

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

**Жук В.П.**

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

**Омельченко А.С.**

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

### СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*У статті досліджено суть та особливості публічно-приватного партнерства, розглянуто наукові підходи до вживання понять «приватно-публічне партнерство», «публічно-приватне партнерство», «суспільно-приватне партнерство». Визначили актуальність проблеми розвитку інституту ППП.*

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, риси, аспекти, методи, характеристика, партнерство, ризики, умови, причини.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чинниками.** Урядова служба несе відповідальність за певний ряд секторів економіки, які вона повинна не лише містити у хорошому стані, але і розвивати. На жаль, і ця проблема характерна не лише для нашої країни, але і для країн з високорозвинутою економікою, у державі не досить фінансових коштів для здійснення таких проектів. Як показує досвід інших країн, одним з найбільш ефективних виходів з ситуації, що склалася, є кооперація держави і приватного бізнесу. Приватний бізнес – це не лише великі фінансові ресурси, це також нові технології, нові, ефективніші підходи до системи управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** В останні роки питання публічно-приватного партнерства були предметом досліджень низки науковців та висвітлювалось у працях Гусєва В., Барнса П. [2], Лебедевої Н. [3], Данилишина Б. [4], Варнавського В. [5], Павлюка К. [6], Наумова Д. [7], Ємельяновим В., Сімаком С., Жук В. та багатьох інших. Упровадження публічно-приватного партнерства в практику діяльності органів влади є важливим етапом, однак, аналізуючи сучасні наукові публікації, відчувається недостат-

ність теоретичних досліджень щодо обґрунтування сутності та особливості публічно-приватного партнерства.

**Мета статті** – дослідити суть та особливості публічно-приватного партнерства, розглянути наукові підходи до вживання понять «приватно-публічне партнерство», «публічно-приватне партнерство», «суспільно – приватне партнерство». Визначити актуальність проблеми розвитку інституту публічно-приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття публічно-приватного партнерства (далі – ППП) неоднозначно використовується в літературі. Крім того, широкий спектр застосування такого виду партнерства, а також, практичні приклади створюють певну складність в тлумаченні терміну ППП.

Точного і загальноприйнятого визначення ППП не існує як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Існує багато різних визначень.

Під публічно-приватним партнерством розуміють урядову службу або приватне підприємство, що фінансується та діє через партнерство між урядом та одним або декількома приватними підприємствами [3, с. 174.]

Переслідування загальних цілей, позначене тут в одній з характерних рис публічно-приват-

ного партнерства, не можна розуміти в буквальному значенні слова. Мета урядової служби, державного сектора – здійснення суспільно значимих проектів, основна мета приватного бізнесу – отримання прибутку через співпрацю з державою в суспільно значимих проектах. Інакше, приватний бізнес не стане брати участь в подібних проектах.

Визначення, дане Айххорном, не вказує на ряд інших істотних характеристик публічно-приватного партнерства, таких як довгостроковість або залучення ресурсів приватного сектора.

Більш вдалим є визначення, дане Міжнародним центром соціально-економічних досліджень «Леонтьевский центр»: «ППП – об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів суспільства і приватного сектора на довготривалій і взаємовигідній основі для створення громадських благ або надання громадських послуг» [4].

Це визначення, на наш погляд, відбиває основні риси PPP більшою мірою, але в даному випадку звертає на себе увагу те, що автори прибігають до терміну приватно-державне партнерство.

У літературі зустрічається також поняття приватно-громадське партнерство, де, з одного боку, держава не виділяється в якості основного партнера приватного сектора – і це, на наш погляд, правильно. З іншого боку, не можна не враховувати, що громадський сектор може трактуватися як «публіка», тобто безпосередні користувачі послугами проектів PPP, тоді тут треба поставити питання, що чому протиставляється.

Прямий переклад терміну з англійської (Public Private Partnership) і німецької (Öffentlich – Private Partnerschaft) мов звучить як суспільно– приватне партнерство.

