### Тема 10 Практичне застосування технологій публічно-приватного партнерства

**(*public private partnership*)**

* + 1. **Поняття *public private partnership***

Англомовний термін *public private partnership* у вітчизняному науко- вому середовищі та практиці трактується як державно-приватне або пуб- лічно-приватне партнерство.

Так, на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України надано таке визначення: "*Державно-приватне партнерство в Україні* – система відносин між державним та приватним партнерами, під час реа- лізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподі- лом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (віднов- ленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які пот- ребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами" [152].

У вітчизняній науковій думці вченими надаються різні тлумачення терміна "державно-приватне партнерство".

Варнавський В. Г. визначає партнерство держави і приватного сек- тору як інституційний та організаційний альянс між суспільною владою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідницьких конструкторських робіт до забезпечення суспіль- них послуг [136].

Полякова О. М. характеризує державно-приватне партнерство як суспільний інститут, що включає в себе сукупність формальних та нефо- рмальних правил, у рамках яких із метою задоволення потреб суспільст- ва здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектору на основі набору альтернатив поводження [78].

В. Кубліков, розглядаючи співпрацю держави і приватного сектору, використовує термін приватно-державне партнерство, в основу якого по-

кладає усвідомлену необхідність як з боку держави, так і з боку бізнесу в тісній і плідній співпраці в суспільно значущих галузях [206].

Павлюк К. В. та Павлюк С. М. [71] розглядають державно-приватне партнерство як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяль- ності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гу- манітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспіль- но значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її по- літичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства.

Низка авторів розуміє державно-приватне партнерство як систему співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за прин- ципом кращої спроможності їх нейтралізації, а також існує узгоджений пі- дхід до поділу винагород. На рис. 13.1 подана схема учасників державно- приватного партнерства за координацією Міністерства економічного роз- витку і торгівлі України, на рис. 13.2 – схема взаємодії в суспільстві в ра- мках державно-приватного партнерства, а на рис. 13.3 – переваги дер- жавно-приватного партнерства.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі

Органи місцевого самоврядування

Центральні органи виконавчої влади

Регіональні органи виконавчої влади

Консультативно- дорадчі органи

Конкурсні комісії

Приватний партнер

Державний партнер

Рис. 13.1. **Учасники державно-приватного партнерства** [152]

Отже, слід погодитися з думкою Рогової О. В. [206], що під час вжи- вання терміну "державно-приватне партнерство" держава розглядається з позиції "старшого" партнера, який на підставі владних повноважень на- дає дозвіл здійснювати діяльність із власної компетенції іншому партне- ру, належному до сектору приватного бізнесу.



Органи самоврядуван- ня, депутати

Цільові програми розвитку

Створення умов для вирішення соціально- економічних пи- тань з викорис- танням механіз- мів ДПП

Інвестор, спонсор, донор

Дорадчі органи та НДІ

Громада, населення окремої території

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Бюджет, держфінансу- вання |  |

Рис. 13.2. **Взаємодія в суспільстві**

Громадська рада

Проектні консультанти

Органи виконавчої влади

Адміністратори

Економісти

##### в умовах державно-приватного партнерства [152]

За іншого підходу державні інституції та структури приватного біз- несу визначаються в якості рівних партнерів, що більш точно відображає сутність цього типу міжсуб'єктних відносин. У даному випадку більш до- речним є термін "публічно-приватне партнерство" й держава розгляда- ється як публічний суб'єкт, що спрямований забезпечувати надання сус- пільно необхідних послуг.

