



УДК 35.075:35.085

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ВИКОНАННІ ФУНКЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

М. І. Карпа,

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри кадрової політики та державної служби, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розкрито роль державно-приватного партнерства з позиції виконання функцій публічної служби. Установлено зв'язок між функціями публічної служби та суб'єктами їх виконання. Узагальнено проблемні питання функціонування державно-приватного партнерства в Україні та подальші перспективи розвитку.

Висвітлено світовий досвід використання публічно-приватного партнерства для виконання публічних функцій у різних сферах.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, публічна служба, функції публічної служби.

М. І. Карпа,

Ph.D in Public Administration, Postdoctoral Researcher of the Personnel Policy and Civil Service Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

PLACE AND ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE PERFORMANCE OF PUBLIC SERVICE FUNCTIONS

The article deals with the role of public-private partnership from the perspective of public service functions. The connection between public service functions and entities of its implementation is determined. There are generalized the problematic issues of public-private partnership functioning in Ukraine and further prospects of its development. It appears the scientific problem to develop and attract methodological, theoretical, organizational and legal, structural and functional, and other bases of private sector activities into public administration, particularly into the public service.

The paper objective is to identify the main features and opportunities of using the collaboration of private sector with the public, particularly in the context of public-private partnership functioning. The object of the study concerns the public service functioning. The subject of the research is a public-private partnership as one of the mechanisms for public service functions distribution.

Key words: public and private partnership, public service, public service functions.

М. И. Карпа,

кандидат наук государственного управления, докторант кафедры кадровой политики и государственной службы, Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

МЕСТО И РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ФУНКЦИЙ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

В статье раскрыта роль государственно-частного партнерства с позиции осуществления функций публичной службы. Установлена связь между функциями публичной службы и субъектами их осуществления. Обобщены проблемные вопросы функционирования государственно-частного партнерства в Украине и дальнейшие перспективы его развития.

Освещен мировой опыт использования публично-частного партнерства для реализации публичных функций в различных сферах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство, публичная служба, функции публичной службы.

© Карпа М. І., 2017

Постановка проблеми. В Україні на сьогодні спостерігається великий потенціал розвитку державно-приватного партнерства, особливо в капіталомістких галузях господарства. Однак практика щодо кількості та загальних сум укладених договорів державно-приватного партнерства свідчить про незначне залучення приватних партнерів до такої форми співробітництва. Ураховуючи, що однією із сторін державно-приватного партнерства є державний партнер в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування, його діяльність перебуває у площині забезпечення насамперед публічних інтересів, інтересів територіальних громад, вирішення державних питань та питань місцевого значення.

Узагальнено наукову проблему в нашому дослідженні можна окреслити як можливість залучення методологічних, теоретичних, організаційно-правових, структурно-функціональних та інших основ діяльності приватного сектору в публічне управління, зокрема в публічну службу. Проблема потребує вивчення з позиції організаційної складової (у частині організації процесів державно-приватного партнерства, застосування нормативно-правового регулювання та організаційних заходів на практиці), функціональної складової (у частині визначення функцій суб'єктів публічної служби, органів публічної влади щодо визначення компетенцій, статусних характеристик у сфері здійснення державно-приватного партнерства), методологічної складової (у частині розробки та впровадження дієвих механізмів реалізації всіх етапів державно-приватного партнерства, методологічного регулювання реєстраційних процесів, розробки критеріїв для ефективного управління інвестиціями та ін.).

Практика функціонування державно-приватного партнерства в Україні вказує на індивідуальність кожного окремого випадку здійснення державно-приватного партнерства, складність вироблення єдиних підходів та механізмів його здійснення. Залучення зарубіжного досвіду до національної практики потребує врахування специфіки нормативно-правового регулювання, компетенцій усіх учасників партнерства, розробки та запровадження новітніх методів та механізмів розвитку державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання становлення та функціонування публічної служби розкриті в працях сучасних дослідників вітчизняної науки – В.Авер'янова, Е.Афоніна, С.Вирового, І.Грицяка, В.Малиновського, О.Оболенського, Г.Ситника та ін.; зарубіжної науки –

В.Парсонса, Г.Колбеча, А.Сміта, Дж.Мілла, В.Данна, Л.Пала, П.Брауна, Л.Ганна та ін. Інституціональні взаємовідносини між публічним і приватним секторами досліджували Т.Веблен, Дж.Коммонс, Р.Коуз, Д.Норт, Дж.Ходжсон та ін. Серед праць вітчизняних дослідників можна виокремити праці О.Амошу, В.Дементьєва, А.Гриценка, В.Сікори, А.Чухна та ін. Перспективи публічно-приватного партнерства в частині реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг розкрито В.І.Запатріною [1].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Розмежування публічних функцій як складової публічної служби між учасниками процесів управління сприятиме ефективному розподілу ресурсів. Державно-приватне партнерство виступає як один із механізмів здійснення розподілу функцій публічної служби, що потребує вивчення та розробки ефективних методологічних, організаційно-правових, інституційних основ для його розвитку.