Для обговорення цієї проблеми ми хочемо зупинитися на одній з характерних рис публічно-приватного партнерства, а саме – право власності на активи залишається у держави. Хоча, якщо звернутися до терміну «право власності», де не ресурс сам по собі виявляється власністю, а «пучок» або доля прав по використанню ресурсу, тоді право власності на об'єкт PPP набуває і приватний сектор. З 11 елементів "пучка" йому можуть бути передані, наприклад, такі, як право використання, право на дохід, право управління.

З іншого боку, виходячи з економічних відносин власності, які є фактичне розпорядження і використання благ в інтересах певного суб'єкта, і при цьому власник не той, хто розпоряджається благами, а той, в чий інтересах, для задоволення чийх потреб здійснюється розпорядження і використання благ [5], питання про права власності

знімається. Власником з'являється громадськість, і, з цієї точки зору, доречно говорити про суспільно-приватне партнерство.

При визначенні такого інституту, як державно-приватне партнерство, можна припустити, що основою стало право управління власністю, а не назва власника. Тоді, на наш погляд, було б доречним ввести поняття регіонально-приватного партнерства і муніципально-приватного партнерства.

Суть управління власністю зводиться до 4 аспектів [4, с. 10]:

- управління прибутками;
- управління вартістю;
- управління ризиками;
- управління витратами.

Ці 4 аспекти, на наш погляд, можуть також застосовуватися і до управління регіональною і муніципальною власністю.

Серед методів управління виділяється адміністративний, економічний, законодавчий і нормативно-правовий, організаційний [3, с. 83].

Таким чином, приватний сектор отримує право управляти власністю (йому можуть бути передані від 1 до 4 аспектів управління), застосовуючи при цьому економічний і організаційний методи управління. Два інші методи не знаходяться у розпорядженні приватного сектора. Вище перелічені методи застосовуються на 3х рівнях: федеральному, регіональному, муніципальному, тобто адміністративний метод, а також законодавчий і нормативно-правовий знаходиться у розпорядженні влади, на рівні якої і відбувається процес управління власністю.

Отже, право управління власністю отримують держава і приватний сектор (державно-приватне партнерство), регіон і приватний сектор (регіонально-приватне партнерство), муніципалітет і приватний сектор (муніципально-приватне партнерство).

Права власності, як ми вже визначили вище, належать суспільству, а інститут публічно-приватного партнерства може стати тим найефективнішим інститутом, що координує економічну діяльність.

Під публічно-приватним партнерством ми розуміємо інститут, що об'єднує необхідні матеріальні і нематеріальні ресурси приватного і державного секторів у рамках переважно довгострокового договору для задоволення громадських потреб при ефективному розподілі ризиків і компоненту цілей партнерів.

Зупинимось на основних характерних рисах PPP в регіоні:

### 1. Громадська значущість проектів.

Ця риса відбиває засадничу ідею ППП. Саме нездатність регіону повною мірою задовольнити потреби громадського сектора і змусила владу шукати найбільш ефективне рішення проблеми.

Проекти ППП, як показує передусім міжнародна практика, можуть здійснюватися в найрізноманітніших суспільно значимих галузях:

- житлово-комунальне господарство (експлуатація комунальних мереж: каналізації, водопроводу; вивезення і переробка сміття; електропостачання; зміст житлового фонду);

- транспорт (будівництво залізничних гілок, автомобільних доріг, мостових переходів; аеропорти, порти, трубопровідний транспорт);

- екологія і благоустрій (створення і обслуговування міських парків);

- освіта (будівництво і устаткування шкіл);

- соціальна сфера (будівництво і устаткування спортивних споруд і клубів для дітей і підлітків);

- охорона (будівництво і устаткування лікарень, поліклінік) здоров'я.

Звичайно, це неповний список галузей застосування ППП, але вже він показує, наскільки важливі і потрібні сторони нашого життя охоплює ця співпраця. Крім того, основні об'єкти, представлених в списку галузей, знаходяться у сфері відповідальності регіону. Розвиток саме цих галузей за рахунок об'єднання можливостей регіонального і приватного секторів і може вважатися основним аргументом в підтримку ППП в регіоні.

Особливо хочемо підкреслити контролюючу функцію регіональних органів влади, що можна виділити в окрему характерну рису ППП, а саме: регіон продовжує бути основним гарантом надання громадських послуг в достатній кількості необхідної якості і за «чесними» цінами.