**Переваги державно-приватного партнерства**

9. Стимулювання підприємниць- кого мислення

8. Розвиток форм проектного фі- нансування

6. Оптимізація розподілу ризиків

5. Використання досвіду приват- них компаній

4. Економія фінансових ресурсів

3. Ефективне управління майном

2. Активізація інвестиційної діяль- ності

1. Скорочення витрат на надання послуг

**Для держави**

11. Збереження та створення ро- бочих місць

10. Рівний діалог між владою та бізнесом

7. Підвищення ефективності ін- фраструктури

7. Оптимізація розподілів ризиків проекту

5. Підвищення статусу проекту через участь у проекті державно- го партнера

4. Поліпшення роботи з держав- ними дозвільними органами

3. Розширення можливостей отримання пільгових кредитів під державні гарантії від міжнародних та вітчизняних фінансових уста- нов на довгостроковий термін

2. Доступ до раніше закритих сфер економіки (ЖКГ, інфрастру- ктура тощо)

1. Залучення бюджетних коштів до проекту

**Для приватного бізнесу**

6. Позитивний імідж у суспільстві

Рис. 13.3. **Переваги державно-приватного партнерства** [152]

Різні вчені дають відмінні трактування публічно-приватного парт- нерства, які відображають перевагу або управлінської складової, або складової щодо партнерських відносин. Однак умови публічності як го- ловні не піддаються сумніву. Вважається, що сучасні економічні моделі мають співвідноситися з публічністю, враховувати аспекти, пов'язані з політикою, законом та громадянським суспільством.

Отже, загальна ідеологія публічно-приватне партнерство побудо- вана на відносинах рівностатусних суб'єктів – держави, суб'єктів грома- дянського суспільства та бізнесу, які можуть бути представлені різними інституційними структурами. Вихідним положенням сучасної теорії публі- чно-приватного партнерства є забезпечення надання якісних суспільно необхідних послуг.

* + 1. **Закон України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р.**

Законодавство України з питань державно-приватного партнерства базується на відповідних законах України, підзаконних актах та відомчих правових актах.

Організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з при- ватними партнерами та основні принципи державно-приватного парт- нерства на договірній основі регулюються Законом України "Про держа- вно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р. [198].

У розділі 1 цього Закону надані загальні положення, а саме: стаття

1 "Визначення та ознаки державно-приватного партнерства" визначає, що *державно-приватне партнерство* – це співробітництво між держа- вою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громада- ми в особі відповідних державних органів та органів місцевого самовря- дування (державними партнерами) та юридичними особами, крім держа- вних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в поряд- ку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

В Україні Закон "Про державно-приватне партнерство" передбачає реалізацію проектів лише у формі договорів, тоді як, наприклад, у бага- тьох європейських країнах такого обмеження немає, переважно створю- ється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публіч- ного і приватного партнера, у ряді випадків – ще за участю фінансових інститутів.

До ознак державно-приватного партнерства належать: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності

діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснен- ня державно-приватного партнерства;

внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Статтею 2 Закону визначені правові засади державно-приватного партнерства, а саме: Конституція України, Цивільний кодекс України, Гос- подарський кодекс України, цей Закон, інші законодавчі акти України, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основні принципи здійснення державно-приватного партнерства визначені статтею 3 Закону, а саме:

рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборо- на будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;

узгодження інтересів державних та приватних партнерів із метою отримання взаємної вигоди;

незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рам- ках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;

визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;

справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках держав- но-приватного партнерства;

визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випа- дків, встановлених законом.

Стаття 4 визначає сфери застосування державно-приватного парт- нерства, до яких віднесено:

пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; (абзац другий частини першої статті 4 із змінами, внесеними згідно із Законом

№ 5406-VI ([5406-17](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5406-17)) від 02.10.2012 р.);

виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і по- стачання природного газу;

будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно- посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і ме- трополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

машинобудування;

збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я;

туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;

забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів;

виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю.

Здійснення державно-приватного партнерства у сферах, визначе- них частиною першою цієї статті, передбачає виконання однієї або кіль- кох таких функцій: проектування; фінансування; будівництво; відновлен- ня (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування, а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

У розділі 2 Закону визначені форми здійснення та об'єкти держав- но-приватного партнерства.