Формулювання цілей (мети) статті. Мета цієї роботи полягає у виявленні основних особливостей та можливостей щодо використання співпраці приватного сектору з публічним, зокрема у сфері функціонування державно-приватного партнерства.

Об'єктом дослідження є функції публічної служби, предметом – державно-приватне партнерство як один із механізмів здійснення розподілу функцій публічної служби.

Завдання дослідження:

- установити зв'язок між функціями публічної служби та суб'єктами їх здійснення;
- визначити перспективи та можливості розвитку державно-приватного партнерства у вітчизняній практиці;
- узагальнити проблемні питання функціонування державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу. До визначення поняття “публічно-приватне партнерство” в міжнародній практиці існує безліч підходів та визначень. Відповідно до визначення Міжнародної фінансової корпорації публічно-приватне партнерство – це відносини, за допомогою яких приватний сектор забезпечує суспільство інфраструктурними активами та інфраструктурними послугами, що традиційно надаються державою; відповідно до визначення Азіатського банку розвитку: це низка можливих відносин між державними та приватними суб'єктами в контексті інфраструктурних та інших послуг; у Пуерто-Ріко – це будь-яка угода між державним органом

та однією чи більше особами щодо здійснення операцій, реалізації функцій, надання послуг або виконання обов'язків державного органу, а також із проектування, розроблення, фінансування, утримання чи експлуатації інфраструктурних об'єктів. В ЮАР – це контрактні відносини між інститутами державного сектору та приватними суб'єктами, відповідно до яких приватний сектор виконує функції державного інституту та використовує державну власність згідно з визначеними специфікаціями протягом тривалого часу, отримуючи від цього вигоду. В Японії – ефективне поліпшення соціальної інфраструктури, гарантування надання доступних та якісних послуг населенню шляхом ужиття заходів зі сприяння регулюванню стосовно об'єктів державної власності шляхом використання приватного фінансування, управлінських і технічних можливостей, що забезпечує позитивний внесок у розвиток економіки [2].

У широкому сенсі в європейському праві до “публічної адміністрації”, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної відповідальності, під “публічною владою” слід розуміти: будь-яку установу публічного права (уключаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [3].

За деякими визначеннями, публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи державної виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування. Публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, а й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, які належать до публічного сектору і виконують публічні функції (наприклад невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці в приватному секторі. Тому існують думки щодо розширення поняття публічної служби залежно від обсягу публічних завдань [4].

Розглядатимемо державну владу та місцеву самоврядну владу як джерело визначення суб'єктів публічної служби та, відповідно, функцій державної і самоврядної влади як складові функцій публічної служби. Кожна інституція відповідно до

своїєї компетенції виконує притаманні їй функції. Узагальнене визначення функцій публічної служби можна вивести з основних їх ознак, а саме – задоволення публічного інтересу шляхом надавання публічних послуг; виконання функцій публічної влади; виконання функцій та завдань публічних інституцій.

Ураховуючи досвід розвитку різних держав, однією з ознак функцій публічної служби можна виокремити напрям діяльності публічних інституцій (державні – виконують функції держави; органи місцевого самоврядування – забезпечують виконання функцій громади; підприємства, установи, організації – у межах наділених функцій публічної служби). Розподіл виконання функцій публічної служби повинен здійснюватися виключно в рамках компетенції інституції, що виконує певну функцію. Доцільно розглядати в цьому контексті особливості статусу публічної інституції, який закріплює на законодавчому рівні виконання певних функцій та утверджує механізм їх виконання, тобто можна стверджувати про існування публічно-приватного партнерства, що більше відповідає змістовому навантаженню, зокрема в контексті визначення суб'єктів – учасників партнерства. У рамках визначення функцій державно-правового партнерства можна використати такий підхід до розмежування функцій за суб'єктами здійснення:

- функції державної служби та їх посадових осіб;
- функції місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- функції державних підприємств, установ та організацій та їх посадових осіб;
- функції інших установ, організацій, підприємств, уповноважених на виконання функцій публічної служби та їх посадових осіб [5].

