

УДК 353.352.19

Д. К. ЖЕРЛІЦІН

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО
ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Досліджено сутність публічно-приватного партнерства, проблеми реалізації механізму публічно-приватного партнерства в Україні, пошук шляхів покращання співробітництва органів влади та господарських суб'єктів задля підвищення якості послуг населенню.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, публічні послуги, якість.

It is investigated essence publicly-private partnership, a problem of realization of the mechanism publicly-private partnership in Ukraine, search of ways of improvement of cooperation of authorities and economic subjects for the sake of improvement of quality of services to the population.

Key words: Publicly-private partnership, public services, quality.

Зношеність інфраструктури та брак коштів – такі проблеми вирішують органи влади, в тому числі і органи місцевого самоврядування. І якщо в економічно розвинутих державах ці проблеми несуттєво впливають на якість життя населення, то в країнах з перехідною економікою, до яких відноситься і Україна, якість послуг, що надаються державними органами та органами місцевого самоврядування, із зазначених причин, знаходяться на вкрай низькому рівні.

Тому пошук ефективних шляхів покращання механізмів надання управлінських послуг на даному етапі розвитку нашої країни набуває особливої актуальності в контексті одержання максимально позитивного результату з мінімальними затратами.

Перехід до нової якості регіонального розвитку неможливий без трансформації та поглиблення зв'язків між суб'єктами адміністративних та економіко-територіальних відносин. Забезпечення партнерства між державою, бізнесом і громадськістю посідає провідне місце серед механізмів, що дозволяють ефективно вирішити проблему обмеженості ресурсів місцевого розвитку шляхом об'єднання зусиль, потенціалів та узгодження інтересів [2, с. 33].

В Україні питання державно-приватного партнерства розробляють С. Грищенко, І. Запатріна, О. Маслюківська, Ю. Шевчук, М. Ленд'єл; за кордоном – Е. Р. Уайт, Бр. Дезілець, Б. Винницький, Б. Онищук, П. Сегварі та ін.

Мета статті – розкриття сутності публічно-приватного партнерства, окреслення проблем реалізації механізму публічно-приватного партнерства в Україні, пошук шляхів покращання співробітництва органів влади та господарських суб'єктів задля покращання якості послуг населенню.

Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати основні соціальні та адміністративні послуги: дошкільна, середня та професійно-технічна освіта, профілактика захворюваності, первинна та вторинна медична допомога, охорона громадського порядку, організація надання комунальних послуг, транспортне обслуговування тощо. Нині виконувати всі ці функції здатні лише міські громади. У більшості сільських громад і навіть у багатьох громадах малих міст не вистачає фінансових і кадрових ресурсів для надання всього спектру публічних послуг належної якості та кількості. Як наслідок, більшість громадян позбавлені можливості користуватися якісними публічними послугами, що призводить до виникнення різкої регіональної диференціації рівня людського розвитку [6, с. 7].

Вирішення цієї проблеми можливе, в тому числі і тоді, коли приватний сектор бере на себе відповідальність за виконання неключових для органів державної влади функцій, зокрема й таких, як забезпечення функціонування та утримання інфраструктури.

Серед учених – і вітчизняних, і зарубіжних – немає єдиного підходу щодо визначення змісту партнерства влади і бізнесу, навіть у самій назві цього виду співробітництва вживається як термін “державно-приватне партнерство”, так і термін “публічно-приватне партнерство”.

Поняття “Public Private Partnership” у вітчизняній літературі часто перекладається як “державно-приватне партнерство”, “приватно-державне партнерство”, “публічно-приватне партнерство”. Найбільш близьким до відображення змісту концепції є поняття “публічно-приватне партнерство”, до того ж воно найбільш точно відтворює й сутність відносин, оскільки в якості публічного партнера в закордонній практиці часто виступають не лише органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, потужні громадські організації та благодійні фонди.

Проте у працях українських і російських науковців найчастіше використовується поняття “державно-приватне партнерство” як таке, що більш однозначно сприймається нашою громадськістю [8, с. 7].

У Законі України “Про державно-приватне партнерство” 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 [1].