Статтею 5 Закону визначені форми здійснення державно-при- ватного партнерства, а саме: у рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цього Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про: концесію; спільну діяльність; інші договори.

Вид договору, що укладається в рамках державно-приватного парт- нерства, визначається органом, який приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства.

Статтею 7 Закону визначено, що об'єкти державно-приватного парт- нерства – об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власно- сті чи належать Автономній Республіці Крим.

Об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр; створювані чи прид- бані об'єкти.

Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партне- ру для виконання умов договору, укладеного в рамках державно- приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єк- ти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню держав- ному партнеру після припинення дії договору, укладеного в рамках дер- жавно-приватного партнерства.

Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконст- руйовані в рамках державно-приватного партнерства, належить держав- ному партнеру.

Статтею 8 Закону визначено, що у разі якщо для здійснення держа- вно-приватного партнерства необхідне користування земельною ділян- кою, державний партнер забезпечує приватному партнеру можливість використання такої ділянки на строк, встановлений договором, укладе- ним у рамках державно-приватного партнерства.

Фінансування державно-приватного партнерства (стаття 9) може здійснюватися за рахунок:

фінансових ресурсів приватного партнера;

фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів;

інших джерел, не заборонених законодавством.

У третьому розділі цього Закону визначено правові норми прийнят- тя рішення про здійснення державно-приватного партнерства, а саме: статтею 10 – про підготовку пропозицій щодо державно-приватного пар- тнерства; статтею 11 – про проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; статтею 12 – про обґрунтування со- ціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно- приватного партнерства; статтею 13 – про прийняття рішення щодо дер- жавно-приватного партнерства.

Четвертим розділом цього Закону визначені правові норми щодо визначення приватного партнера, при цьому зазначено, що ця процеду- ра здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, перед- бачених законом.

Статтею 15 цього Закону визначено, що під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійс- нення державно-приватного партнерства визначаються:

строк здійснення державно-приватного партнерства, форма його реалізації та основні етапи;

державний партнер та об'єкти державно-приватного партнерства; обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійснен-

ні державно-приватного партнерства;

кінцевий строк подання заявок на участь у конкурсі;

кінцевий строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера; основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу;

основні критерії визначення переможця конкурсу.

Статтею 16 цього Закону визначені правові норми щодо оприлюд- нення інформації про результати проведення конкурсу з визначення приватного партнера, а статтею 17 – норми щодо укладення договору в рамках державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу.

У розділі 5 Закону визначені правові норми щодо державної підт- римки, державної гарантії та державного контролю.

Державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства відповідно до статті 18 Закону може надаватися:

шляхом надання державних гарантій, гарантій Автономної Респуб- ліки Крим та місцевого самоврядування;

шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами;

в інших формах, передбачених законом.

Для іноземних приватних партнерів, які здійснюють в Україні дер- жавно-приватне партнерство, статтею 19 Закону встановлюється націо- нальний правовий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом та міжнародними договорами Укра- їни, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Гарантії прав приватних партнерів визначені статтею 20 Закону, а контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-при- ватного партнерства – статтею 21.

Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства визначені статтею 22 Закону, а саме:

організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реаліза- ції державної політики у сфері державно-приватного партнерства; (абзац третій частини першої статті 22 в редакції Закону № 5463-VI ([5463-17](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5463-17)) від 16.10.2012 р.);

проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приват- ного партнерства;

розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання;

сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами;

проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в устано- вленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерс- тва, у тому числі здійснення оцінювання та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках держав- но-приватного партнерства;

проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення кон- курсів із визначення приватного партнера;

проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'ясню- вальної і консультаційної роботи;

участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства;

ведення обліку договорів, укладених у рамках державно-приватно- го партнерства;

подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів;

здійснення інших повноважень, передбачених законом.

