

При цьому є неприпустимим як зволікання, так і невинуватана поспішність у досягненні відповідних цілей.

Напрямки подальших досліджень. Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямі полягають: у виявленні причин, які негативно впливають на реалізацію державної політики щодо забезпечення доступності медичної допомоги, а відтак і на стан здоров'я населення України; вдосконаленні як самої політики, так і тактики її здійснення; визначенні методології та моделі діяльності місцевих органів державної влади й місцевого самоврядування відносно реалізації державної політики в сфері охорони громадського здоров'я на конкретному адміністративному рівні з урахуванням місцевих особливостей.

#### Література.

1. Кризина Н. П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: механізми формування та реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. П. Кризина ; НАДУ при Президентові України. – Київ, 2008. – 30 с.

2. Поживілова О. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: стан та перспективи розвитку / О. Поживілова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (8). – С. 122–132.

3. Солоненко І. М. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : Навч. посіб. / І. Солоненко, Л. Жаліло. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 116 с.

4. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf).

5. Реформування сфери охорони здоров'я в Україні: організаційне, нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення / [авт. тексту Т. П. Попченко]. – К., НІСД, 2011. – 41 с.

6. Шевченко М.В. Законодавчі засади реформування первинної медичної допомоги у пілотних регіонах / М. В. Шевченко // Актуальні питання формування здорового способу життя та використання оздоровчих технологій : Мат. наук.-практ. конф. 06–08 вересня 2012 року. – Херсон, 2012. – С. 179–181.

7. Наказ МОЗ України від 23.02.2012 року № 131 «Про затвердження Примірного положення про центр первинної медичної (медико-санітарної допомоги) та примірних положень про його підрозділи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.

8. Указ Президента України від 12.03.2012 року № 187/2012 « Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

9. Звіт про науково-дослідну роботу : Наукове обґрунтування напрямків удосконалення системи фінансово-економічних відносин охорони здоров'я / М. Шевченко, Л. Карамзіна, В. Князевич та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uiph.kiev.ua/index.asp?p=activity&=4>.

УДК 334.72

Андрій Куліков

## ЦІЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ЙОГО МЕХАНІЗМІВ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАКТИЦІ

*У статті автором досліджуються цілі держави і бізнесу при використанні механізму державно-приватного партнерства, форми партнерства держави та суб'єктів господарювання в Україні.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, підприємство з іноземними інвестиціями, концесія, оренда, держава, органи державної влади, механізми взаємодії, публічна послуга.

Основним завданням органів державної влади при виконанні проектів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) є створення більшої доданої вартості для надання публічних послуг. Досягнення цієї мети здійснюється наданням дешевших публічних послуг, що надаються приватним бізнесом, націленим на результат за допомогою сучасних методів планування і можливістю швидше здійснювати інновації і підвищувати ефективність.

Ще однією метою держави у рамках ДПП стає перевага приватному інвесторові ризиків, пов'язаних з будівництвом, проектуванням, фінансуванням і плануванням самого об'єкта, а також його подальшою експлуатацією. Основною ж метою приватного сектору є досягнення максимального прибутку від проектів у рамках співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Питання необхідності модернізації інфраструктурних галузей України розглядалося в наукових роботах багатьох вчених та практиків. Так, вагомий внесок у дослідження проблем державно-приватного партнерства в Україні зробили О. Бордун, Б. Данилишин, Б. Додонов, О. Никифорок, Є. Панченко, М. Погребняк, І. Розпутенко, М. Скринько, С. Сонько, П. Суголов, А. Ягода та ін. Серед іноземних авторів питання залучення приватного капіталу до реалізації інфраструктурних проектів досліджували в своїх роботах В. Варнавський, А. Ізагіре, Д. Кайрукі, В. Кутарі, Мануель Н. Роджер, Ц. Харріс, М. Хаускамп, М. Хумпрейс та ін. Проблеми розвитку ДПП в Україні досліджували В. Беседін, О. Єгорова, І. Крейдич, В. Мотриченко, О. Навроцька, В. Островецький, В. Пилипів, В. Ребок, Є. Черевиков та інші.