### 2. ППП – ця співпраця.

Публічний і приватний сектор працює разом, витрачаючи час і ресурси. Як правило для більш ефективної реалізації конкретного проекту створюється проектна організація, в роботі якої приймають участь як представники суспільного так і приватного сектора.

### 3. Комплемент цілей партнерів.

Держава в цьому партнерстві переслідує одну мету: задоволення громадських потреб, що відноситься до сфери його відповідальності. Мета досягається за рахунок дешевшого надання громадських послуг приватними структурами, що мають орієнтований на результат менеджмент, сучасні методи планування і можливість швидше здійснювати інновації і підвищувати ефектив-

ність. Основними перевагами для держави також являтиметься скорочення ризиків, за рахунок їх розподілу між партнерами ДПП, як новий, інструмент в реорганізації управління, адміністративного впливу.

Другий учасник – приватний сектор. Як було сказано вище, цей сектор представлений широким спектром різних підприємств. Основною метою будь-якого приватного підприємства є отримання прибутку, що не є основною метою ідеї ДПП. Чому приватний сектор зацікавлений в ППП? На сьогодні в нашій країні приватний сектор виявляє велику зацікавленість в цьому виді партнерства, ніж держава. Ідеї виходять не від держави, а безпосередньо приватний бізнес пропонує державі співпрацювати з ним у рамках ППП.

Мотивація приватного сектора в участі в подібних проектах не пояснюється лише отриманням прибутку. Активна позиція бізнесу полягає в переслідуванні цілого ряду цілей, які можна розділити на дві групи: пряму економічну і побічно економічну.

### 4. Розподілення ризиків.

При цьому, як правило дотримується така умова: рішення конкретного завдання покладається на того партнера, який може зробити це з найбільшою ефективністю.

### 5. Довгостроковий характер партнерства.

Ґрунтуючись на основних формах ППП, не можна однозначно говорити про довгостроковий характер партнерства. Наприклад, тривалість різних видів контрактів може обмежуватися одним – трьома роками. Проте, ми вважаємо, що довгострокова співпраця є однією з основних рис ППП, оскільки проекти, на які в основному націлена ця форма співпраці, – це великі інфраструктурні проекти.

### 6. Зниження навантаження на регіональний бюджет.

Основні способи повернення вкладених приватним партнером коштів:

- приватний сектор самостійно стягує плату із споживачів послуги;

- регіональна влада рефінансує інвестиції частого сектора в розстрочку за рахунок податкових надходжень;

- змішаний варіант: безпосереднє стягування плати із споживачів фінанси регіонального бюджету.

В зв'язку з цим хочеться відмітити особливу роль ще одного учасника регіонального проекту ППП – жителів регіону, споживачів послуг, які в усіх трьох представлених нами варіантах є дій-

сними платниками або у вигляді безпосередньої оплати послуги, або у вигляді податкових відрахувань.

Також ця група є єдиною цільовою аудиторією будь-якого проекту ППП як головного об'єкту регіональної політики. Можна відмітити наступні переваги для жителів регіону :

- отримання якісних послуг у необхідній кількості за справедливую плату;
- можливість зниження плати за користування послугами за рахунок раціональнішого управління об'єктом з боку приватного сектора;
- держава виступає гарантом в забезпеченні користувачів послугами, а також контролює приватний сектор у встановленні тарифів [2].

Окрім вище перелічених проектних переваг, які отримують користувачі результатами проекту ППП, можна виділити також так звані регіональні переваги. Тобто ми розглядаємо користь для населення в двох площинах: проектній і регіональній. У регіональній площині знаходяться, наприклад, такі переваги, як створення нових робочих місць або поліпшення екологічної ситуації в регіоні, сприяючої збереженню здоров'я населення.

Для успішної реалізації проектів ППП потрібне виконання ряду умов:

1) Участь приватного сектора забезпечує якісний або дешевший продукт, а також скорочує термін впровадження проекту. Якщо дана умова не виконується, то подальша співпраця не має підстав.

2) Орієнтація на кінцевий продукт. У державних замовленнях правило, домінує підхід „input”, тобто держава визначає, що і як повинно бути зроблено і які засоби перебувають у розпорядженні. У проектах ППП вирішальним чинником має бути кінцевий результат. Держава більше не вказує, яким способом має бути досягнутий той або інший результат. Воно лише формулює мету, основні вимоги і якість кінцевого продукту.