Учені як вітчизняні, так і зарубіжні по-різному визначають поняття державно-приватного партнерства.

С. Грищенко визначає партнерство державного і приватного секторів, як таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [8, с. 6].

За Б. Винницьким, державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство) – це система відносин між органом публічної влади (управління) та

приватною організацією, в яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [3, с. 13].

У посібнику з публічно-приватних партнерств визначається, що публічно-приватне партнерство (ППП) – це юридично обов’язковий для сторін контракт між особою приватного сектору та державним органом (чи органом місцевого самоврядування), за яким приватний партнер зобов’язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час і репутацію корпорації, тощо), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги [9, с. 6].

Автори науково-практичного посібника “Конкурентноспроможність територій” визначають публічно-приватне партнерство як укладення угоди за участю публічної влади про поставку товарів (послуг), спільну діяльність чи передання управління діяльністю третій юридичній особі, що є одним із основних організаційно-інституційних інструментів управління регіональним розвитком, який характеризується вузькою сферою застосування, високою структурованістю, середньою партисипативністю прийняття рішень, високою обов’язковістю виконання рішень, середньою стабільністю функціонування [5, с. 90].

Незважаючи на різницю визначення поняття державно-приватне партнерство, вчені одностайно висловлюють думку, що державно-приватне партнерство є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами. Ця співпраця заснована на визнанні факту, що обидві сторони отримують вигоди від об’єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань заради підвищення рівня послуг для громадян.

На думку І. Запатріної, застосування публічно-приватного партнерства у сфері надання публічних послуг є актуальним для українського суспільства з таких причин:

- стан надання публічних послуг у нашій країні негативно сприймається населенням і бізнесом і потребує поліпшення;
- залучення приватного сектора для надання публічних послуг не вимагатиме суттєвого вдосконалення правового регулювання у сфері бюджетної підтримки та збільшення її обсягів;
- передача низки публічних послуг приватному бізнесу дасть змогу розвантажити державних службовців від рутинної праці та дасть їм змогу зосередитися на вирішенні стратегічних питань розвитку, удосконаленні правового регулювання тощо [6].

На сьогодні публічно-приватне партнерство в Україні здійснюється у формі концесій, угод про розподіл продукції, лізинг, створення спільних підприємств. Найбільш розповсюдженою формою співробітництва є концесія. Відповідно, сфери економічної діяльності, в яких реалізуються концесійні угоди, і які мають пряме відношення до потреб загалу, є таким: водопостачання, каналізація та очищення

стічних вод, послуги громадського транспорту, збирання та утилізація сміття, послуги з теплопостачання, будівництво та експлуатація автограс, дорожніх об'єктів, дорожньої інфраструктури або інших дорожніх структур, будівництво та експлуатація комунікацій, будівництво та експлуатація вантажних і пасажирських портів, будівництво та експлуатація аеропортів, телекомунікаційні послуги, включаючи використання мереж, поштові послуги, транспорт та постачання природного газу, генерація та (або) транспорт електроенергії, послуги кетерінгу для населення, будівництво житла, послуги у сфері обслуговування житла, використання соціально-культурних об'єктів (за винятком розташованих у зонах відпочинку), послуги муніципальних парків, ритуальні послуги, будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших об'єктів туристичної інфраструктури [9, с. 15].

Однією з причин, які примушують органи влади розмішувати надання таких послуг поза своїми структурами, включають той факт, є те, що витрачається менше трудових резервів органів влади, а крім того, такі послуги мають більш прозору організацію. Таким чином можна приділити більше уваги професійним знанням, що означає – послуга буде надаватися професіоналами в цій сфері без необхідності постійного втручання в її роботу.

