

Соколова Н.М., канд. екон. наук

## **ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ДОРОЖНІЙ ГАЛУЗІ : ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню досвіду європейських країн щодо механізмів забезпечення державно-приватного партнерства та узагальненню трактування державно – приватного партнерства, та стимулам для взаємодії державного та приватного секторів.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, приватний сектор, концесії, досвід, проект, соціально-економічний розвиток, органи державної влади.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию опыта практики европейских стран государственно - частного партнерства и обобщению трактовки государственно - частного партнерства, и стимулам для взаимодействия государственного и частного секторов.

**Ключевые слова:** государственно - частное партнерство, частный сектор, концессии, опыт, социально-экономическое развитие, проект.

**Annotation.** The article is devoted research of experience of practice of the European countries of state-private partnership. The interpretations of public – private partnership and stimuli for interaction of public and private sectors are summarized.

**Keywords:** public-private partnership, the private sector, concessions, experience, socio-economic development.

### **Проблема**

В Україні розвиток партнерських відносин держави і приватного сектора знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства. Це зумовлює необхідність наукового обґрунтування сутності державно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії державної влади з

приватним сектором його ролі в розвитку суспільства, форм і способів реалізації державно-приватного партнерства.

Інститути ДПП в країнах, що розвиваються відрізняє те, що їх застосування у більшості є спробою перенесення кращих світових практик в умови конкретних національних економік.

Результат використання ДПП в таких країнах залежить від того, яким чином правила і норми ДПП відповідають сукупності формальних та неформальних інститутів.

Успіх запровадження ДПП в управлінні національною економікою набуває вірогідності тільки тоді, коли протягом певного часу у державі панує політична стабільність, а тип державного управління будується на базі балансу приватної ініціативи та повноцінної державної соціальної політики.

Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного і соціального розвитку, засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами.

Під час такого співробітництва між державою і суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси. За визначенням В. Г. Варнавського, державно-приватне партнерство – це інституційний та організаційний альянс між державою і приватним сектором з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних та локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Велику увагу проблемам і перспективам становлення державно-приватного партнерства приділяли такі вітчизняні вчені, як В.М.Вакуленко, Є.О.Фишко, О.В.Берданова, І.О.Федів, Дослідженням державно-приватного партнерства займались зарубіжні науковці: В.Г.Варнавський, В.Н.Мочальников, Л.І.Єфімова, В.А.Михеев, В.Є.Манжикова, Л.Отул, В.Ребок, В.І.Якунін. а також проблема була висвітлена в численних законодавчих актах, нормативно – правових документах, програмних та аналітичних документах ОЕСР, Європейської Комісії, та ін.

У працях цих науковців досліджувалися форми державно-приватного партнерства, які розглядаються багатьма з них як нова технологія розвитку економіки [2, с. 5]. Проте сутність та забезпечення механізмів державно-приватного партнерства досліджені поки що недостатньо, особливо це стосується дорожньої інфраструктури (будівництва та експлуатації автомобільних доріг). Нині існують серйозні проблеми, що суттєво гальмують упровадження державно-приватного партнерства в практичну діяльність, а саме:

- брак висококваліфікованих і авторитетних спеціалістів-практиків та не розробленість відповідної інформаційної політики стосовно просування соціально-економічних переваг державно-приватної взаємодії;

- необхідність зрушень в організації управління державно-приватним партнерством, розуміння нового розподілу ролей та прийняття його інституціональних засад;

Водночас, роль державно-приватного партнерства в розбудові національної системи України, з урахуванням досвіду розвинених країн, досліджена недостатнім чином.

**Мета статті.** Вивчення досвіду європейських країн щодо ефективної державно-приватної взаємодії. Для досягнення поставленої мети було вирішено такі завдання:

- узагальнено трактування державно – приватного партнерства, та стимули для взаємодії державного та приватного секторів.

- проведено аналіз європейської практики державно-приватного партнерства;

- розкрито сутність та основні риси механізмів забезпечення державно - приватного партнерства;

**Викладення основного матеріалу.** Державно - приватне партнерство у світовій практиці трактується у двох аспектах: по-перше, як система відносин держави й бізнесу, що широко використовується як інструмент економічного й соціального розвитку на міжнародних, національних, регіональних, місцевих рівнях; по-друге, як конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами й приватними компаніями на базі об'єктів державної й муніципальної власності [3, С. 12].

Дуалістичне трактування державно-приватного партнерства знайшло відображення в різноманітних визначеннях останнього (табл. 1).