Використання ринкових механізмів та підходів до виконання функцій органів публічної влади у світовій практиці розширює рамки дослідження взаємозв'язку приватного та державного секторів. С.Краснопорова спробувала дослідити екстраполяцію ринкових принципів на службу в органах місцевого самоврядування та її професіоналізацію [6]. Для цього зазначено дві основні концепції реформ для адміністративної політики – New Public Management, основні принципи якої були сформульовані Д.Осборном, Т.Геблером [7], А.Мессі [8] та ін., і Governance. Стосовно нового публічного менеджменту лунають сумніви з приводу того, чи можливе перенесення вільного доступу на ринок відповідно до запитів споживачів на пропозицію товарів у

державному секторі. Відзначають той факт, що через перерозподільний характер державного сектору вільний споживчий вибір не може бути належним механізмом гармонізації суперечностей попиту на суспільні ресурси. Особливо вказується на те, що принципи консюмеризму (організовані дії громадян і урядових чиновників, спрямовані на розширення прав споживачів (прав отримувати інформацію про щирі процентну ставку по банківських позичках, вартості стандартної одиниці продукції у разі конкуренції двох однакових марок тощо)) не здатні нічого запропонувати для вирішення питання про вибір доступних товарів і послуг. Вважають, що новий державний менеджеризм досяг свого піку [6]. Якщо в минулому ідеалізовані моделі в багатьох країнах, що стали на шлях нового державного управління, пропагувалися як ефективні ринки суспільних послуг, то тепер такий “найкращий шлях” піддається сумніву і формує альтернативи, наприклад Governance (Good Governance, Global Governance) – “інтерорганізаційна перспектива замість інтраорганізаційної; реорганізація коопераційних відносин дійових осіб публічного, приватного та третього секторів; мережні структури замість ринку та ієрархії; комбінація форм управління (публічно-приватне партнерство, співвиробництво)” [9].

Світовий досвід використання публічно-приватного партнерства для виконання публічних функцій є в різних сферах, зокрема:

Великобританія зосередила проекти державно-приватного партнерства на таких об'єктах інфраструктури, як школи, лікарні, тюрми, обронні об'єкти і автомобільні дороги;

- Канада значну кількість проектів державно-приватного партнерства виконує в таких сферах, як енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, водні ресурси, водопостачання та водовідведення, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта;

- Греція переважно виконує проекти державно-приватного партнерства в транспортній галузі, зокрема щодо автомобільних доріг та аеропортів;

- Ірландія визначила такі об'єкти державно-приватного партнерства, як автомобільні дороги та міські транспортні системи;

- Австралія як пріоритетні напрями для державно-приватного партнерства визначила транспорт і системи життєзабезпечення міст;

- Нідерланди застосовують механізм державно-приватного партнерства в громадському житловому секторі та системах життєзабезпечення міст;

- Іспанія реалізує проекти державно-приватного партнерства в галузі платних автомобільних доріг та системах життєзабезпечення міст;

- США переважно виконують проекти державно-приватного партнерства, які об'єднують природоохоронну діяльність, життєзабезпечення сільських населених пунктів [10].

Яскравим прикладом залучення інвестицій можна вважати сферу транспорту. Виокремлюють найгучніші проекти щодо розвитку залізничного транспорту: Tunnel Rail Link (Великобританія), високошвидкісна магістраль HSL Zuid (Нідерланди), лінія Oresund (Данія – Швеція). Іншими масштабними проектами з використанням публічно-приватного партнерства можна вважати Євротунель під проливом Ла-Манш, Сіднейський портовий тунель, міст Конфедерації в Канаді, національні аеропорти в Гамбурзі та Варшаві, Центральний парк у Нью-Йорку, окремі гілки метрополітену в Лондоні та ін. Одним із лідерів серед країн Східної Європи та Центральної Азії щодо розвитку державно-приватного партнерства упродовж останніх років є Туреччина, що дало змогу збільшити ВВП країни у три рази, залучивши 115 млрд дол. США інвестицій у 193 проекти державно-приватного партнерства. Основними секторами інвестування були: енергетика (76 проектів), дороги та дорожня інфраструктура (29 проектів), порти та портова інфраструктура (21 проект), аеропорти (19 проектів) та охорона здоров'я (17 проектів). Варто зазначити, що використання механізмів державно-приватного партнерства може корінним чином змінювати цілі галузі – у Туреччині зараз функціонує більше 50 аеропортів (у тому числі 21 міжнародний), при цьому частка приватних інвестицій у галузь становить 90%) [11; 12].