Мета статті - дослідити цілі державно-приватного партнерства і надати коротку характеристику його механізмів у вітчизняній практиці.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI, 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 та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

Цілі держави і бізнесу при використанні механізму ДПП представлені в таблиці 1 [1, с. 26].

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

## Цілі держави і бізнесу при використанні механізму ДПП

Цілі держави	Цілі бізнесу
Підвищення рівня життя населення, сприяння розвитку «людського капіталу»	Розширення простору для вільного руху капіталу, його проникнення в ті сфери, які раніше були для нього недоступні
Усунення структурних обмежень економічного зростання	Залучення бюджетних коштів для здійснення проекту
Сприяння підвищенню конкурентоспроможності українських компаній, зміцнення їх позицій на внутрішньому і зовнішньому ринках	Розширення можливостей для отримання кредитів під проект від українських і зарубіжних фінансових організацій за рахунок отримання державних гарантій
Соціально-економічний розвиток регіонів України	Полегшення роботи з органами влади за рахунок участі держави в проекті, у тому числі отримання ліцензій, дозвільної документації, висновків наглядових органів
Раціональна інтеграція України у світову економіку	Підвищення статусу проекту за рахунок участі держави. Створення позитивного образу компанії

У концепції ДПП закладено протиріччя: з одного боку, у держави існують зобов'язання перед суспільством і відповідні видатки, а з іншого – у приватного сектору – інтереси отримання прибутку. Проте, недостатній розвиток соціальної і виробничої інфраструктур є перешкодою як для реалізації перспективних планів бізнесу, так і для виконання державою своїх обов'язків.

Механізми ДПП припускають можливості участі влади будь-якого рівня – державного та регіонального.

Основний аспект розвитку ДПП полягає в тому, що державна влада визначає, яких послуг, робіт і інфраструктури країна потребує, а приватний бізнес висуває свої пропозиції, які повинні найбільшою мірою відповідати вимогам держави [5, с. 31].

ДПП – це альтернатива приватизації державної і комунальної власності, коли приватизація неможлива з соціальних або стратегічних причин.

Концепція ДПП, як правило, здійснюється в наступному порядку [4, с. 318]:

- розробка проекту, в рамках якого приватний сектор планує, споруджує і частково управляє об'єктом інвестицій відповідно до завдань держави;
- фінансування інвестицій державою, у тому числі у формі плати за використання інфраструктури;
- укладення довгострокового договору, зміст і структура якого характеризуються великою різноманітністю, способами і строками платежу, його залежністю від якості;
- послуг і певних економічних подій, розподіл поточних витрат можуть визначатися в договорах по-різному, відбиваючи різні цілі і результати переговорів між партнерами;
- перехід об'єкта інвестицій після закінчення строку договору в приватну або державну власність.

У рамках ДПП держава відіграє первинну роль, з одного боку, як головний користувач послуг (в особі населення), що здійснюються у рамках проекту, а з іншого – як суб'єкт, який встановлює спеціальні умови його реалізації.

Таким чином, ДПП розглядається як концепція, що дозволяє використати ресурси приватного сектора для

розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг публічних послуг і позбавити державу від специфічних ризиків, пов'язаних з виконанням проектів.

Важлива частина угод у рамках ДПП – розподіл між учасниками проекту завдань, можливостей і ризиків. При цьому, як правило, дотримується наступна умова: вирішення конкретної задачі покладається на того партнера, який може зробити це з найбільшою ефективністю. Розподіл завдань і відповідальності між державою і приватним сектором залежить від сфери реалізації проекту. Чим більше значення має публічна послуга, тим нижчі ринкові ризики, пов'язані з її наданням, і тим вищі потреби в державному регулюванні.

В залежності від характеру вирішуваних у рамках ДПП конкретних завдань, усю безліч існуючих і виникаючих форм партнерств можна поділити на окремі механізми (моделі) [2, с. 39]:

- концесія;
- особливі економічні зони;
- інвестиційні фонди;
- оренда (лізинг);
- угода про розділ продукції;
- державні контракти;
- підприємства з іноземними інвестиціями.

Характеризуючи коротко кожен форму взаємодії, можна виділити наступні основні моменти.