**Таблиця 1 – Тракткування державного – приватного партнерства у вузькому та широкому розумінні [4 ]**

<b>Державно – приватне партнерство як система відносин (в широкому розумінні)</b>		<b>Державно – приватне партнерство як конкретний проект (у вузькому розумінні)</b>	
Власов А.	У <b>широкому розумінні</b> ДПП включає в себе всі форми кооперації між державою та приватним сектором, які знаходяться в полі між вирішенням завдань, що традиційно відносяться до компетенції держави, самою державою, з одного боку, та приватизацією, з іншого	Власов А.	У <b>вузькому розумінні</b> ДПП - довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою та приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл проекту від планування до експлуатації
Європейський Союз, Зелена книга про ДПП	Різні форми кооперації між органами влади й бізнесом, які слугують для забезпечення фінансування, будівництва, модернізації, управління, експлуатації інфраструктури або надання послуг	Світовий банк	Угоди публічної й приватної сторін із приводу виробництва інфраструктурних послуг, що укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і підвищення ефективності бюджетного фінансування
Полуянов В.П., Кравченко Р.С.	Інститут, заснований на сукупності формальних і неформальних правил, спрямованих на координацію діяльності держави, органів місцевого самоврядування й підприємницьких структур для задоволення інтересів суспільства, при рівному задоволенні соціальних і економічних інтересів сторін	Звіт Конгресу про державно – приватне партнерство (США, 2004)	Закріплена в договірній формі угода між державою й приватною компанією, що дозволяє останній у погодженій формі брати участь у державній власності, виконуючи функції, що традиційно лежать у сфері відповідальності держави
ДПП: Урядовий підхід (Велика Британія)	Ключовий елемент стратегії уряду по забезпеченню сучасного, високоякісного комунального обслуговування й підвищенню конкурентоспроможності країни. Виступає в широкому діапазоні бізнес - структур: концесій, спільних підприємств, і т. ін.	Семінар «Державно – приватні партнерства» Москва, Росія, 2003	Співробітництво державного й приватного секторів з метою реалізації конкретного проекту або надання населенню послуг соціального характеру, що традиційно надаються державним сектором

**Продовження табл. 1**

<b>Державно – приватне партнерство як система відносин (в широкому розумінні)</b>		<b>Державно – приватне партнерство як конкретний проект (у вузькому розумінні)</b>	
ОЕСР	Будь – які офіційні відносини або домовленості на фіксований / нескінчений період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси (гроші, персонал, устаткування, інформацію) для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері	Міжнародна консалтингова компанія “Deloitte”	Контрактна угода між урядовим агентством і приватною компанією, що дозволяє останньої збільшити її участь у наданні суспільних послуг
		PriceWaterhouse Coopers, C’M’C Cameron McKenna	Угода, структура якої припускає спільну роботу державного й приватного сектору для досягнення загальної мети
Варнавський В.Г.	Інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом для реалізації суспільно значущих об’єктів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей до забезпечення суспільних послуг.	Закон України «Про державно – приватне партнерство»	Співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору
К.В. Павлюк, С.М. Павлюк	Конструктивне співробітництво держави, суб’єктів підприємницької діяльності та громадянських інститутів в економічній, соціальній, гуманітарній та ін. сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів, ефективного розподілу ризиків, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства.	В.Г. Варнавський, А.В. Клименко, В.А. Королев	Державно – приватне партнерство становить собою юридично закріплену форму взаємодії між державою та приватним сектором відносно об’єктів державної та муніципальної власності, а також послуг, що виконуються та надаються державними та муніципальними органами, установами та підприємствами, з метою реалізації суспільно значимих проектів в широкому спектрі видів діяльності

Очевидною є прикладна спрямованість «вузьких», більш конкретизованих трактувань ДПП, які містяться в законодавчих актах, концепціях консалтингових компаній, тобто становлять правове та методичне підґрунтя дій для безпосередніх учасників ДПП, та відповідають потребі запровадження конкретних проектів.

Водночас, незважаючи на різноманітність точок зору стосовно сутності та змісту ДПП, беззаперечним є те, що наведені визначення взаємно доповнюють одне одного, та створюють підґрунтя для створення механізмів ефективної реалізації проектів ДПП з урахуванням локальної специфіки та глобального впливу зовнішнього середовища.

Законодавчо обґрунтованими та апробованими на практиці формами реалізації ДПП на теперішній час є: концесія; оренда державного майна; лізинг; угода про розподіл продукції; договір управління державним майном; договір про спільну діяльність; державно – приватні підприємства.

Найбільш поширеною на сьогодні в світі формою ДПП при здійсненні великих, капіталомістких проектів є концесії.