3) Використання життєвого циклу впровадження проекту. Життєвий цикл впровадження проекту – це єдина концепція, що враховує усі його фази від планування до оцінки результатів. Використання цієї концепції дозволить отримати чітку картину витрат вже на ранньому етапі планування.

4) Оптимальний розподіл ризиків. Ця вимога полягає в тому, що кожен окремий ризик пови-

нен узяти на себе той партнер, який якнайкраще зможе ним управляти і як те впливати на нього.

5) Механізм винагороди, орієнтований на результат. Громадський сектор платить лише за те, що він фактично отримує. Якщо приватний сектор досягає усі поставлені цілі, то він отримує повну суму винагороди, встановлену договором. Якщо приватному партнерові на підставі нових, ефективніших технологій вдається добитися якої-небудь економії, то ця економія є додатковою винагородою. За наявності яких-небудь недоліків сума винагороди зменшується.

6) Конкуренція серед підприємств приватного сектора. Найбільш ефективна реалізація проекту ППП досягається в умовах конкуренції серед виконавців. При цьому держава проводить конкурс і вибирає найбільш вигідну пропозицію.

Актуальність проблеми розвитку інституту ППП на регіональному зовні в Україні можна пояснити поруч наступних причин:

1. Галузі, що представляють інтерес для реалізації проектів ППП більшості своєму знаходяться у сфері відповідальності регіону і характеризують міру соціально-економічного розвитку суб'єкта.

2. Оцінюючи світовий досвід (приклад США, Німеччини), можна сказати, що проекти ППП реалізуються на рівні регіонів і громадський сектор представляють не державні органи, а регіональні.

3. Зниження межі вартості проектів ППП інвестиційним фондом. Як було сказано вище, Інвестиційний фонд сьогодні орієнтується не на мегапроекти, які, дійсно, повинні реалізовуватися у рамках ППП, а на проекти в регіонах, сприяючі соціально-економічному розвитку суб'єктів України.

4. Регіональна спрямованість проблеми реалізації ППП з боку профільних міністерств.

**Висновки.** Для України актуальна проблема недофінансування різних секторів економіки і нестачі "інтелектуальних і управлінських потужностей" з боку регіональної і муніципальної влади.

Як показує зарубіжний досвід, одним з найбільш ефективних варіантів являється співпраця з приватним сектором, яке відрізняється своєю універсальністю з точки зору рішення проблем з матеріальними і нематеріальними ресурсами, а також можливістю використання цього механізму фактично в усіх сферах відповідальності держави.

#### Список літератури:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102404.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102404.html).

2. Барнс П.С. Государственно-частное партнерство в инновационных системах / П.С. Барнас. – М. : Экономист, 2005. – 312 с.
3. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно-государственного партнерства / Н.А. Лебедева // Наука и образование: межвузовский сборник научных трудов «Экономика и управление». – 2014. – № 2. – С. 91–96.
4. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку публічно-приватного партнерства в Україні» / Б.М. Данилишин // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
5. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления / В.Г. Варнавский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>.
6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія «Економічні науки». – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
7. Наумов Д.Ю. Державно-приватне партнерство як інструмент державного управління економікою України, розвитку ринку праці та трудового потенціалу промисловості / Д.Ю. Наумов // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С. 33–40.

## СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*В статье исследованы суть и особенности публично-частного партнерства, рассмотрены научные подходы к употреблению понятий «частно-публичное партнерство», «публично-частное партнерство», «общественно-частное партнерство». Определили актуальность проблемы развития института ПЧП.*

**Ключевые слова:** публично-частное партнерство, черты, аспекты, методы, характеристика, партнерство, риски, условия, причины.

## THE ESSENCE AND FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

*The article explores the essence and features of public-private partnership, examines the scientific approaches to the use of the concepts of „private-public partnership”, „public-private partnership”, „public-private partnership”. Determine the urgency of the development of the Institute of PPP.*

**Key words:** public-private partnership, features, aspects, methods, characteristics, partnership, risks, conditions, causes.