

Віта ГАРБАРИНІНА

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Львівський регіональний інститут державного управління

**УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО  
МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНО-  
ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

Розглядається сучасний стан організаційно-правового забезпечення розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Порівнюються основні положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» та Модельного закону про публічно-приватне партнерство. Пропонується використати Модельний закон про публічно-приватне партнерство як рекомендації для вдосконалення моделі взаємовідносин держави, бізнесу та суспільства в процесі реалізації проектів державно-приватного партнерства та забезпечення системного розвитку законодавства у сфері державно-приватного партнерства. Наголошується на основних факторах, що стимують залучення приватного бізнесу в проекти державно-приватного партнерства в Україні. Пропонується вдосконалити інституційно-функціональне забезпечення розвитку державно-приватного партнерства в Україні, зокрема активізувати роботу щодо формування організаційних засад розвитку державно-приватного партнерства на місцевому рівні та забезпечити відповідним рівнем підготовки представників публічної влади, відповідальних за реалізацію державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, організаційно-правовий механізм, проекти державно-приватного партнерства, Модельний закон про публічно-приватне партнерство.

**Vita Harbarynina. Improvement of the organizational and legal mechanism of the public-private partnership policy implementation in Ukraine**

The modern state of organizational and legal support of public-private partnership in Ukraine is considered. The comparison of the main approaches of the Law of Ukraine «On Public Private Partnership» and the Model Law on public-private partnership is carried out. It is proposed to use the Model Law on public-private partnership as recommendations to improve the model relationship between the state, business and society in the implementation of public-private partnership projects and to provide systematic development of legislation on public-private partnership. It is stressed on the main factors that hinder the involvement of private sector in public-private partnership projects in Ukraine. It is proposed to improve the institutional and functional ensuring of the development of public-private partnership in Ukraine, in particular, to step up work on the formation of the organizational principles of public-private partnership at the local level and to provide the appropriate level of training of representatives of public authorities responsible for the implementation of public-private partnerships.

© Гарбариніна В. Ю., 2015

Key words: public-private partnership, organizational and legal mechanism, public-private partnership projects, the Model Law on public-private partnership.

В Україні одним з основних завдань держави на етапі становлення державно-приватного партнерства (ДПП) є підвищення привабливості всіх його механізмів, забезпечення максимальної доступності для бізнесу, удосконалення нормативно-правової бази для розвитку перспективного й потрібного напряму. Це шанс пожвавити економіку, налагодити партнерські відносини між бізнесом, владою і населенням, створити основи для забезпечення сталого розвитку територій та підвищення якості життя населення. Створення сприятливих умов для вітчизняного та міжнародного бізнесу потребує перегляду та формування дієвого організаційно-правового механізму реалізації політики у сфері ДПП. Особливої актуальності набувають проблеми законодавчого регулювання у сфері ДПП, які вимагають першочергового вирішення для запуску проектів ДПП в Україні, та відповідного інституційно-функціонального забезпечення.

Питаннями дослідження розвитку ДПП займаються вітчизняні та закордонні вчені, а саме: В. Варнавський, Б. Данилишин, І. Запатріна, М. Ленд'єл, Л. Проданова, К. Павлюк, В. Тищенко, Л. Федулова, П. Шилепницький. Існують праці, де висвітлений успішний досвід застосування механізму ДПП в інших країнах та проаналізовані практичні проблеми його впровадження в Україні.

Питання вдосконалення ефективності організаційно-правового механізму реалізації політики ДПП в Україні залишається відкритим і потребує дослідження.

Метою статті є визначення особливостей формування та проблем функціонування організаційно-правового механізму реалізації політики ДПП в Україні в сучасних умовах.

ДПП для України не нове. Концесійне законодавство з'явилося ще в 1999 р., коли в жодній із країн СНД, які сьогодні активно використовують ДПП, подібних законів не існувало. ДПП як більш широке поняття в Україні було закріплено законом у 2010 р. [3]. На жаль, закон про ДПП виявився недосконалим. Минуло більше ніж чотири роки з набранням ним чинності, але підготовка та реалізація проектів ДПП успіху не мають. Процес дуже тривалий і дорогий, простіше користуватися концесійним законодавством, що й практикується в Україні.