Організаційно-правові форми співпраці в рамках публічно-приватного партнерства у світовій практиці доволі різноманітні. У деяких країнах форми співпраці зводяться виключно до договорів концесії, в інших використовують форму аутсорсингу, створення спільних підприємств. Загалом для ефективного використання публічно-приватного партнерства доцільно враховувати на рівноправних засадах інтереси всіх учасників, збалансувати ризики та відповідальність сторін.

Станом на 01 січня 2017 р. в Україні на засадах державно-приватного партнерства реалізувалося 186 проектів (укладено 154 договорів концесії, 32 договори про спільну діяльність, один договір державно-приватного партнерства). Зазначені проекти реалізуються в таких сферах господарської діяльності:

- оброблення відходів (112 проектів, що становить 60,5% від загальної кількості);
- збирання, очищення та розподілення води (37 проектів, що становить 20% від загальної кількості);
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (16 проектів, що становить 8,6% від загальної кількості);
- виробництво, транспортування і постачання тепла (шість проектів, що становить 3,2% від загальної кількості);
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (п'ять проектів, що становить 2,7% від загальної кількості);
- управління нерухомістю (два проекти, що становить 1,1% від загальної кількості);
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (один проект, що становить 0,5% від загальної кількості);
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт (один проект, що становить 0,5% від загальної кількості);
- інші (шість проектів, що становить 2,9% від загальної кількості).

Разом із цим на сьогодні спостерігається позитивна тенденція підготовки проектів за процедурою, передбаченою Законом України “Про державно-приватне партнерство”. Так, з урахуванням положень нового порядку проведення конкурсу наразі оголошено два конкурси з визначення приватного партнера: 26 грудня 2016 р. Кременчуцькою міською радою Полтавської області – для реалізації проекту ДПП “Будівництво (реконструкція) об'єкта комунальної власності – системи збирання та утилізації біогазу на полігоні твердих побутових відходів, розташованого на Дівській горі м. Кременчук”; 22 грудня 2016 р. Красилівською міською радою Хмельницької області – для реалізації проекту ДПП “Будівництво багатоквартирного житлового будинку по вул. Центральна, 33 у м. Красилів” для забезпечення житлом жителів Красилова, які його потребують та перебувають на обліку на одержання житла [13].

Згідно із Законом України “Про державно-приватне партнерство” проекти державно-приватного партнерства повинні мати вищу ефективність діяльності, ніж у разі діяльності виключно державного партнера, укладатися на довготерміновий період (від п'яти до 50 років).

У ст. 3 Закону України “Про державно-приватне партнерство” визначено основні принципи

здійснення державно-приватного партнерства, серед яких: рівність перед законом державних і приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних і приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом [14].

З метою врегулювання низки перешкод для ефективного здійснення державно-приватного партнерства 24 листопада 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні” [15]. Мета цього нормативного акта – збільшення гарантії для приватних інвесторів, покращення механізмів функціонування процесів державно-приватного партнерства, урегулювання проблемних питань нормативно-правового забезпечення. Закон усуває неточності з чинної редакції Закону України “Про державно-приватне партнерство” щодо прав приватного партнера. Відтепер існує можливість виникнення спільної часткової власності на новостворені чи придбані об'єкти, що має на мені стимулювання партнерів та законодавчо утверджене гарантування власності на об'єкти. До цього існувало зобов'язання щодо передавання створених об'єктів виключно у власність державному партнерові.

Закон установлює низку додаткових гарантій для приватних партнерів, а саме:

- додаткові види державної підтримки в рамках державно-приватного партнерства: шляхом виплати приватному партнеру інших платежів, які передбачені договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, зокрема плати за готовність (доступність) об'єкта державно-приватного партнерства до експлуатації (використання), шляхом придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства; шляхом постачання приватному партнеру товарів

(робіт, послуг), необхідних для здійснення державно-приватного партнерства;

- право звертатися до міжнародного арбітражного та/або третейського судів для вирішення спорів;

- положення про стабільність законодавства;

- право приватного партнера призупинити виконання інвестиційних зобов'язань, якщо ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги) приватного партнера, що підлягають державному регулюванню, не є економічно обґрунтованими, і відсутня належна компенсація [15].

