

УДК 351.82: 334 (477)

В. Ю. ГАРБАРИНІНА

## СУТНІСТЬ І ПРИНЦИПИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

*Здійснено аналіз сутності державно-приватного партнерства в контексті сучасних дослідницьких підходів. Визначено конкретні принципи, на яких базується державно-приватне партнерство та сформульовано авторське визначення поняття державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, державний сектор, приватний сектор, інноваційно-інвестиційні процеси, проекти.

*The analysis of the nature of public-private partnerships in the context of current research approaches. Determined the specific principles underlying public-private partnership and the author a definition of public-private partnerships.*

**Key words:** public-private partnership, the public sector, private sector, innovation and investment processes, projects.

Упродовж останніх років очевидним стає той факт, що забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни та регіонів неможливе без ефективного партнерства державних і місцевих органів влади з представниками приватного бізнесу. Використання бюджетних коштів на фінансування державних та регіональних програм не дозволяють органам влади в повному обсязі реалізовувати масштабні, стратегічні проекти, що формують конкурентоспроможність країни. Визнаною у світі альтернативою такому способу фінансування є державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Вивченням і дослідженням розвитку державно-приватного партнерства займаються такі українські науковці, як І. Запатріна, К. Павлюк, О. Полякова, П. Шелепницький. Існує низка праць зарубіжних учених щодо застосування державно-приватного партнерства, зокрема: В. Варнавського, Б. Винницького, М. Лендзела, Б. Онищука, П. Сегварі.

Упровадження державно-приватного партнерства в практику діяльності органів влади є важливим етапом, однак, аналізуючи сучасні наукові публікації, відчувається недостатність теоретичних досліджень щодо обґрунтування сутності та принципів державно-приватного партнерства.

Метою дослідження є визначення сутності та основних принципів упровадження державно-приватного партнерства та авторське формулювання поняття державно-приватного партнерства на підставі аналізу наукових праць.

У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає 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.

Мета партнерства полягає в поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для спільної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для рішення низки довгострокових задач – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. Для забезпечення участі приватного сектора в реалізації соціально важливих інноваційно-інвестиційних проектів держава повинна створювати прийнятний для обох сторін баланс ризиків і переваг.

Учені-економісти по-різному обґрунтовують і визначають поняття “державно-приватне партнерство”, зокрема як форму, інститут, співробітництво, угоду. Так, на думку В. Варнавського та інших учених, ДПП – юридично закріплена форма взаємодії між державою та приватним сектором у відношенні об’єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муніципальними органами, установами і підприємствами з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності [2].

Статтею 1 Закону України “Про державно-приватне партнерство” визначено, що державно-приватне партнерство – 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 і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами [1].

Неабиякий інтерес становить підхід до визначення державно-приватного партнерства, запропонований ученим К. Павлюком, ДПП – 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].

Відповідно до підходу О. Полякової, державно-приватне партнерство – суспільний інститут, що включає сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поведіння [6].

Державно-приватне партнерство – це угоди між організаціями державного та приватного секторів стосовно надання послуг у таких сферах як створення суспільної інфраструктури, спорудження громадських об’єктів і

надання інших подібних послуг. Найбільш успішні партнерства використовують сильні сторони державного та приватного секторів для налагодження додаткових стосунків між секторами [8].

У більшості країн світу поширеним є термін “публічно-приватне партнерство” (“public-private partnership”), який часто застосовується для будь-яких форм співробітництва державної влади і бізнесу, а деякі визначення цього поняття акцентують на співробітництві держави і бізнесу саме у сфері інфраструктурних і соціальних послуг, які традиційно надаються державою.

Аналізуючи сутність державно-приватного партнерства в контексті сучасних дослідницьких підходів, слід зазначити, що поняття державно-приватного партнерства визначає різні його аспекти та має відмінності при формулюванні. Однак елементом, який їх поєднує, є розуміння взаємодії (співпраці) органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватного сектора для забезпечення суспільних потреб [7]. Тобто, це інноваційний підхід до розбудови партнерських відносин між державними та приватними партнерами, який має будуватися відповідно до політики державно-приватного партнерства.

Ефективна політика ДПП забезпечує співробітництво між державним 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. Окрім того, ДПП є альтернативою приватизації об'єктів державної та комунальної власності, оскільки об'єднує переваги державного та приватного секторів, зокрема:

- 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.

