

В. П. Жук,  
здобувач, Академія муніципального управління, м. Київ

# ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*Проведено аналіз зарубіжної практики організації державно-приватного партнерства. Визначили основні форми ДПП, що використовуються в Україні.*

*The analysis of foreign practice of public – private partnership. Identified the main forms of PPP used in Ukraine.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Останніми роками у всьому світі активно розвиваються проекти, засновані на співпраці держави і бізнесу в різних галузях економіки, навіть тих, які раніше знаходилися виключно в державній власності і державному управлінні (електроенергетика, автодорожнє, залізничне, комунальне господарство). В той же час успішне використання цього механізму неможливо представити без створення відповідних умов, зокрема необхідної нормативно-правової бази і органів влади (підрозділів), що координують зусилля держави і приватного сектора в конкретній області.

Державно-приватне партнерство є дуже перспективним механізмом, що дозволяє, з одного боку, притягнути приватні інвестиції для фінансування соціально-значимих проектів, а з іншого — створити нові можливості для здійснення підприємницької діяльності приватними компаніями. Досвід реалізації ДПП- проектів існує, як в Україні, так і у ряді розвинених зарубіжних країнах.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проаналізовано позитивний зарубіжний досвід державно-приватного партнерства (Н.В. Піроженко, О.М. Ємельянова, Свірська О.В., Шкурко З.В., Д.В.Романченко, В.І. Насипаний, М.В. Пундик, К.І. Луговик, Н.М. Богданова, С.А. Запорожець). Проведено аналіз негативного досвіду державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах (С. М. Чижова, І.В. Храмова, Г.О. Гончарук, В.І. Крижан, Є.Г. Абрамова, С.А. Даниленко, Д.Ю. Костишин). Розроблено рекомендації щодо використання зарубіжного досвіду державно-приватного партнерства в Україні ( А.С. Крупник, О.Д. Балесна, Н.В. Бєделева, Пермькова Л.Д., Сивак Т.В.). Питанням організації ДПП в зарубіжних країнах присвячені також роботи таких вчених: П.І. Надолішній, та М.С. Оганісян, Т.І. Пахомова, Павлюк К.В.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- розглянути ряд чинників розширення практики використання ДПП;
- проаналізувати досвід організації ДПП у зарубіжних країнах;
- виділити стратегічні функції ДПП.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Розвиток державно-приватного партнерства в багатьох країнах виступає однією з найважливіших умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентосдатності країни, а також розвитку виробничої і соціальної інфраструктури.

Зміна ролі держави в економічному житті і розширення сфери партнерських стосунків знайшли своє відображення в створенні спеціальних організацій у сфері спільної діяльності: агентств, акціонованих компаній, державних корпорацій і асоціацій.

Серед них ключову роль у розвитку державно-приватного партнерства грають "центри компетенцій" — координаційні органи, що виконують функцію національного оператора, вироблення методології і стандартів реалізації проектів, розвитку законодавчої бази і так далі.

Згідно даним компанії "Делойт і Туш", державно-приватне партнерство найбільш розвинене у Великобританії, Австрії і Ірландії переважно, дорожній сфері.

Великобританія займає перше місце серед європейських країн за вартістю підписаних державно-приватних контрактів [2].

Перший досвід ДПП у Великобританії був зафіксований в 1981 р. у зв'язку з перебудовою лондонських доків на основі нової дерегульованої і ринкової орієнтованої політики планування. У 1992 році з метою розвитку ефективніших

громадських послуг високої якості була заснована "Приватна фінансова ініціатива" (PFI).

У 1997 р. процедури PFI були змінені, і на світ з'явилися нові критерії урядової підтримки проектів ДПП. Далі послідувала ціла серія більш-менш успішно початих проектів ДПП, серед яких слід зазначити створення інтегрованої системи обробки відходів на острові Уайт, громадської бібліотеки у Борнмуті, шкіль у Бриджпорте і Дорсеті, будинків пристарілих в Сурреї, будівництво будівлі поліції в Ілкестоні і так далі.