Науковцями та практиками визначено низку ризиків та проблемних питань упровадження проектів державно-приватного партнерства в Україні, серед яких:

- можливості неефективного управління з боку приватного партнера майном, наданим державним партнером для виконання умов договору, несвоєчасного введення в експлуатацію предмета договору та його невідповідності критеріям, передбаченим договором;

- невпевненість приватних партнерів щодо виконання своїх фінансових зобов'язань у довгострокових проектах через те, що держава не може гарантувати мінімальний обсяг споживання товарів або послуг та встановлення цін (тарифів) на товари, що виготовляються, або послуги, які надаються приватним партнером, на рівні, що відповідає економічно обґрунтованим витратам на їх виготовлення чи надання та забезпечує окупність інвестицій;

- відсутність у Бюджетному кодексі можливості гарантування компенсації збитків приватного партнера, пов'язаних із невідповідністю попиту на товари та послуги запланованим показникам, невиконанням державою зобов'язань за договорами ДПП, відшкодуванням різниці в тарифах тощо;

- відсутність гарантій виконання фінансових зобов'язань щодо проектів державно-приватного партнерства на весь термін їх реалізації з боку держави, що пов'язано з щорічним затвердженням бюджету та коригуванням бюджетних програм;

- відсутність податкових і митних пільг для реалізації проектів державно-приватного партнерства, що знижує їх привабливість для приватних партнерів за наявності таких пільг для інших форм державного стимулювання інвестиційної діяльності;

- можливість зміни нормативної бази, зокрема внесення змін до податкового та регуляторного законодавства, зміни стандартів якості (підви-

щення вимог) до товарів і послуг, які надаються приватним партнерам за умовами договору, що може спричинити істотну зміну умов участі приватних партнерів у проектах;

- відсутність упевненості приватного партнера в можливості рівноправного з державою захисту своїх інтересів у системі правосуддя, зокрема можливості вимагати від держави виконання зобов'язань та компенсації понесених втрат через невиконання зобов'язань;

- відсутність гарантії отримання приватним партнером від органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору, у тому числі отримання права користуватися земельною ділянкою, необхідною для виконання умов договору;

- наявність високого рівня корупції в органах влади, що призводить до подорожчання проектів державно-приватного партнерства для приватного партнера. Водночас можна стверджувати, що ця проблема не є принципово нездоланою. Зокрема, за умови запуску перших реальних концесійних договорів та належного виконання державою взятих на себе зобов'язань можна прогнозувати поступове здешевлення концесійних договорів до загальносвітових рівнів [10].

В Україні питаннями дослідження, розвитку та впровадження державно-приватного партнерства активно займається неурядова організація Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства, мета створення якої – сприяння розвитку публічно-приватного партнерства для реалізації суспільно значущих інфраструктурних проектів; активізація використання науково-технічного потенціалу та інноваційних технологій для вирішення завдань модернізації систем життєзабезпечення; сприяння підвищенню інвестиційної привабливості української економіки та її регіонів [16].

У 2016 р. Центр здійснив оцінку державно-приватного партнерства в контексті управління державними інвестиціями в Україні, що дало змогу визначити такі проблемні питання:

- відсутність стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування; ясності у визначенні того, які саме проектні пропозиції приватної компанії можуть розглядатися як державні інвестиції;

- відсутність стабільної нормативної бази для державно-приватного партнерства та чітких критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління традиційними державними інвестиціями;

- складність отримання точної кількості підписаних договорів концесій, оскільки реєстрація проектів також потребує методологічного та нормативно-правового врегулювання [17].

Іншими актуальними чинниками, які спричиняють необхідність вивчення та запровадження змін у системі публічно-приватно партнерства, є відсутність довіри партнерів до стабільності політичної та економічної ситуації, потреба в ефективному розподілі публічних послуг між приватним та державним секторами.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження зроблено такі висновки.