Концесія. Це найбільш поширена форма ДПП. Її особливість полягає в тому, що у рамках укладеної концесійної угоди держава як повноправний власник майна уповноважує свого приватного партнера виконати впродовж певного терміну обумовлені угодою функції і надає йому для цього відповідні повноваження, без яких нормальне функціонування об'єкта концесії неможливе. Приватний сектор, у свою чергу, за надання в користування державного майна вносить обумовлену сторонами плату.

Так, наприклад, у сфері ЖКГ і транспортної інфраструктури в основному використовуються наступні види концесії: 1) концесія капітального будівництва (на будівництво нового об'єкта); 2) концесія комунального обслуговування (на вже існуючі об'єкти).

Приватний бізнес вкладає інвестиції, управляє переданим йому майном і отримує плату головним чином з платежів, що здійснюються користувачами. Самі ж об'єкти повертаються державній владі або органам місцевого самоврядування після закінчення дії концесійної угоди.

Концесії – це довгострокове партнерство, яке дозволяє сторонам здійснити стратегічне планування своєї діяльності. При укладенні концесійного договору бізнес отримує більше свободи при прийнятті адміністративно-господарських рішень, рішень управлінського і адміністративного характеру і може самостійно регулювати безліч питань, що раніше були прерогативою держави. Держава ж, у свою чергу, залишає за собою ряд сильних важелів впливу на свого компаньйона, і у разі порушень чинної концесійної угоди завжди зможе захистити публічні інтереси і права кінцевих користувачів, тобто населення.

Особливі економічні зони (ОЕЗ). Особлива економічна зона є визначеною урядом частиною території, на якій має діяти особливий режим здійснення підприємницької діяльності, що включає надання податкових, митних і адміністративних преференцій, пільгового режиму землекористування, а також гарантій від можливих несприятливих змін в податковому законодавстві. Унікальність сформованих в ОЕЗ умов полягає в тому, що за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів проводяться роботи із створення інженерної, транспортної, соціальної, інноваційної і адміністративної інфраструктури.

Інвестиційні фонди. Державний інвестиційний фонд має бути призначений для співфінансування інвестиційних проектів. Інвестиційний фонд України має бути частиною коштів Державного бюджету, що підлягає використанню з метою реалізації інвестиційних проектів, що здійснюються на принципах державно-приватного партнерства.

Основна мета діяльності Інвестиційного фонду – підтримка пріоритетних для держави і регіонів конкретних інвестиційних проектів шляхом створення транспортної, інженерної або енергетичної інфраструктури державного або місцевого значення, без якої ці проекти не можуть бути реалізовані. Відбір інвестиційних проектів здійснюється виходячи з показників фінансової, бюджетної, економічної і соціальної ефективності проектів.

Проекти фонду мають відбиратися у рамках публічної процедури, що має передбачати їх розгляд на Інвестиційній комісії з проведення відбору проектів, що претендують на отримання бюджетних асигнувань Інвестиційного фонду, з подальшим відбором на Урядовій комісії з інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне значення.

Оренда (лізинг). Не менш поширений механізм ДПП як у минулому, так і в сьогоденні – оренда. Змістом орендних відносин органів державної влади, місцевого самоврядування і приватного партнера є передача державного або комунального майна в тимчасове користування і за певну плату. У такого роду відносинах в обов'язковому порядку передбачається зворотність самого предмета відносин, передбаченого договором оренди, але право розпорядження майном зберігається за власником (державою) і не передається другій стороні угоди (приватному партнерові) [3].

Угода про розділ продукції. Угода про розділ продукції є договором, відповідно до якого держава надає суб'єкту підприємницької діяльності на відшкодувальній основі і на певний термін виняткові права на пошуки, розвідку мінеральної сировини на певній ділянці надр,

вказаній в угоді, і на проведення пов'язаних з цим робіт, а інвестор зобов'язується здійснити проведення вказаних робіт за свій рахунок і на свій ризик. Угода визначає усі необхідні умови, пов'язані з користуванням надрами, у тому числі умови і порядок розділу продукції між сторонами угоди [1, с. 28].