Застосування механізму публічно-приватного партнерства у сфері комунального обслуговування та соціальної інфраструктури є рішенням, яке має багато переваг, але залишається складним для реалізації і розвитку впродовж тривалого часу в зв'язку з існуючими в Україні як юридичними перепонами – недосконалість і суперечливість існуючих норм законодавства, відсутність єдиної державної політики щодо публічно-приватних партнерств, відсутність прозорості в державних закупівлях, невизначеність статусу та відсутність єдиного земельного кадастру, відсутність типових документів (тендерних процедур, типових угод з приватним партнером, форм оцінки ризиків, моніторингу реалізації проекту) для створення публічно-приватного партнерства та управління ним, відсутність достатніх гарантій для приватних інвесторів і справедливого розподілу ризиків, необхідність привести у відповідність до поточних реалій законодавства про концесії та інші нормативні акти (зокрема, характеристики концесій у галузі будівництва житла), так і інституційними – політична нестабільність в Україні, яка існувала до недавнього часу та не сприяла довірі приватного сектора до укладання довгострокових контрактів, часті зміни умов ведення підприємницької діяльності в Україні, і, відповідно, додаткові ризики для приватного партнера, непослідовність дій урядових установ, які координують політику залучення інвестицій, практика короткострокового планування бюджету в Україні, продовження існуючої практики проведення тендерів, ведення переговорів та укладання угод з приватними партнерами, відсутність управлінських навичок та сучасних методів управління [Там само, с. 18].

Публічно-приватне партнерство означає не тільки залучення приватного сектору для фінансування інвестиційних проектів на основі доходів, отриманих від експлуатації об'єктів інфраструктури, але й залучення знань і досвіду управління приватного сектору для реалізації та експлуатації проектів найбільш ефективним способом впродовж обумовленого договором терміну [8, с. 16].

Ураховуючи широкі можливості щодо вибору найбільш доцільної форми публічно-приватного партнерства, державний сектор розглядає питання щодо партнерства з приватним сектором, якщо склалися такі умови та обставини:

- послуги не можуть бути надані або проект не може бути реалізований за наявних ресурсів або досвіду тільки місцевого органу влади;
- приватний оператор може забезпечити вищий рівень якості послуг порівняно з тим, який міг би бути наданий самостійно місцевим органом влади;
- приватний оператор може забезпечити більш швидкі темпи реалізації інфраструктурного проекту порівняно з тим, якби це було реалізовано тільки в рамках державного сектора;
- споживачі послуг підтримують ідею залучення приватного оператора;
- існує можливість для конкуренції між потенційними приватними операторами;
- існує необхідна законодавча база;
- проект чи послуга створює можливість для інновацій;
- існують можливості для прискорення економічного розвитку [8, с. 15].

Ключову роль у налагодженні стабільного та ефективного зв'язку між державою, бізнесом і громадою у вирішенні місцевих соціальних проблем на засадах добровільності та взаємовигоди мають відігравати місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування.

Поширення елементів партнерства та соціальної відповідальності можливе за допомогою активізації діяльності за такими напрямками:

- створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, що беруть участь у вирішенні соціальних проблем територій;
- передання у приватну власність та управління об'єктів, створених у рамках партнерства з частковим приватним фінансуванням;
- спрощення тендерних і закупівельних процедур за кошти державного та місцевого бюджетів для організацій-партнерів;
- надання пільг на сплату місцевих податків, зборів, оренди та інших платежів підприємствам і організаціям, що займаються шефською, спонсорською, благодійницькою діяльністю;
- фінансова підтримка недержавних суб'єктів соціальної політики за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Результативність державно-приватного та бізнесово-громадського партнерства залежить безпосередньо від узгодженості дій держави, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, врахування національних пріоритетів при вирішенні завдань місцевого розвитку, можливості поєднання проголошених довгострокових пріоритетів з експериментальними комерційними проектами на регіональному та місцевому рівнях [2, с. 35].