1. Узагальнене визначення функцій публічної служби можна вивести з основних їх ознак, а саме: задоволення публічного інтересу шляхом надавання публічних послуг; виконання функцій публічної влади; виконання функцій та вирішення завдань публічних інституцій. У рамках визначення функцій державно-правового партнерства доцільно використати такий підхід до розмежування функцій за суб'єктами здійснення:

- функції державної служби та їх посадових осіб;
- функції місцевого самоврядування та його посадових осіб;
- функції державних підприємств, установ та організацій і їх посадових осіб;
- функції інших установ, організацій, підприємств, уповноважених на виконання функцій публічної служби та їх посадових осіб.

Установлено, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, а й іншими суб'єктами за умови надання їм таких повноважень, зокрема: державними та комунальними закладами, організаціями, підприємствами. Суб'єкти, що належать до публічного сектору і виконують публічні функції, мають діяти в рамках своїх компетенцій та з урахуванням особливостей статусу. Механізми виконання функцій визначаються в нормативно-правовому полі, організаційно-функціональній та регламентній формах. Для ефективного використання механізму публічно-приватного партнерства доцільно враховувати на рівноправних засадах інтереси всіх учасників, збалансувати ризики та відповідальність сторін. Розподіл функціонального навантаження між учасниками державно-приватного партнерства забезпечує розподіл публічних послуг між приватним та державним секторами, сприяє зміцненню інвестиційного клімату в державі, забезпечує виконання публічних інтересів, у тому числі й питань місцевого значення.

2. Аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства як одного із механізмів залучення інвестицій вказує на позитивну динаміку його використання в найрізноманітніших сферах народного господарства. Вітчизняна практика здійснення державно-приватного партнерства на сьогодні перебуває на стадії формування як на законодавчому рівні, так і на організаційно-функціональному. Здійснюються спроби щодо виявлення та усунення перешкод для розвитку державно-приватного партнерства, збільшення та гарантій для приватних партнерів, покращення механізмів функціонування процесів державно-приватного партнерства, урегулювання проблемних питань нормативно-правового забезпечення. Найбільша кількість проектів державно-приватного партнерства зафіксована у сфері оброблення відходів (116), збирання, очищення та розподілення води (79), будівництва та/або експлуатації інфраструктурних об'єктів (17). Додаткові можливості для збільшення кількості договорів концесії та договорів про спільну діяльність пов'язані з усуненням перешкод та ризиків для потенційних інвесторів, спрощення організаційно-процедурного механізму, з наявністю відповідного аналітичного та методичного забезпечення. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в Україні потенційно перебувають у сферах інфраструктурного забезпечення різних галузей економіки.

3. Узагальнення аналітичних, статистичних та інших матеріалів щодо розвитку державно-приватного партнерства в Україні дало змогу виокремити такі основні проблемні питання функціонування державно-приватного партнерства в контексті предмета нашого дослідження:

- у нормативному полі:
 - відсутність стабільної нормативної бази та критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління інвестиціями;
 - відсутність гарантій компенсації збитків приватного партнера;
 - існування можливості щорічного коригування фінансових зобов'язань відповідно до затвердженого бюджету й бюджетних програм та ін.;
- в організаційному полі:
 - можливість проведення змін, зокрема і в нормативному полі, до податкового та регуляторного механізмів, змін стандартів/вимог до товарів та послуг;
 - відсутність податкових та митних пільг для реалізації проектів державно-приватного партнерства;

- здійснення реєстрації договорів потребує методологічного та нормативно-правового регулювання;
- несвоєчасне введення в експлуатацію предмета договору;
- невідповідність товарів та послуг установленим стандартам/вимогам та ін.;
- у довгостроковій перспективі:
 - відсутність довіри партнерів (щодо рівноправного захисту своїх прав та інтересів, виконання фінансових зобов'язань тощо);
 - відсутність стратегічного погляду на пріоритети інвестування;

Список використаних джерел

1. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи і застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг [Електронний ресурс] / І. В. Запатріна. – Режим доступу: http://eip.org.ua/docs/EP_10_4_62.pdf.
2. Смагулов Б. С. Единая площадка государственно частного партнерства – качественное и форсированное развитие ГЧП / Б. С. Смагулов // Ежеквартал. экон. журн. – 2010. – № 2 (18). – С. 100–103.
3. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
4. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації [Електронний ресурс] / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>.
5. Карпа М. І. Визначення функцій публічної служби / М. І. Карпа // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 26. – С. 255–263.
6. Красноп'орова С. В. Екстраполяція ринкових принципів на службу в органах місцевого самоврядування та її професіоналізація [Електронний ресурс] / С. В. Красноп'орова. – Режим доступу: <http://vuzlib.com/content/view/2100/29/>.
7. Osborne D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming to the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler // Reading Mass. – Addison Wesley, 1992.
8. Massey A. Managing in Public Sector / A. Massey. – Aldershot : Edward Elgar, 1993.
9. Р'обер М. Governance (державне управління) / М. Р'обер : доп. у Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 22 жовт. 2007 р., м. Київ. – Київ : Вид-во НАДУ, 2007.