Проекти, які реалізуються в Україні, лише за назвою можна віднести до ДПП, адже більшість із них сформовані на основі державних закупівель і не передбачають серйозних інвестиційних капіталовкладень. Зазначимо, що законодавство у сфері ДПП недосконале, інституційне середовище не сформоване, знання публічної влади з цього питання обмежені, досвід і необхідні навички в реалізації проектів відсутні. При цьому місцева влада відчуває велику

потребу в застосуванні ДПП для розвитку територій. Проекти, які реалізовуються в Україні, використовуючи механізми ДПП, упроваджуються виключно завдяки ентузіазму партнерів і працюють як правило всупереч існуючим на ринку правилам.

Намірами вдосконалити Закон України «Про державно-приватне партнерство» стала розробка проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства в Україні та стимулювання інвестицій)» № 1058 від 27 листопада 2014 р. [4]. Метою законопроекту є зняття регуляторних бар'єрів для розвитку ДПП та стимулювання інших механізмів заолучення інвестиційних капіталовкладень в Україні. Проте нові норми законопроекту натрапили на нерозуміння Головного науково-експертного управління Верховної Ради України і Комітету Верховної Ради України з питань протидії корупції, які виявили в законопроекті корупційні чинники. Системного вирішення проблем, що перешкоджають участі приватного бізнесу в модернізації інфраструктури, цей законопроект не пропонує.

Для налагодження ДПП в Україні необхідно створити логічну модель відносин держави, бізнесу та суспільства. Для цього можна використати вже створену базу, а саме Модельний закон про публічно-приватне партнерство, прийнятий Міжпарламентською асамблеєю країн СНД [2]. Для того щоб створити сприятливі умови для вітчизняного та міжнародного бізнесу у сфері ДПП необхідно визначити причини, що перешкоджають розвитку інноваційно-інвестиційних процесів. Для цього пропонуємо розглянути і порівняти положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» та Модельного закону про публічно-приватне партнерство (таблиця).

Розбіжності починаються вже у визначенні терміна. В Україні вживається термін «державно-приватне партнерство», що, на думку деяких учених, значною мірою звужує сутність поняття [1]. Крім того, законом про ДПП концесія визначена як одна з форм ДПП. Таким чином, ніщо не заважає реалізовувати концесії за спеціальним законодавством і не дотримуватися процедур, передбачених законом про ДПП. Закон про ДПП прямо не регулює фінансові взаємовідносини між сторонами партнерства. У свою чергу, Модельний закон передбачає різні підходи до фінансових відносин між партнерами. Для прибуткових і привабливих з точки зору окупності проектів існує «плата приватного партнера публічному партнерові», для соціально важливих, але збиткових проектів за рахунок споживачів послуг об'єктів – так звана плата за доступність [5]. Такий підхід, закріплений у Модельному законі, передбачає інший спосіб формування ДПП, що дозволить розпочати будівництво автомагістралей, мостів та інших важливих для розвитку території та країни в цілому об'єктів інфраструктури.

**Порівняння Закону України  
«Про державно-приватне партнерство» та Модельного закону  
про публічно-приватне партнерство**

