приватизації життєво важливих, які мають стратегічне значення об'єктів державної власності.

У сучасному розумінні ДПП - це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та науково - дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Як правило, кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації.

Сучасні форми партнерства пов'язані з процесом реструктурування національних економік і є, по суті, непрямою приватизацією. Іноді процес створення партнерств називають просто приватизацією. Наприклад, німецькі учені Альфен, Мазер і Вебер визначають приватизацію як "багаторівневий процес передачі майна і/або функцій від громадського сектора приватному". Звідси витікає, що і деякі форми ДПП можуть бути зараховані до приватизації. Так, у ФРН розрізняють формальну, матеріальну, повну і часткову приватизацію, залежно від державної участі в приватизованому підприємстві.

ДПП є альтернативою приватизації об'єктів державної та комунальної власності, оскільки об'єднує переваги державного та приватного секторів, зокрема такі:

- соціальну відповідальність, громадську підзвітність і пріоритетність екологічних стандартів у діяльності, що є притаманною для державних і комунальних організацій;
- фінансові ресурси, технології, управлінську ефективність і підприємницький дух приватного сектору.

ДПП вельми поширене у світовій практиці і має широкий спектр різних форм. Це, в першу чергу, різноманітні контракти, які держава надає приватним компаніям: на виконання робіт і надання суспільних послуг, на управління, на поставку продукції для державних потреб, контракти технічної допомоги тощо. Система короткострокових контрактів досить широко використовується у господарській практиці органів державної влади та за кордоном, і в Україні.

Найбільш поширеною в Україні формою ДПП є державно- приватні підприємства. Після розпаду Радянського Союзу багато державних підприємств опинилося на межі банкрутства. В умовах відсутності коштів у держави приватизація, а також створення спільних підприємств стали єдиною альтернативою в той час. Участь приватного сектора в капіталі державного підприємства може припускати акціонування ( корпоратизацію ), створення спільних підприємств, а також підписання договорів про спільну діяльність. Ступінь свободи приватного сектора в прийнятті адміністративно - господарських рішень визначається при цьому його часткою в акціонерному капіталі. Чим нижча частка приватних інвесторів у порівнянні з державою, тим менший спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави або врахування його думки.

Ще однією формою ДПП є орендні (лізингові) відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності - будівель, споруд , виробничого обладнання . В якості плати за користування державним майном приватні компанії вносять в казну орендну плату. Існування даної форми ДПП в умовах повного політичного і економічного хаосу в Україні початку 90 -х років стало платформою для первинного накопичення капіталу багатьма українськими (і зарубіжними) бізнесменами. Схема досить проста: державне підприємство передавалося в оренду приватній особі (як правило, підставній) за символічну плату; в найкоротші терміни підприємство доводилося до банкрутства і викупувалося у держави за все ту ж символічну плату. Проте в розвинених країнах дана форма ДПП є досить поширеною і привабливою як для держави, так і для приватного власника. Тому при прийнятті відповідних нормативно - правових актів, які б виключили можливість різних махінацій і тінювих схем, вона може цілком успішно використовуватися в Україні, враховуючи наявність невикористаних виробничих потужностей на багатьох державних підприємствах країни.

Згідно з даними Світового банку, найбільш поширеною за кордоном формою ДПП при здійсненні великих, капіталомістких проектів є концесії. Концесія - це система відносин між державою (концедентом) і приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером) , що виникає внаслідок надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю за договором, за плату і на поворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави.

Концесії - це найбільш розвинена, перспективна і комплексна форма партнерства. По-перше, вони, на відміну від контрактних, орендних чи інших відносин, носять довгостроковий характер, що дозволяє обом сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. По-друге, в концесії приватний сектор має найбільш повною свободою у прийнятті адміністративно - господарських та управлінських рішень, що відрізняє їх від спільних підприємств. По-третє, у держави в рамках як концесійного договору, так і законодавчих норм залишається достатньо важелів впливу на концесіонера в разі порушення ним умов концесії, а також при виникненні необхідності захисту суспільних інтересів. По-четверте, держава передає концесіонеру тільки права володіння і користування об'єктом своєї власності, залишаючи за собою право розпорядження нею, таким чином, концесії є альтернативою приватизації.

Не можна говорити, що ДПП для України є чимось істотно новим. Деякі моделі ДПП застосовуються в Україні ще з початку 90 -х років. До них можна віднести державно - приватні підприємства і держзамовлення приватному сектору, оренду держвласності та інше. Також ми маємо, хай і не дуже успішний, але все ж досвід реалізації першого українського концесійного проекту з будівництва та експлуатації платної автомобільної дороги Львів – Краковець [2].