У розділі 6 визначені прикінцеві та перехідні положення, а саме: да- ту набирання чинності цього Закону та характер і терміни змін, що вно- сяться у законодавство України у зв'язку з прийняттям цього Закону.

* + 1. **Технології *public private partnership***

У даний час публічно-приватне партнерство використовує різні тех- нології, які знаходять своє застосування в різноманітних формах, основ- ною з яких є договір на розробку та спільну реалізацію різного роду про- ектів, у тому числі на основі новітніх управлінських технологій, і в першу чергу – проектного менеджменту. Так, Міністерством економічного роз- витку і торгівлі України розроблено рекомендації з питань підготовки проектів державно-приватного партнерства (ДПП) [152], які включають такі технологічні етапи:

1. Визначення проекта або об'єкта, який може зацікавить потенцій- ного приватного партнера або інвестора.
2. Проведення аналізу ефективності застосування ДПП.
3. Підготовка техніко-економічного обґрунтування (бізнес-плану) проекту.
4. Підготовка пропозиції щодо здійснення ДПП згідно з затвердже- ною формою та подання її державному партнеру.
5. Підготовка та погодження конкурсної документації з визначення приватного партнера майбутнього проекту.
6. Підготовка проекту угоди державно-приватного партнерства.
7. Проведення конкурсу з визначення приватного партнера.
8. Підписання угоди державно-приватного партнерства між держа- вним партнером та переможцем конкурсу.
9. Процедура вступу до прав управління проектом ДПП.

На рис. 13.4 подана технологічна схема підготовки проектів ДПП.

Визначення проекта або об’єкта

ТЕО

(бізнес-план) проекту

Проведення аналізу ефек- тивності засто- сування меха- нізмів ДПП

Підготовка пропозиції щодо здійснення ДПП згідно з затвердженою формою та подання її державному партнеру



1. Проведення конкурсу на визначення приватного партнера.
2. Підписання угоди держа- вно-приватного партнер- ства

Рис. 13.4. **Технологічна схема підготовки проектів ДПП** [152]

Підготовка проекту угоди ДПП

Підготовка та пого- дження конкурсної до- кументації з визначення приватного партнера

До найпоширеніших видів договорів державно-приватного партнер- ства належить договір про концесію. На сьогодні регулювання відносин концесії державного та комунального майна здійснюється Законом Укра- їни "Про концесії", "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомо- більних доріг", "Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно- енергетичного комплексу, що перебуває у державній власності", "Про особливості здачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній влас- ності".

Концесія – це надання уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного догово- ру на платній строковій основі юридичній або фізичній особі права на створення та (або) управління об'єкта концесії, за умови взяття концесі- онером на себе зобов'язань зі створення та (або) управління об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ри- зику.

Відмінною рисою концесії є те, що держава як одна зі сторін кон- цесії володіє монопольним правом на певні ресурси або зайняття пев- ною діяльністю. Існує безліч типів концесійних угод, найпоширенішими з яких є [134]:

ВОТ (build – operate – transfer) – "будівництво – управління – пере- дача". Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі. Зазвичай концесійні схеми BOT використовуються під час будівництва автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електроста- нцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), ту- нелів (Франція), стадіонів інших об'єктів, які вимагають значних капітало- вкладень, проте повинні залишатись у власності держави.

ВТО (build – transfer – operate) – "будівництво – передача – управ- ління". Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлу- атацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки пе- редбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяль- ність концесіонера.

ВОО (build – own – operate) – "будівництво – володіння – управлін- ня". Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, воло- діючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується.

ВОOT (build – own – operate – transfer) – "будівництво – володіння – управління – передача" передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійс- нює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного строку, після закін- чення якого об'єкт переходить у власність держави.

RОТ (rehabilitate – operate – transfer) – "реконструкція – управління – передача". Ця схема аналогічна BOT, тільки замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого.