У кінці 90-х років у рамках просування ідеї "приватної фінансової ініціативи" Держказначейством країни була створена група з висококваліфікованих службовців (Treasure task force) для надання різносторонньої допомоги міністерствам і відомствам. На основі цієї групи в 2000 р. була сформована спеціальна державно-приватна компанія Partnerships UK, що має правову форму товариства з обмеженою відповідальністю, яка стала основним оператором проектів ДПП з боку держави.

Капітал компанії — 10 млн ф.ст. Обсяг фінансування — 45 млн ф.ст. Співробітники цієї компанії не є чиновниками. Вони отримують зарплату не з бюджету, але, виходячи з того, наскільки успішно реалізуються проекти. Наглядова рада компанії налічує близько 55 чоловік, включаючи і міністра.

Partnerships UK — це свого роду акціонерне товариство, або "суспільство на паях". Доля держави в цій компанії — 49%, і 51% — бізнесу. У структурі Partnerships UK можна виділити Правління, Інвесткомітет, Комітет аудиту, Фінансовий комітет. До складу правління входять як представники держави, так і приватного сектора. Для моніторингу і оцінки ефективності компанії створена Консультативна Рада, куди входять тільки представники держструктур.

Partnerships UK є не лише консультантом, але і розробником проектів державно-приватного партнерства. Компанія здійснює оцінку проектів і результатів їх виконання, розробляє моделі ДПП; розділяє ризики і прибутки, супроводжує проекти впродовж терміну їх здійснення.

Головний напрям діяльності Partnerships UK — робота з Урядом Великобританії щодо розвитку політики ДПП і стандартизації контрактів.

Partnerships UK не займається реалізацією високододаткових проектів, які можуть самостійно фінансуватися приватним сектором.

Результат діяльності компанії за перші 4 роки (2000—2004) є реалізація 620 контактів ДПП на загальну суму 60 млрд євро [3].

Серед країн, де механізм державно-приватного партнерства вже сформований, слід зазначити і Австралію. Тут в 2004 р. з метою перетворення розрізнених проектів у єдиний ринок був створений Національний форум з державно-приватного партнерства. До складу цього форуму входять представники усіх штатів і територій, а також федерального уряду. Основна мета діяльності форуму полягає в створенні умов для тіснішої взаємодії держави та приватного сектора [4].

Подібні організації засновані і на рівні штатів. Зокрема, в 2000 р. в штаті Вікторія при Департаменті казначейства і фінансів був створений експертний центр по державно-приватному партнерству — Partnerships Victoria, а також були прийняті законодавчі акти, що формально закріпили поняття ДПП, що включає усі моделі (BOO, BOOT і так далі), що використовувалися раніше. Крім того, такі роботи, як забезпечення госпіталів і соціальне обслуговування, що фінансуються з бюджетних джерел, але здійснюються приватними компаніями, були переведені у форму державно-приватного партнерства. І нарешті, керівництво штату почало розвивати комплекс механізмів ДПП, заснованих на британській моделі приватної фінансової ініціативи [4]. На да-

ний момент вже реалізовано 19 вартість яких складає 9,5 млрд дол.

У компетенцію Partnerships Victoria входить:

- визначення основних напрямів політики;
- консультування при реалізації проектів;
- організація курсів і тренінгів для підвищення кваліфікації представників обох сторін [3].

У Ірландії реалізується цілий ряд інфраструктурних проектів у таких галузях економіки, як енергетика, транспорт, переробка відходів, а також сфера соціальних послуг. У 1998 р. Департаментом доквілля, пам'ятників архітектури і місцевих органів влади була сформована робоча група для дослідження вигід від використання ДПП. Департаментом фінансів і групою консультантів були проведені дослідження по ДПП. В результаті урядом Ірландії була прийнята концепція застосування ДПП як механізму реалізації державних інфраструктурних проектів.

У 1998 р. був сформований централізований орган по ДПП — Центральний відділ по ДПП у рамках Департаменту фінансів Ірландії. Також спеціальні відділи по ДПП були сформовані у рамках Департаменту доквілля, пам'ятників архітектури і місцевих органів влади, Департаменту держпідприємств, Національного дорожнього агентства, Департаменту освіти і науки.