Окрім того, за допомогою державно-приватного партнерства вирішується низка завдань, зокрема:

- можливість органам влади зосередитись на основних функціональних питаннях. Основна роль органів влади полягає у просуванні інтересів громадськості шляхом упровадження дієвої політики. Коли приватний сектор бере на себе відповідальність за другорядні, неосновні функції, це дає змогу владі перерозподілити свої ресурси й зосередитись на виконанні своєї основної ролі;

- сприяє поліпшенню управління державними активами. Традиційні цикли планування закупівель часто базуються на короткотерміновій перспективі, внаслідок чого утримання та відновлювання активів часто буває неоптимальним. З іншого боку, приватний сектор застосовує до планування та бюджетування підхід з позицій “життєвого циклу”, використовуючи

довготермінові контракти. До цих контрактів включають кошти для утримання, що гарантує збереження активів у доброму стані та належний догляд за ними;

– підвищує якість надання послуг унаслідок упровадження інновацій. Залучення приватного сектора на конкурентних конкурсних засадах сприяє виробленню ним творчих рішень у сфері створення інфраструктури, планування, будівництва й управління активами;

– можливість перенесення ризику із платників податків на приватний сектор. Завдяки такому підходу ризику, пов'язані із несподіваними витратами й перевитратами, затримками із виконанням і відхиленнями від календарного графіка й необхідністю реагування на коливання попиту на послуги, дієвим чином перекладаються з державного сектору на приватний [3;14].

Досвід європейських країн свідчить про існування різних підходів до ініціювання взаємодії держави і приватного сектора в рамках партнерства. У нашій країні найчастіше ініціатива взаємодії проявляється з боку держави. Іншими словами, держава, приймаючи різні документи, визначає вектор розвитку галузей економіки і пропонує бізнесу взяти участь у проектах, які неможливо реалізувати виключно зусиллями держави.

Варто зазначити, що партнерство позитивно впливає на ефективність системи державного управління, забезпечуючи оптимальнішу модель реалізації функцій державної та місцевої влади. Так, міжнародні дослідження доводять, що співвідношення між якістю отриманих послуг і витраченими коштами максимальне саме в разі державно-приватного партнерства. Також існує прозорість закупівель у рамках таких проектів [4]. Але партнерство не стає заміником сильного та ефективного механізму державного управління й процесу формування і прийняття рішень на місцях. У будь-якому випадку органи державної влади несуть відповідальність за надання суспільно важливих послуг у такий спосіб, що якнайкраще захищає та підтримує інтереси громади.

Конкретні принципи, на яких базується державно-приватне партнерство, вироблені багаторічним світовим досвідом. Використання базових принципів забезпечує взаємовигідний та відповідальний розподіл обов'язків сторін у процесі реалізації проектів ДПП, зокрема:

– прозорість – надання органами влади повної інформації інвесторам, концесіонерам, усім зацікавленим сторонам;

– змагальність – створення рівних умов щодо залучення до партнерства для всіх потенційних приватних партнерів;

– підзвітність – відповідальність усіх партнерів перед громадськістю і взаємні зобов'язання, які є визначеними в договірному порядку;

– законність – створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою;

– зрозумілість і передбачуваність – зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконання без суттєвих змін;

– урахування специфіки – формування партнерств із урахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), галузі соціально-економічного життя;

– економічна і фінансова сталість – урахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, і позитивних наслідків для розвитку економіки в цілому;

– гнучкість – забезпечення можливості швидкого реагування та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство;

– рівність – забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних;

– соціальне залучення – створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерств різних суспільних груп [3;18].

Практичний досвід реалізації проектів державно-приватного партнерства дозволив західним фахівцям розробити модель оцінки готовності держави до успішного впровадження партнерських проектів. Ураховуючи її специфіку, можна виокремити основні сфери, які впливають на спроможність держави впроваджувати державно-приватне партнерство: відданість ідеї партнерства, спроможність до управління процесом, рівень упровадження проектів.

Відданість ідеї партнерства означає бачення ролі ДПП у різних сферах соціально-економічного розвитку, існування сталого набору проектів, що пропонуються для партнерства, та сприйняття державно-приватного партнерства державою, бізнесом і громадськістю. Спроможність до управління процесом ДПП визначається наявністю стабільного та чіткого правового середовища для створення та функціонування державно-приватного партнерства, чітких критеріїв розподілу ролей між державними та приватними партнерами. Важливо дотримання визначених параметрів для відбору проектів та забезпечення високого рівня компетентності в середовищі державних органів влади та приватного сектора. Рівень упровадження проектів ДПП визначається безпосередньо на стадії їх виконання. Основними критеріями, які визначають дану сферу, є бізнес-плани проектів, розподіл ризиків і винагород, тендерна процедура та контроль.