Ця форма, безумовно, має подібність з концесією, проте все ж відрізняється від неї. Відмінності передусім проявляються в інституті відносин власності між приватним бізнесом і державою. Так, наприклад, в концесійних угодах суб'єкту підприємницької діяльності належить уся випущена продукція, товари або послуги, а в угодах про розділ продукції приватному інвесторові належить лише його частина. Як правило, подібного роду угоди укладаються сторонами відносно нафтопродуктів.

Державний контракт. Державний контракт – це контракт, укладений замовником від імені України з метою забезпечення державних потреб. Головною відмінною рисою державного контракту є особлива мета використання товарів(послуг, робіт), а саме їх закупівля для державних потреб, у тому числі в державний резерв.

Під державними потребами розуміються забезпечувані за рахунок коштів Державного бюджету або місцевих бюджетів публічні потреби, державних замовників в товарах, роботах, послугах, необхідних для здійснення функцій і повноважень України, державних замовників (у тому числі для реалізації державних цільових програм), для виконання міжнародних зобов'язань України, у тому числі для реалізації міждержавних цільових програм, в яких бере участь Україна, або потреби місцевих органів державної влади, державних замовників в товарах, роботі, послугах, необхідних для здійснення функцій і повноважень місцевих органів державної влади.

Підприємства з іноземними інвестиціями. Підприємство з іноземними інвестиціями – господарська організація, заснована великою кількістю юридичних осіб, що створюється національними підприємствами або спільно із зарубіжними партнерами на основі спільної власності на території однієї з країн, де знаходиться засновник. Може мати форму повного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерного товариства.

Відповідно до ст. 116 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 року № 436-IV, підприємство, в статутному капіталі якого не менш як десять відсотків становить іноземна інвестиція, визнається підприємством з іноземними інвестиціями. Підприємство набуває статусу підприємства з іноземними інвестиціями з дня зарахування іноземної інвестиції на його баланс.

Підприємством з іноземними інвестиціями може бути організація будь-якої форми власності, створена на основі об'єднання майна засновників (юридичних і фізичних осіб). У числі засновників такого підприємства можуть бути й іноземні юридичні і фізичні особи.

Особливістю підприємства з іноземними інвестиціями є наявність спільної власності, яка функціонує на території однієї з країн (областей, регіонів) засновників такого підприємства. Метою підприємства з іноземними інвестиціями є якнайповніше використання потенціалу кожної зі сторін, а також максимум корисного ефекту від їх діяльності. Сама можливість участі в прийнятті управлінських і господарських рішень визначається безпосередньо часткою в капіталі підприємства.

Однією з найважливіших особливостей підприємства з іноземними інвестиціями може бути участь держави в усіх сферах діяльності такої організації, чим відповідно і обмежується самостійність в прийнятті рішень приватним бізнесом, на відміну від концесії.

Інші форми. Останнім часом механізми ДПП стають усе більш різноманітними, перелік їх постійно розширюється, швидкісними темпами модернізуються і удосконалюються самі моделі ДПП. Так, наприклад, якщо концесійна угода спочатку передбачала тільки таку сферу застосування, як транспортна інфраструктура, то тепер ми можемо спостерігати її розвиток і в ЖКГ, кабельному телебаченні, телефонії, освіті, охороні здоров'я і в інших об'єктах соціальної сфери.

В цілому, аналізуючи суть ДПП, можна стверджувати, що його головною частиною є контракт між державою і інвестором, обов'язковою умовою якого стає розподіл ризиків проекту. Механізми ДПП є не стандартними юридичними формами, а відрізняються залежно від типу партнерства і специфіки галузі. Вони дозволяють зменшувати міру відмови в майбутньому від проекту, збільшують якість обслуговування, оптимізують користування ресурсами і здійснюють необхідну модернізацію об'єкта угоди.

Усі механізми ДПП вже достатньою мірою вивчені і врегульовані українським законодавством. Згаданих форм взаємодії цілком вистачає, щоб спробувати втілити їх в життя. У разі застосування на місцях цих розробок вони здатні дати поштовх економічному розвитку регіону.