Закон України «Про державно-приватне партнерство»	Модельний закон про публічно-приватне партнерство
Державно-приватне партнерство (ДПП)	Публічно-приватне партнерство (ППП)
Концесія – одна з форм ДПП	Проект ППП може реалізовуватися публічним і приватним партнерами за допомогою укладання та виконання угоди про ППП, участі в організації ППП, а також у будь-яких інших формах відповідно до законодавства держави та міжнародного договору
Прямо не стосується фінансових взаємовідносин між сторонами партнерства	Передбачає різні підходи до фінансових відносин між партнерами
Складна процедура прийняття рішення про доцільність реалізації того чи іншого проекту ДПП (не залючені в процесі територіальні громади)	Рекомендує обов'язково проводити громадські слухання за результатами фінансово-економічного обґрунтування і вже з урахуванням висловлених міркувань приймати остаточне рішення щодо реалізації проекту в запропонованій правовій формі
Договір створює жорсткі рамки для ДПП	Договір повинен мати виключно рекомендаційний характер
Відсутня згадка про фінансові організації	Фінансові організації – учасники ППП
Проведення конкурсу з визначення приватного партнера	Організація конкурсних процедур та можливість проведення конкурентного діалогу
Ризик приватного партнера – невиконання державою своїх зобов'язань	Мінімізація ризику приватного партнера – новий об'єкт залишається у власності приватного партнера до моменту виконання державним партнером своїх зобов'язань за договором

У законі України про ДПП передбачена процедура прийняття рішення про доцільність реалізації проекту ДПП, але вона дуже складна. На відміну від українського законодавства, Модельний закон містить вимоги до проведення незалежної компетентної оцінки фінансово-економічного обґрунтування доцільності реалізації проекту ДПП. Модельний закон рекомендує зачутати до обговорення проекту ДПП територіальні громади, проводити громадські слухання за результатами фінансово-економічного обґрунтування і вже з урахуванням висловлених міркувань приймати остаточне рішення щодо реалізації проекту в запропонованій правовій формі.

Серйозними факторами, що стимулюють залучення приватного бізнесу в проекти ДПП в Україні, є: декларативність гарантій прав і обов'язків сторін договору ДПП; відсутність механізмів реалізації відповідальності сторін у процесі невиконання взятих зобов'язань, особливо це стосується держави; обмежені можливості щодо вирішення суперечок; відсутність за угодою можливості зміни осіб та умов у зобов'язаннях приватного партнера. Договори співпраці за ДПП мають жорсткі межі. У цьому випадку неможливо сформувати взаємовигідні умови співпраці у сфері ДПП з урахуванням обставин, які можуть виникнути в процесі реалізації проектів ДПП. Модельний закон передбачає, що типові або зразкові договори мають виключно рекомендаційний характер і не обмежують свободу партнерів у побудові взаємовідносин, а навпаки допомагають створити такий договір, в якому будуть враховані всі важливі для сторін позиції.

Важливою в забезпеченні ефективності ДПП є конкуренція під час залучення приватних партнерів. Для того щоб забезпечити високу зацікавленість участі в конкурсі серйозних досвідчених партнерів та зробити цей процес максимально ефективним з точки зору забезпечення публічного інтересу, Модельний закон передбачає не тільки вимоги до організації конкурсних процедур, але і можливість проведення конкурентного діалогу [5]. Важливим є визначення випадків, у яких можливо і доцільно укладати угоди без проведення конкурсу. Законодавство України не передбачає конкурентного діалогу та випадків, коли ДПП здійснюється без проведення конкурсу. Таким чином, зменшуються можливості реалізації інноваційних проектів, які могли б забезпечити економічне зростання в Україні.

Головні ризики приватного бізнесу в процесі реалізації проекту ДПП пов'язані з невпевненістю в тому, що державний партнер буде виконувати зобов'язання впродовж усього терміну реалізації проекту. У більшості випадків приватний партнер готовий вкласти гроші в проект тільки за умови отримання державних гарантій. За таким принципом діють і фінансові установи під час ухвалення рішення про надання запозичень для складних і довгострокових проектів. А гарантування зобов'язань держави, по-перше, складно реалізовувати, а по-друге, кількість гарантійних зобов'язань, особливо в країнах, що розвиваються, дуже обмежена. Для того щоб обійтися без таких гарантій, пропонується дозволити, щоб побудований у межах ДПП новий об'єкт залишився у власності приватного партнера до моменту виконання державним партнером зобов'язань за договором. У деяких випадках договір може передбачати і відсутність умови передачі відповідного об'єкта державі [5].