- відсутність державних гарантій щодо мінімального обсягу споживання товарів та/або послуг та ін.

Подальші наукові розвідки щодо об'єкта нашого дослідження можуть бути спрямовані на вивчення та аналіз інших форм публічно-приватного партнерства, формування критеріїв відбору для ефективного партнерства, розподіл публічних послуг між приватним та державним секторами, новітні методи управління державними інвестиціями, розподіл функцій публічного управління між суб'єктами їх здійснення.

References

1. Zapatrina, I.V., "Public-private partnership in Ukraine: prospects of the application for the implementation of infrastructure projects and public services", available at: http://eip.org.ua/docs/EP_10_4_62.pdf (Accessed 12 April 2017).
2. Smagulov, B.S. (2010), "Unified platform of public-private partnership – qualitative and forced development of PPP", *Ezhekvartal'nyj jekonomicheskij zhurnal*, vol. № 2 (18), pp. 100–103.
3. Bilozers'ka, T.O. (2007), "Reform of public administration in Ukraine as a step towards European integration", *Forum prava* [Online], vol. 2, pp. 11–19, available at: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf> (Accessed 17 April 2017).
4. Kravtsova, T.M. and Solonar, A.V. (2010), "The concept and principles of public administration", *Forum prava* [Online], vol. 4, pp. 522–525, available at: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf> (Accessed 20 April 2017).
5. Karpa, M.I. (2011), "Definition of public service functions", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats'*, vol. 26, pp. 255–263.
6. Krasnop'orova, S.V., "Extrapolation of market principles to serve in local government and its professionalization", available at: <http://vuzlib.com/content/view/2100/29/> (Accessed 24 April 2017).
7. Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming to the Public Sector*, Reading Mass, Addison Wesley, USA.
8. Massey, A. (1993), *Managing in Public Sector*, Edward Elgar, Aldershot, UK.
9. R'ober, M. (2007), *Governance: Report at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 22 October 2007, Kyiv, Ukraine.
10. The official site of the National Institute for Strategic Studies, "On the development of public-private partnerships as a mechanism for activation of investment activity in Ukraine: Analytical note", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/> (Accessed 24 April 2017).

10. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.
11. Інформаційно-роз'яснювальні матеріали щодо державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Чернінів. облас. держ. адміністрації. – Режим доступу: http://cg.gov.ua/web_docs/1/2016/05/docs.
12. Офіційний веб-портал Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mtu.gov.ua/>.
13. Довідка щодо результатів здійснення ДПП (2016 рік) [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал М-ва екон. розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.
14. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 24 листоп. 2015 р. № 817-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/817-19>.
16. Офіційний веб-портал Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrppp.com/>.
17. Оцінка державно-приватного партнерства в контексті управління державними інвестиціями в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrppp.com/uk/held-events/515--21-22-2016>.
11. The official site of the Chernigiv Regional State Administration (2016), "Information and explanatory materials on public-private partnerships", available at: http://cg.gov.ua/web_docs/1/2016/05/docs (Accessed 29 April 2017).
12. The official site of the Ministry of Infrastructure of Ukraine, available at: <http://mtu.gov.ua/> (Accessed 03 May 2017).
13. The official site of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2016), "Reference on results of PPP implementation", available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad> (Accessed 29 April 2017).
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Law of Ukraine "On public-private partnership" of 01 July 2010 No. 2404-VI, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 24 April 2017).
15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Law of Ukraine "On amendments to some laws of Ukraine to eliminate regulatory barriers to the development of public-private partnerships and encourage investment in Ukraine" of 24 November 2015 No. 817-VIII, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/817-19> (Accessed 24 April 2017).
16. The official site of the Ukrainian Center for Promotion of Public-Private Partnership, available at: <http://www.ukrppp.com/> (Accessed 14 April 2017).
17. "Evaluation of public-private partnership in the context of the management of public investments in Ukraine" (2016), available at: <http://www.ukrppp.com/uk/held-events/515--21-22-2016> (Accessed 24 April 2017).