А за кількістю нормативно - правових актів, що покликані контролювати процес ДПП ми можемо позмагатися з будь розвинутою країною. Так, на даний момент ДПП в Україні в тій чи іншій мірі регулюється:

- Цивільним кодексом України;
- Господарським кодексом України;
- Законом України "Про концесії";
- Законом України "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг";
- Законом України "Про фінансовий лізинг";
- Законом України "Про оренду державного та комунального майна";
- Законом України "Про управління об'єктами державної власності";
- іншими законодавчими актами.

Однак ці законодавчі акти є далекими від ідеальних (у плані регулювання відносин у ДПП) і вимагають істотних доробок. Та й похвалитися якимись успішними проектами в галузі ДПП Україна поки не може. Тому цілком природною і похвальною є ініціатива уряду задіяти світовий досвід ДПП на благо економіки України. Тим більше що ми дуже потребуємо в цьому досвіді, враховуючи поточний стан виробничої інфраструктури - електроенергетики, автомобільних і залізниць, портів, аеропортів, трубопроводного транспорту. Основні фонди вкрай зношені, за останні 20-30 років практично не здійснювалося інвестицій у розвиток інфраструктури, не будувалися нові потужності. Її нинішній стан - джерело можливих структурних, техногенних та інших криз і катастроф [3].

Проте, на даний момент Україна в особі як уряду, так і приватного сектора не готова до форми співробітництва у вигляді ДПП.

Найголовнішою проблемою, з точки зору приватного власника, є наявність значних ризиків інвестування в капіталомісткі об'єкти за відсутності гарантій держави через політичну нестабільність в країні. ДПП передбачає співпрацю держави і бізнесу протягом досить тривалого періоду часу. В умовах політичного хаосу жоден приватний власник не буде інвестувати в спільні проекти, так як немає ніякої гарантії, що новий уряд не скасує всі рішення попереднього.

Бізнес переживає сьогодні глибоку недовіру до влади, однак і влада, в свою чергу, відповідає йому тим же. Присутня інституційна неготовність власника (держави) до передачі певних прав на інфраструктуру бізнесу. Причина криється в неясності в питаннях передачі частини прав власності від держави бізнесу, в неефективності або повній відсутності законів про державну власність, про концесії, про націоналізацію і інших найважливіших нормативних актів.

#### Висновки

Поки в Україні створені тільки концептуальні основи концесій. У країні немає ні відповідних інститутів, ні чіткого уявлення про те, як повинні регулюватися підприємства, створені на основі концесій . Суспільство, влада і бізнес мають слабке, спотворене і неповне уявлення про суть концесій, практиці їх застосування, можливі соціально - економічні коротко- , середньо - і довгострокові наслідки . У цих умовах важко стати партнерами. Звичайно, знайдуться якісь поодинокі проекти, по яких вдасться домовитися. Але все це приклади разового застосування. Для справжнього ДПП в країні повинна бути створена більш довіра атмосфера, ніж та, яка є сьогодні.

Держава повинна чітко сказати бізнесу: є об'єкти господарської діяльності, що залишаються у державній власності, для розвитку яких необхідне залучення приватних інвестицій, ноу - хая, механізмів приватновласницького управління, але без зміни базових відносин власності. Тобто права власності на ці об'єкти залишаються за державою. Права користування ними передаються бізнесу. Держава гарантує законодавством і укладаються договорами повернення інвестору вкладених коштів. Крім того, потрібно однозначно присікти посягання бізнесу на власність, яка за законом не підлягає приватизації: природно - монополійні сегменти господарської структури країни, мережеві системи життєзабезпечення, стратегічні об'єкти тощо.

#### Література

1. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11. – С.111-113.
2. Украина: государственно-частное партнерство / [Электронный ресурс] Портал развития межрегионального и международного сотрудничества: Бизнес в СНГ. - Режим доступа: [http://www.sng.allbusiness.ru/content/document\\_r\\_8CBDB67F-15E0-40DB-B54E-DA1B590BDF3D.html](http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_8CBDB67F-15E0-40DB-B54E-DA1B590BDF3D.html)
3. Бобко У.П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 1 (1). – 2011. –С.274-282.

#### References

1. Zhuk V.P. (2012), "The organization of public-private partnerships in foreign countries", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 11, pp. 111-113.
2. Portal razvytytia mezhrayonal'noho u mezhnunarodnoho sotrudnychestva: Byznes v SNH (2008), "Ukraine: Public-Private Partnership", available at: [http://www.sng.allbusiness.ru/content/document\\_r\\_8CBDB67F-15E0-40DB-B54E-DA1B590BDF3D.html](http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_8CBDB67F-15E0-40DB-B54E-DA1B590BDF3D.html) (Accessed 12 April 2014).
3. Bobko U.P. (2011), "Public-private partnership in Ukraine and prospects of implementation as an example of preparation for Euro-2012", *Naukovy visnyk L'vivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 1 (1), pp. 274-282.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"