Таким чином, застосування положень, що містяться в Модельному законі про публічно-приватне партнерство, можна використати як рекомендації для вдосконалення моделі взаємовідносин держави, бізнесу та суспільства в процесі реалізації проектів ДПП та

забезпечення системного розвитку законодавства у сфері ДПП.

Інституційно-функціональне забезпечення розвитку ДПП в Україні також потребує вдосконалення. Уповноважений орган з питань ДПП (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) має вплив лише на проекти, сформовані відповідно до процедур закону про ДПП. В основному проекти реалізуються у формі концесії місцевими органами влади, але підрозділів з ДПП на місцях не створено, відповідальність за результат реалізації таких проектів не персоналізована.

На регіональному та місцевому рівнях необхідно активізувати роботу щодо формування організаційних засад розвитку ДПП, розробити та прийняти місцеві програми розвитку ДПП, сформувати бази інвестиційних проектів, розробити техніко-економічні обґрунтування проектів. При цьому слід передбачити, що витрати на таке обґрунтування будуть компенсовані приватним інвестором після прийняття рішення щодо реалізації проекту. Такий підхід дозволить забезпечити для інвестора привабливість, безпеку вкладення коштів у державну власність та розвиток тієї сфери, яка стратегічно важлива для певної території і держави в цілому. Щоб здійснити все перераховане, необхідне професійне кадрове забезпечення відповідного рівня підготовки. Проте проблемою залишається відсутність в українському законодавстві вимог до кваліфікації представників публічної влади, відповідальних за реалізацію ДПП. За даними міжнародних організацій, 95 % проектів ДПП у світі не реалізовуються у зв'язку з відсутністю кваліфікованої підготовки та низьким професійним потенціалом публічної влади в цій сфері [5]. Тому важливим завданням залишається підвищення професійного рівня тих, хто приймає надзвичайно складні і важливі для суспільства рішення в процесі створення та реалізації проектів ДПП.

Для того щоб управляти ризиками в процесі реалізації проектів ДПП, керівникам та спеціалістам центральних та місцевих органів влади необхідно не тільки отримати й активно застосовувати відповідні знання, але й освоїти технології раціонального використання нагромадженого досвіду. Тому потрібно розробити і впровадити спеціалізовані програми навчання щодо підготовки та реалізації проектів ДПП як для керівників, так і для фахівців на різних рівнях управління цими проектами. Адже ризики проектів ДПП та залучені обсяги ресурсів велиki, а відсутність у законодавстві елементів кадрової підтримки ДПП призводить до нерозуміння відповідальними за підготовку проектів представників публічної влади сутності цього явища і своєї міри відповідальності. Необхідно передбачити в навчальних планах закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління, програми, орієнтовані на практику магістерської підготовки щодо механізмів ДПП, запровадити програми підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань

упровадження ДПП та введення сертифікації фахівців з управління проектами ДПП. Доцільно було б забезпечити підготовку та розповсюдження посібників із застосування форм ДПП в різних сферах економіки, таких як транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я тощо.

Таким чином, для вдосконалення організаційно-правового механізму реалізації політики ДПП в Україні пропонуємо: створити привабливу модель відносин держави, бізнесу та суспільства, беручи до уваги основні положення Модельного закону про публічно-приватне партнерство; персоналізувати відповідальність за підготовку та результати реалізації проектів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях; активізувати роботу щодо формування організаційних засад розвитку ДПП на місцевому рівні; розробити і впровадити спеціалізовані програми навчання на різних рівнях управління проектами ДПП.

З огляду на збільшення інтересу до України з боку закордонних інвесторів напрямом подальших досліджень може стати визначення особливостей формування та функціонування інших механізмів розвитку ДПП в Україні.

#### **Список використаних джерел / List of references**

1. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування. – 2010. – № 4. – С. 62 [Zapatrina I. V. Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: perspektivu zastosuvannia dla realizatsii infrastrukturnykh proekтив i nadannia publichnykh posluh / I. V. Zapatrina // Ekonomika i prohnozuvannia. – 2010. – № 4. – S. 62].