Аналіз досвіду проектів державно – приватного партнерства, реалізованих за допомогою концесійної форми ДПП в країнах з різним рівнем соціально-економічного розвитку [5] показав, що такі партнерства успішно застосовуються в транспортній (автодороги, залізниці, аеропорти, порти, трубопровідний транспорт) і соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, туризм), ЖКГ (водопостачання, електропостачання, очищення води, газопостачання та ін.).

З метою визначення можливостей застосування ДПП в економіці України, був проаналізований європейський досвід державно-приватного партнерства.

В Європі перші прецеденти укладання угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались після покращання фінансового становища органів влади. Однак у 1992 р. консервативний уряд Дж. Мейджора і Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства [6].

Уряд Великої Британії вперше вирішив застосовувати державно-приватне партнерство наприкінці 80-х рр., центром його уваги були

фінанси. Проте в міру розвитку політики протягом останніх 20-ти років стимулом розвитку державно-приватного партнерства стала ефективність його складових, тобто механізм, за допомогою якого державні ресурси могли раціональніше застосовуватися для надання суспільних послуг.

Спочатку державно-приватне партнерство базувалося на концесійних договорах, згідно з якими користувач був покупцем послуги, а приватний сектор – її постачальником. Застосування державно-приватного партнерства все більше зосереджувалося на наданні послуг для соціальної інфраструктури, такої як школи, лікарні, в'язниці. У цьому разі уряд, державний сектор є покупцем послуги.

Сьогодні програму Великої Британії можна вважати зрілою: підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах виконання покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та в секторі житлово-соціального найму. Більшість цих проектів здійснюється органами місцевої влади. У результаті із 100 проектів, що функціонує, у 80-90% випадках рівень їх виконання є задовільним. Аналіз показав, що державно-приватне партнерство є результативним у середовищі зі стабільною політикою. Дуже важливо, щоб державний сектор був незмінним і чітко визначив те, чого він хоче. З'ясовано, що державно-приватне партнерство не дуже добре працює на незначних проектах, оскільки складність та операційні витрати відносно високі. У цілому державно-приватне партнерство має величезне значення для підвищення стандартів надання послуг державним сектором Великої Британії [7].

Важливим є досвід державно-приватного партнерства у Франції. Країна мала значну практику державно-приватної взаємодії у сфері інфраструктури, але в основному у формі концесій. Правова база тут була стабільною і дуже слабкою.

У 2004 р. у Франції був прийнятий закон про державно-приватне партнерство. Існують різні підходи щодо вибору форми власності між повністю державним або спільним з приватним сектором підприємством. Наприклад, в Англії і не так давно в Німеччині вибір був зроблений на користь спільного з приватним сектором підприємства. У Франції вибір

зроблений таким чином, що тепер державно-приватне партнерство є кращою структурою, яка надає адміністративні послуги. Команда, що цим займається, виконує три завдання: ведення інформації, надання підтримки і допомоги в підготовці та підписанні договорів про партнерство. Крім того, вона здійснює оцінку, що є обов'язковою умовою для певних проектів, але для місцевої влади це альтернативний варіант. В європейських системах управління посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін.

Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х рр. XX ст. [8, с. 128].

В Російській Федерації державно-приватне партнерство розглядається як важливий інструмент для залучення вітчизняного й іноземного приватного капіталу, необхідного для задоволення потреб інфраструктури. Відповідальність за розвиток інфраструктури транспорту, міського господарства, соціальної сфери несуть органи державного управління. Розвиток об'єктів, що є складовими цієї інфраструктури, завжди пов'язаний з високими витратами. Розміри фінансування виходять за межі можливостей регіональних та міських бюджетів. Ці проблеми потребують розв'язання, адже розвиток інфраструктури безпосередньо забезпечує економічне зростання. Важливим також є питання якості надання державних послуг.

Тому для вирішення своїх завдань влада залучає приватний бізнес і вступає з ним у партнерські відносини. Для підприємців партнерство з владою означає зниження довгострокових ризиків ведення бізнесу [8, с. 9].

Особливістю системи державно-приватного партнерства є, зокрема, те, що для реалізації інвестицій з приватним партнером органи місцевого самоврядування не повинні мати власних фінансових коштів, а тільки володіти земельною ділянкою під забудову. Крім того, новий закон залишає сторонам самостійність визначення предмета угоди. Також він не обумовлює деталізованого змісту угоди, а перелічує тільки головні елементи, які мають бути включені в неї.