Проте, якщо звернутися до зарубіжного досвіду, чи можна визначити, який з механізмів ДПП є прийнятнішим? Якщо подивитися на таку сферу, як водопостачання і очисні (каналізаційні) споруди, то можна побачити наступні підходи в різних країнах [5, с. 30]:

- публічне володіння і експлуатація – у багатьох країнах;
- публічне володіння і приватне управління – у Франції, зазвичай на 10–12 років;
- PFI— модель (приватна фінансова ініціатива) – в Туреччині і Китаї, наприклад, ВТО-контракти, коли плату приватному сектору здійснює не кінцевий споживач, а органи влади; ці кошти надалі йдуть на розвиток нових проектів по водопостачанню;
- концесії – поширені в країнах, що розвиваються: тут приватні інвестори будують нову систему, збирають плату за тарифом від користувачів (ціни можуть встановлюватися публічною владою або за концесійною угодою), переймають на себе ризики вимог, забезпечують відповідність води вимогам за якістю і доступністю; у кінці концесії об'єкт повертається публічному сектору;
- приватизація – в Англії державні водні споруди були передані регіональним водним компаніям, які володіють мережами водопостачання і мережами очисних споруд; проте публічний сектор, залучений до моніторингу надання послуг, фіксує максимальні ціни на воду, забезпечує наявність конкуренції у галузі водопостачання. Подібна система також існує в Чилі.

✎ Попри те, що впровадження механізмів ДПП в реальну практику йде край повільно, в недалекому майбутньому ми зможемо спостерігати результати цієї великомасштабної і, безумовно, потрібної роботи. На сьогодні в Україні механізми ДПП використовуються, як правило, в масштабних інвестиційних проектах. Доцільність розвитку ДПП в Україні визнана на державному рівні. Створюється необхідне інституціонально-правове середовище. Швидко зростає кількість проектів, пропонуваних до реалізації на основі ДПП, у тому числі і великих з великою тривалістю життєвого циклу. Успішне застосування ДПП є передумовою до процвітання і

швидкого розвитку соціально-економічної сфери України. Для досягнення цієї мети органам державної влади і представникам бізнес-структур необхідно консолідувати усі свої зусилля і накопичений потенціал, розробити таку модель взаємодії, за якої обидва боки змогли б безперебійно і плідно рухатися до загального результату, працювати погоджено в загальних інтересах, формуючи партнерські моделі взаємовідносин в різних сферах. Тут виключно важливо знайти саме свій інтерес, який потрібний для реалізації соціально значущих проектів. Державно-приватне партнерство – один з найбільш прийнятних варіантів взаємодії. У великих і невеликих містах України вже давно спостерігається значний інтерес до механізмів залучення в інфраструктуру таких необхідних інвестицій. Проекти ДПП можуть принести велику економічну і політичну користь.

#### Література.

1. Єрмілов С. Ф. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – № 4. – С. 25–29.
2. Кулик В. А. Розвиток державно-приватного партнерства (на прикладі авіатранспортної сфери) / В. А. Кулик, О. Й. Косарев, Н. О. Полянська // Вчені записки НАУ. Економічна теорія. – 2009. – С. 38–43.
3. Пантелеєнко В. М. Крупні інфраструктурні проекти 2009-2010 років на основі державно-приватного партнерства – як основа подолання кризи в будівельній галузі // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.avbmv.com.ua/content/view/638/1>.
4. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення / О. М. Полякова // Научно-технический сборник ХНАГХ «Коммунальное хозяйство городов». – № 87. – 2009. – С. 317–322.
5. Чередніченко Л. Перспективи України у запровадженні державно-приватного-партнерства в інфраструктурних проектах / Л. Чередніченко // Автошляховик України : наук.-вироб. журн. Державотрансдніпроєкт, Укравтодор. – № 2. – 2006. – С. 30–31.

УДК 351:172.2

*Денис Левчишен*

### ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ ПРИНЦИПУ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*В статті розглядаються методологічні проблеми визначення, обґрунтування та застосування принципу соціальної справедливості в державному управлінні. Розкривається зміст принципу соціальної справедливості у дзеркалі сутнісних характеристик принципів державного управління. Принцип соціальної справедливості розглядається як фактор забезпечення організованості процесу державного управління.*

© Левчишен Д.І., 2012.