Таким чином, для Ірландії характерно централізоване управління проектами ДПП, через Центральний відділ по ДПП в рамках Департаменту фінансів, у компетенцію якого входить також розробка загальної політики і координація проектів. Реалізацією проектів займаються відділи по ДПП у рамках галузевих департаментів. Департаменти відповідальні перед урядом за реалізацію проектів ДПП, передбачених в їх стратегічних планах, Центральний відділ підзвітний безпосередньо Уряду Ірландії. Загальна кількість персоналу державних службовців, що спеціалізується на проєктах ДПП, — 30 чоловік [2].

Значний інтерес представляє досвід організації ДПП в Німеччині і США, бо при середньому рівні розвиненості механізми ДПП використовуються дуже активно.

У Німеччині державно-приватне партнерство використовується досить давно в проєктах кооперативного будівництва. Перші некомерційні будівельні суспільства були створені на основі приватних ініціатив ще в середині XIX століття. У контексті співпраці між некомерційними компаніями і державним сектором такі компанії вимушені накладати деякі обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутку. У обмін на це держава надає — їм податкові пільги. Недолік фінансових ресурсів на федеральному рівні, в землях і муніципалітетах каталізує дебати по включенню приватної економіки в реалізацію державних завдань. Німецькі банки і інші фінансові установи грають дуже активну роль у цих дебатах з питань майбутнього розвитку ДПП. Приватне фінансування державних інвестицій шляхом лізингу основних фондів, факторингу і інших моделей участі просувається як інтелектуальна альтернатива традиційному муніципальному фінансуванню шляхом класичних позик. Починаючи з другої половини 80-х років минулого століття, державно-приватне партнерство в Німеччині стає особливо важливим. Цей процес розпочався з великих проектів відновлення і перебудови міської інфраструктури в землі Північний — Рейн — Вестфалія, зробивши необхідними зміни в структурній політиці і виявивши недолік державного фінансування. У контексті нової тоді регіональної структурної політики на початку 90-х років були створені агентства розвитку, що об'єднують державних партнерів (наприклад, місцева влада) і приватних гравців (землевласників, торгові асоціації і так далі). Як вищий пріоритет такі агентства прийняли завдання відновлення покинутих земель.

У 2002 р. заснована спеціалізована група по ДПП при Міністерстві фінансів (PPP Task Force at the NRW Finance

Ministry), яка надає підтримку в реалізації державної політики по ДПП. Серед стратегічних функцій групи по ДПП слід виділити:

- забезпечення державної політики у сфері ДПП;
- стандартизацію і рекомендації;
- вдосконалення законодавчої бази;
- просвіту і популяризацію державно-приватного партнерства;
- співпраця і обмін досвідом на національному і міжнародному рівнях.

До поточних функцій відносяться консультування органів державної влади і організація початкової стадії і підтримка пілотних проектів (для федеральних і місцевих органів влади).

На регіональному рівні питаннями ДПП займаються спеціалізовані групи по ДПП при регіональних міністерствах фінансів, а на місцевому — органи управління муніципалітетом [3].

У США для розвитку ДПП утворений Національний сонет по державно-приватному партнерству, який виконує функції вироблення загальної стратегії і координації у сфері ДПП. Питання підготовки і реалізації конкретних проектів ДПП знаходяться у веденні місцевих органів влади. При цьому з 65 базових видів діяльності муніципальної влади (шкільна освіта, водопровід, каналізація, прибирання сміття і так далі) середнє місто використовує комерційні фірми при виконанні 23-х.

Через специфіку правової системи США, нормативне регулювання і управління проектами ДПП здійснюється законодавством і органами влади окремих штатів [3].

У інфраструктурних галузях у США поширені наступні види державно-приватного партнерства: DB(design — build), DBOM(design — build — operate — maintain), контракти на управління, концесії.

Важливу роль грають також державні корпорації — організації, що створюються урядом (або органами влади штатів і муніципалітетів) на комерційній або некомерційній основі. Власником таких корпорацій є держава. Часто вони продають частину своїх акцій, що призводить до утворення такої форми державно-приватного партнерства, як змішані підприємства, але залишають за собою контрольні функції [7].

Таким чином, аналіз зарубіжної практики показав, що в тих країнах, де ці механізми ДПП найбільш розвинені, існують координаційні органи (підрозділи) з питань державного партнерства. Проте функції і повноваження цих органів дуже різні.