Реалізація партнерства між державою та бізнесом потребує вдосконалення нормативно-правової бази державно-приватного партнерства за допомогою вжиття таких заходів:

- розроблення та прийняття державної та регіональної стратегії розвитку державно-приватного партнерства, в якій мають бути відображені такі загальні

складові: сфери публічно-приватного партнерства, види й обсяги послуг, які надаватимуться в рамках партнерства, передбачувані форми партнерства, основоположні принципи функціонування партнерства;

– узгодження чинної нормативно-правової бази щодо використання державної власності в контексті запровадження державно-приватного партнерства, зокрема в частині законів України “Про управління державним та комунальним майном”, “Про оренду державного та комунального майна”, “Про концесії”, “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”, “Про фінансовий лізинг”, “Про угоди про розподіл продукції”;

– прийняття Закону України “Про угоди про розподіл продукції” в новій редакції, що визначатиме місце угод про розподіл продукції в загальнодержавній правовій системі, момент виникнення та переходу права власності на видобуту продукцію, статус “іноземний інвестор”, що застосовується в міжнародній практиці, зокрема документах ОЕСР, перелік осіб, які можуть бути інвесторами;

– формування Національного реєстру об’єктів державно-приватного партнерства за відповідними регіонами, територіями, видами економічної діяльності;

– прийняття Закону України “Про соціальну відповідальність бізнесу”, який має стати рамковим усеохопним документом з питань, що регулюють соціальні відносини між суспільством і бізнесом в Україні;

– удосконалення Національного стандарту України “Системи управління соціальною відповідальністю” з метою адаптації до особливостей і спеціалізації діяльності підприємств різних видів економічної діяльності України профільними міністерствами та відомствами;

– створення Координаційної ради для розробки стратегії розвитку системи соціальних послуг, виділення ключових завдань її реформування, здійснення моніторингу за вирішенням: поставлених проблем;

– створення Реєстру суб’єктів (державних, недержавних) надання соціальних послуг (забезпечення відкритого доступу населення до даних реєстру) та отримувачів соціальних послуг (із дотриманням конфіденційності збору фінансової та іншої інформації про потенційних споживачів соціальних послуг) [7, с. 165–166].

Партнерство державного і приватного секторів – це один із шляхів забезпечення високого рівня функціонування інфраструктури та пов’язаних з нею послуг. Але партнерство не стає заміником сильного та ефективного механізму державного управління й процесу формування і прийняття рішень на місцях. У будь-якому випадку органи влади несуть відповідальність за надання суспільно важливих послуг у такий спосіб, що якнайкраще захищає та підтримує суспільні інтереси.

Забезпечити становлення демократичної політичної системи в Україні можна тільки спільними зусиллями. Це є завданням як для органів місцевого самоврядування, так і для місцевої спільноти – територіальної громади. Органи влади, місцевого самоврядування, громадськість і представники підприємництва мають стати рівноправними партнерами у процесі вирішення нагальних проблем місцевого розвитку та покращання життя кожної людини незалежно від місця її проживання [10, с. 326].

Зважаючи на досить складну ситуацію з фінансуванням органів місцевого самоврядування, особливо сільських і селищних, їх неспроможність на даний момент надання якісних муніципальних послуг мешканцям територій, розвиток і запровадження різних форм державно-приватного партнерства з метою передачі частини неключових функцій приватним операторам дає можливість реалізувати функції місцевого самоврядування з надання послуг територіальним громадам та вдосконалити механізм забезпечення їх якості.

Література :

1. Закон України “Про державно-приватне партнерство” станом 1 липня 2010 р. // Уряд. кур’єр. – 2010. – № 160. – № 34. – С. 9–11.
2. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства : [аналіт. доп.] / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.] ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онишук та ін.]. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
4. Економіка і прогнозування. – 2010. – № 4. – Режим доступу : http://www.ief.org.ua/4_2010.htm
5. Конкурентоспроможність територій : [практ. посіб.] / [А. Ткачук, В. Толкованов, С. Марковський, та ін.]. – К. : Легальний статус, 2011. – 252 с.
6. Міжнародний центр перспективних досліджень український освітній центр реформ // Реформа місцевого самоврядування в Україні : звіт про результати публічних консультацій, 2008. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/files/articles/49/27/Reforma_UKR.pdf
7. Новий курс: реформи в Україні. 2010 – 2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
8. 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.
9. Посібник з публічно-приватних партнерств 2008-2009 рр. – Режим доступу : http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/575/1/PPP_Guidelines_ukr_2009.pdf
10. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.

Надійшла до редколегії 20.09.2011 р.