2. Модельний закон о публічно-приватном партнерстве : Постановление МПА СНГ от 28 нояб. 2014 г. № 41-9. – Режим доступа : [www.dropbox.com/s/ia3id403qbu7sz/Model%20CIS%20PPP%20Law%20-%20Russian.pdf?dl=0](http://www.dropbox.com/s/ia3id403qbu7sz/Model%20CIS%20PPP%20Law%20-%20Russian.pdf?dl=0) [Modelnyiy zakon o publichno-privatnom partnerstve : Postanovlenie MPA SNG ot 28 noyab. 2014 g. № 41-9. – Rezhim dostupa : www.dropbox.com/s/ia3id403qbu7sz/Model CIS PPP Law - Russian.pdf?dl=0].

3. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524 [Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo : Zakon Ukrayny vid 1 lyp. 2010 r. № 2404-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrayny. – 2010. – № 40. – St. 524].

4. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства в Україні та стимулювання інвестицій : Постанова від 12 груд. 2015 р. № 195-VIII. – Режим доступу : [zakon0.rada.gov.ua/laws/show/195-19](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/195-19) [Pro pryiniattia za osnovu proektu Zakonu Ukrayny pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayny shchodo zniattia rehuliatornykh barieriv dla rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v

Ukraini ta stymuluvannia investytii : Postanova vid 12 hrud. 2015 r. № 195-VIII. – Rezhym dostupu : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/195-19].

5. Zapatrina I. Harmonisation of public-private partnership legislation: regional and international context of the Model Law on Public-Private Partnerships for the CIS Countries / Zapatrina I., Zverev A., Rodina A. // EPPPL. – 2015. – № 1. – P. 3 – 16.

*Надійшла до редколегії 22.09.15*

**УДК 614.2 (477).004.14:001.83 (100) (083.74)**

Ольга КОВАЛЕНКО

ДУ «Український інститут стратегічних  
досліджень МОЗ України», м. Київ

#### **ВПРОВАДЖЕННЯ В ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ISO СЕРІЇ 9 000 ТА ISO СЕРІЇ 10 000**

Досліжується необхідність впровадження міжнародних стандартів на державному рівні в галузі охорони здоров'я України. Висвітлюється історичний аспект використання стандартів ISO на українських теренах. Розкривається база нормативно-правового підґрунтя стандартизації. Аналізується сукупність діючих в Україні стандартів ISO серії 9 000 та ISO серії 10 000 щодо можливості їх використання в організації медичної допомоги. Проводиться наукове дослідження стану впровадження в державному управлінні України міжнародних стандартів ISO серії 9 000 та ISO серії 10 000. Приділяється увага впровадженню зазначених стандартів у діяльність системи охорони здоров'я населення України. За результатами проведеного дослідження визначається сукупність імплементованих стандартів, які доцільно застосовувати в системі охорони здоров'я України.

Ключові слова: державне управління, охорона здоров'я, якість, державні стандарти України, міжнародні стандарти ISO серії 9 000 та ISO серії 10 000.

*Olga Kovalenko. Introduction in state administration of Ukraine of international standards series ISO 9 000 and ISO 10 000*

Necessity of the implementation of international standards at the national level in healthcare of Ukraine is study. The historical aspect of ISO standards in Ukraine is cleared up. The legal basis for standardization is explained. The analysis of the set of current standards of ISO 9 000 and 10 000 series in Ukraine as to the possibility to use them for medical care is made. A scientific study of introduction of ISO 9000 series and ISO 10 000 in public administration in Ukraine is carried out. The focus is made on the implementation of these standards in the activities of the health system in Ukraine. The set of implemented standards, which are useful in the health system of Ukraine, is defined on the results of the investigation.

Key words: state administration, health, quality, state standards in Ukraine, international standards ISO 9 000 and ISO 10 000 series.

© Коваленко О. О., 2015