В Україні вже почався процес створення таких підрозділів і в рамках міністерств. Так, при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, Міністерстві транспорту та зв'язку України і Мінкультури України вже сформовані ради з ДПП, а у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України створений департамент по державно-приватному партнерству і інвестиційній політиці. Далі в цілях організації роботи по розвитку державно-приватного партнерства в сфері енергозбереження і підвищення енергоефективності в рамках Міністерства енергетики та вугільної промисловості України пропонується створити спеціальну Раду по ДПП, яка на колегіальній основі буде здійснювати наступні функції:

- розробку проектів концепцій, програм і інших документів, пов'язаних з розвитком механізмів державно-приватного партнерства в Україні, в т.ч. і в сфері енергозбереження і енергоефективності;
- вироблення пропозицій з вдосконалення законодавства по державно-приватному партнерству, в т.ч. і в сфері енергозбереження і енергоефективності;
- аналіз ефективності існуючих і знову пропонувані заходів зі стимулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні, в т.ч. і в сфері енергозбереження і енергоефективності;

— визначення основних напрямів розвитку державної політики у сфері державно-приватного партнерства в сфері раціонального використання енергоресурсів;

— підготовку аналітичних матеріалів по державно-приватному партнерству, в т.ч. і в сфері енергозбереження і енергоефективності.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, останніми роками у всьому світі активно розвиваються проекти, засновані на співпраці держави і бізнесу в різних галузях економіки, навіть тих, які раніше знаходилися винятково в державній власності і державному управлінні (електроенергетика, автодорожнє, залізничне, комунальне господарство). В той же час успішне використання цього механізму неможливо представити без створення відповідних умов, зокрема необхідної нормативно-правової бази і органів влади (підрозділів), що координують зусилля держави і приватного сектора в конкретній сфері.

Державно-приватне партнерство є дуже перспективним механізмом, що дозволяє, з одного боку, притягнути приватні інвестиції для фінансування соціально значимих проектів, а з іншого — створити нові можливості для здійснення підприємницької діяльності приватними компаніями. Досвід реалізації ДПП- проектів існує, як в Україні, так і у ряді розвинених зарубіжних країнах.

Серед основних форм ДПП, що використовуються в Україні, слід зазначити:

- укладення договорів про реалізацію проектів, в яких в якості рівноправних партнерів, кожен зі своїм вкладом в проект, беруть участь: з одного боку, структури державної (чи муніципальної) влади, з іншого — приватні компанії;
  - використання засобів інвестиційного фонду України і інших джерел державного фінансування для підтримки великих проектів в стратегічних напрямках, що реалізуються приватним бізнесом;
  - створення особливих економічних зон (ОЕЗ).
- При цьому, як показує зарубіжний досвід, розширення практики використання ДПП обумовлене рядом чинників, частковості, наявністю розвиненої нормативно-правової бази і координуючого органу, покликаного створити умови для ефективної взаємодії держави і приватного бізнесу.

## Література:

1. Закон України Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] / м. Київ 1 липня 2010 року № 2404-VI. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
2. Private Finance Initiative in the United Kingdom & Public Private Partnership in Europe, International Financial Services. — London, 2009.
3. Селезнев П. Основные субъекты ГЧП. Роль ГЧП-центров в развитии механизмов- государственно-частного партнерства. Материалы открытого семинара по теме "Государственно-частное партнерство как основа экономического роста", МГУ им. Ломоносова, 17 декабря 2009 г. URL: [www.pppcenter.ru/assets/files/docs/17.12.09\\_Seleznev.ppt](http://www.pppcenter.ru/assets/files/docs/17.12.09_Seleznev.ppt)
4. Partnerships Victoria. Integrating private investment in infrastructure URL: <http://www.partncrships.vic.tiov.au>
5. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт: [http://www.eatc.ru/rus/doc\\_id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc_id_71.book_1.php)
6. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. В 2-х томах. — М.: ИМЭМО РАН, 2009.
7. Павлюк К.В. Суть і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. [Електронний ресурс] / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. — № 17. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>  
*Стаття надійшла до редакції 08.05.2012 р.*