Для ефективного впровадження державно-приватного партнерства в Україні актуальним є визначення моделі ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію ДПП з боку держави, розвиток інституційного середовища в цій сфері, а також адаптація широко використовуваних у світі механізмів державно-приватного партнерства до умов України. Необхідно дослідити потенціал реалізації проектів на засадах державно-приватного партнерства в нашій країні, оцінити можливості державного бюджету брати участь у фінансуванні відповідних проектів, проаналізувати економічну та соціальну доцільність запровадження податкового стимулювання проектів ДПП.

Нерозвиненість державно-приватного партнерства в Україні визначальною мірою обумовлюється відсутністю концептуальних і правових

засад такого роду відносин, невизначеністю мети та принципів, неврегульованістю форм і механізмів взаємовідносин держави і приватного капіталу. Тобто, в Україні повільними темпами формується системне бачення держави та бізнесу щодо упровадження та розвитку процесу взаємовигідного співробітництва, зокрема – в суспільному секторі.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що за правильної організації, державно-приватне партнерство стає ключовим компонентом нової державної політики, стратегічним чинником економічного зростання, яке забезпечує отримання більш широких переваг від капіталовкладень у державні програми.

Для того щоб державно-приватне партнерство в Україні було ефективним і забезпечувало рівні можливості держави та бізнесу в рамках реалізації інноваційно-інвестиційних проєктів, спрямованих на досягнення цілей і завдань державного управління, необхідним є здійснення таких першочергових заходів:

- підтримка вищими рівнями влади залучення приватного сектора до реалізації проєктів і взагалі існування політики розвитку державно-приватного партнерства;

- удосконалення правового, організаційного та інституціонального середовища для забезпечення діяльності учасників проєктів державно-приватного партнерства з урахуванням зарубіжного досвіду;

- застосування органами влади базових принципів під час упровадження державно-приватного партнерства;

- застосування єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні й управлінні ДПП;

- підвищення гарантій захисту інтересів приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проєктів.

Отже, враховуючи основні засади ДПП, нами сформовано визначення поняття державно-приватне партнерство як комплекс правових, організаційно-економічних, інституціональних та фінансових механізмів, які забезпечують взаємодію державного і приватного секторів з метою активізації та поширення інноваційно-інвестиційних процесів в країні та покращення надання суспільно важливих послуг для населення.

У подальшому є потреба дослідження шляхів підвищення ефективності реалізації проєктів у рамках державно-приватного партнерства.

#### Література:

1. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учебное пособие / В. Г. Варнаровский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : ИД Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.

3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендьял, Б. Онищук, П. Сегварі]. – К. : К.І.С., 2008. – С.14–18.

4. *Запатріна І. В.* Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. – Режим доступу : <http://eip.org.ua>.

5. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально- економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – С. 10–19.

6. *Полякова О. М.* Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Коммунальное хозяйство городов: Научно-технический сборник. – К. : Техніка, 2009. – № 87. – С. 317–322.

7. *Шилепницький П. І.* Державно-приватне партнерство: за і проти / П. І. Шилепницький // Економічні науки. Серія “Економіка та менеджмент”: зб. наук. пр. ; ЛНТУ. – Вип. 7(26). – Ч.3. – Луцьк, 2010. – С. 357–368.

8. Public Private Partnership: A Guide for Local Government, May 1999 – British Columbia Ministry of Municipal Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cscd.gov.bc.ca>.

*Надійшла до редколегії 18.09.2014 р.*

УДК 351:338.48:379.85

*О. О. ЖУРБА*

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ДІЯЛЬНОСТІ ТУРИСТИЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ**

*З'ясовано теоретичні та практичні аспекти існування державно-приватного партнерства в країні. Визначено основні напрямки розвитку туристичних підприємств за рахунок використання механізму державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, інвестиції, приватний партнер, туристична діяльність, туристичне підприємство.

*The article is devoted to the theoretical and practical aspects of the public-private partnership in the country. The basic directions of tourism enterprises by the use of public-private partnerships have been determined.*

**Key words:** public-private partnerships, investments, private partner, tourist activities, tourist enterprises.