Досвід Італії у сфері державно-приватного партнерства демонструє значні переваги цієї форми правління. У країні активно застосовуються механізми впровадження і реалізації державно-приватного партнерства, його правові та економічні аспекти, концесійні механізми. Державно-приватне



партнерство є одним з найбільш перспективних та ефективних інструментів міського і регіонального економічного та соціального розвитку. Концесії – досить універсальний засіб розв’язання економічних проблем в Італії [10]. Вони є найбільш розвиненою прогресивною формою партнерства держави, органів місцевої влади та приватного сектора на сучасному етапі. Основними сферами застосування державно-приватного партнерства в Італії є транспорт, житлово-комунальна галузь. Ця форма управління державною власністю поширена в понад 120-ти країнах Європейського Союзу, Центральної і Латинської Америки, в Азії, Океанії, а також у Східній Європі та СНД.

Досвід формування державно-приватної взаємодії розповсюджується у всіх регіонах світу. Доведено, як свідчить аналіз міжнародної практики, найпоширенішими об’єктами державно-приватного партнерства є:

- житлово-комунальна сфера (виробництво і транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій);
- будівництво та утримання автошляхів;
- енергозбереження;
- експлуатація будівель бюджетного сектору економіки.

У результаті вивчення та аналізу досвіду європейських країн з’ясовано, що особливостями механізмів забезпечення державно-приватного партнерства є:

- довготривалість відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і приватними партнерами;
- збереження державної та комунальної форми власності на об’єкти з одночасним упровадженням механізмів управління інфраструктурою приватними партнерами;
- відкритість і прозорість діяльності органів державної та місцевої влади щодо визначення приватних партнерів;
- забезпечення надання якісних і здешевлених послуг як показник результативності й ефективності державно-приватного партнерства;
- поєднання ресурсів фінансово-кредитних установ під гарантії органів державної та місцевої влади;
- розподіл ризиків, визначення зобов’язань та відповідальності в договорі державно-приватного партнерства;

- захист інтересів та задоволення потреб громади, контроль за якістю надання послуг приватними партнерами, обговорення та моніторинг проектів за участю громадських організацій.

Таким чином, можна сформулювати, що недоліками європейського досвіду державно-приватної взаємодії є:

- короткострокові проекти між органами державної і місцевої влади та приватними партнерами, нестале планування, недостатня ініціатива приватного сектора щодо участі в соціально-економічному розвитку регіону та міста;

- наявність впливу прийняття політичних рішень у застосуванні державно-приватного партнерства, зокрема юридичний прецедент перегляду угод з приватними партнерами;

- недостатньо розроблена правова база та відсутність повноважень у місцевих органах влади щодо оформлення договорів з приватним сектором;

- зволікання з проведенням переговорів та підписанням угод, результатом чого є висока вартість витрат у проектах.

## **Висновки**

На підставі аналізу практики застосування та підтримки державно-приватного партнерства в економічно розвинених країнах можна стверджувати, що кожна країна використовує свої інструменти сприяння розвитку державно-приватного партнерства. Високий рівень його застосування передбачає скоординовану діяльність урядів, органів державної і місцевої влади та приватних партнерів.

Пріоритетами забезпечення механізму державно-приватного партнерства в органах місцевого самоврядування є:

- використання фінансових ресурсів приватних партнерів у процесі реалізації місцевих програм та проектів; скорочення бюджетних витрат на розвиток необхідних об'єктів та реконструкцію інфраструктури;
- упровадження прогресивних технологій.

Основною перевагою державно-приватного партнерства для приватного сектора є можливість інвестувати у соціально-економічні проекти розвитку регіону, населеного пункту та брати в них участь.

Використання європейського досвіду ефективної державно-приватної взаємодії сприятиме застосуванню механізмів, ідеології та принципів державно-приватного партнерства щодо умов нашої держави на регіональному та місцевому рівнях.

## Література

1. Варнавский В. Г. Концессии в транспортной инфраструктуре : теория, практика, перспективы / В.Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
2. Варнавский В. Г. Альянс на неопределенный срок / В. Г. Варнавский // ФельдПочта. – 2004. – № 29. – С. 5-11.
3. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru>
4. Тараненко І.В., Охінько О.В. Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. 2011. № 1 (4)
5. Яковлев П.А. Государственно - частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив / П.А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов: научно-технический сборник. – К.: Техника – 2010. - № 92. – С. 323-331.
6. Государственно - частное партнерство: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / В. Г. Варнавский. – Режим доступа : <http://news.liga.net/pr/NR080293.html>
7. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой : материалы междунар. науч.-практ. конф.(Москва, 21-22 окт. 2008 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://veb.ru/ru/PPP/pppconfi.html>
8. Бондаренко Е. Ю. Оптимизация рисков частно-государственного партнерства с участием международных финансовых институтов / Е. Ю. Бондаренко // Экон. науки. – 2008. –№ 5. –140 с.