DBFO (design – build – finance – operate) – "проектування – будівни- цтво – фінансування – експлуатація". У разі такого підходу вся відпові- дальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воєдино та передана приватному партнеру. В Європі, Латинсь- кій Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроб- лення нових проектів платних доріг.

В Україні існує така технологічна схема реалізації проекту на умо- вах державно-приватного партнерства (ДПП) [134].

1. Галузеве міністерство проводить аналіз ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією в по- рядку, визначеному постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384, та за результатами якого готує висновок, що пови- нен містити:
2. загальну характеристику здійснення ДПП (інформація про об'єкт партнерства, мета та результати ДПП, способи їх досягнення, учасники ДПП, форми здійснення ДПП);
3. результати проведеного аналізу ринку (кількісні характеристики попиту та пропонування, у тому числі інформація про рівень забезпе- чення, тенденції попиту, вплив здійснення ДПП на конкурентне середо- вище);
4. план здійснення ДПП (етапи та графіки робіт);
5. фінансовий розділ (джерела і графіки фінансування, аналіз фі- нансово-економічної ефективності, обґрунтування необхідності держав- ної підтримки);
6. соціально-економічний розділ (вплив здійснення ДПП на суміжні галузі; можливі негативні соціальні наслідки або переваги здійснення ДПП);
7. екологічний розділ;
8. звіт про можливі ризики здійснення ДПП та управління ними;
9. розділ про істотні умови договору.
10. Підготовлений висновок про результати аналізу ефективності здійснення ДПП галузеве міністерство надсилає:

Мінекономрозвитку – на погодження; Мінфіну – для подання пропозицій.

Успіх реалізації проекту у формі державно-приватного партнерства напряму залежить від прозорості проведеного конкурсу, оскільки тільки

такий спосіб забезпечує вибір найбільш економічно вигідного проекту та надійного партнера стосовно можливих фінансових ризиків та доцільно- сті надання державної підтримки, передбаченої пропозицією щодо здійс- нення державно-приватного партнерства.

1. Мінфін аналізує висновок галузевого міністерства на предмет можливих фінансових ризиків відповідного ДПП та доцільності надання державної підтримки із державного та місцевих бюджетів (пункт 13 – 14 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно- приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 384 від 11.04.2011 р.). Якщо проект передбачає надання дер- жавної підтримки, Мінфін відповідно до пункту 12 Порядку надання дер- жавної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства, затвер- дженого постановою Кабінету Міністрів України № 279 від 17 березня 2011 року, погоджує критерії та умови надання державної підтримки, ви- значення її форми та обсяги. Свої висновки Мінфін подає Мінекономроз- витку.
2. Мінекономрозвитку перевіряє висновок галузевого міністерства та розглядає висновки та пропозиції Мінфіну. У разі позитивного рішення Мінекономрозвитку надсилає галузевому міністерству погоджений ви- сновок, який є підставою для підготовки рішення про проведення конкур- су з визначення приватного партнера. У разі непогодження висновку Мі- некономрозвитку надсилає відповідне рішення галузевому міністерству з обґрунтуванням причин відмови.
3. Рішення про проведення конкурсу приймає Кабінет Міністрів України або уповноважений ним орган (ст. 13 Закону України "Про дер- жавно-приватне партнерство") на підставі позитивного висновку Мінеко- номрозвитку.
4. Для проведення конкурсу утворюється комісія у складі не менше семи осіб. До складу комісії включаються представники органу управлін- ня (галузевого міністерства), Мінекономрозвитку, Мінфіну, Фонду держа- вного майна та Державного агентства земельних ресурсів.
5. Укладення договору в рамках ДПП здійснюється Кабінетом Мініс- трів України або галузевим міністерством (ст. 17 Закону України "Про державно-приватне партнерство").
6. Контроль за виконанням договорів ДПП здійснюють відповідні галузеві міністерства та Мінекономрозвитку.
   * 1. **Європейський досвід практичного застосування технологій *public private partnership***

В європейській практиці існує безліч прикладів ефективного засто- сування технологій *public private partnership* у багатьох сферах.

В Європі перші прецеденти укладення угод державно-приватного партнерства сприймалися як одноразові акції, які не повторювались піс- ля покращення фінансового становища органів влади. Однак у 1992 році консервативний уряд Дж. Мейджора Великої Британії та Північної Ірлан- дії запровадив Ініціативу приватного фінансування (*private finance initiative*), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства [134].

Уряд Великої Британії вперше вирішив застосувати державно- приватне партнерство наприкінці 80-х рр., центром його уваги були фі- нанси. Проте в міру розвитку політики протягом останніх 20-ти років стимулом розвитку державно-приватного партнерства стала ефектив- ність його складових, тобто механізм, за допомогою якого державні ре- сурси могли раціональніше застосовуватися для надання суспільних послуг [158].

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

Сьогодні програму Великої Британії можна вважати зрілою: підпи- сано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається роз- в'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах вико- нання покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та в сек- торі житлово-соціального найму. Більшість цих проектів здійснюється ор- ганами 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 ста- більною політикою. Дуже важливо, щоб державний сектор був незмінним

і чітко визначив те, чого він хоче. З'ясовано, що державно-приватне пар- тнерство не дуже добре працює на незначних проектах, оскільки склад- ність та операційні витрати відносно невисокі. У цілому державно- приватне партнерство має величезне значення для підвищення стандар- тів надання послуг державним сектором Великої Британії [145].

Важливим є досвід Франції, де у 2004 р. був прийнятий закон про державно-приватне партнерство. Існують різні підходи щодо вибору вла- сності між повністю державним або спільним з приватним сектором під- приємством. 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 сис- теми забезпечення якості, як TQM (total quality management), SQMS (scot- tish quality management system), ISO (international standardization organi- zation) та ін. Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х рр. ХХ ст. [21]. У багатьох країнах місцеві органи влади використовують елементи критеріїв зазначених систем для оціню- вання якості своєї роботи, так і витрат на надання різноманітних місце- вих послуг, таких, як утримання доріг, зоопарків, водопостачання, приби- рання вулиць та ін.

На сьогодні у Франції впроваджується 50 проектів на суму 8 млрд євро та 23 на суму 1,5 млрд євро. Однією з особливостей партнерства у Франції є утримання балансу між державними великими і малими проек- тами, які впроваджує місцева влада [145]. Основною сферою впрова- дження державно-приватного партнерства в цій країні є концесії на спо- рудження автомагістралей та на водопостачання [158].

У Республіці Польща публічно-приватне партнерство (ППП) за ви- значенням, яке подано в [231], – це форма співпраці публічних органів із приватним сектором, метою яких є поліпшення реалізації інвестицій в інфраструктурні проекти або інші операції, що реалізують публічні послу- ги за посередництвом поділення ризику, прив'язки фаховості приватного сектору або додаткового джерела капіталу.

Співпраця публічних органів із приватним сектором у Польщі здійс- нюється на підставі закону "Про публічно-приватне партнерство", який визначає порядок фінансово-економічних аналізу пропозицій приватних партнерів, систему оцінювання ризиків та їх розподілу між партнерами, критерій відбору приватного партнера, чіткість у визначенні прав та зо- бов'язань кожної сторони, систему захисту інвесторів.

У Польщі за ініціативою Міністерства Регіонального розвитку (на сьогодні Міністерства інфраструктури та розвитку) створена Публічно- приватна Платформа, яка має на меті здійснювати допомогу державним органам у підготовці і впровадженні проектів ППП [21].

Проекти ППП, що здійснюються у Польщі, як правило, об'єднують кошти ЄС, кошти самоврядування та приватні гроші (гібридні проекти).

Гібридні проекти характеризуються більшим ступенем складності ніж традиційні проекти ППП. Вони повинні результативно реалізовувати закладені цілі органів місцевого самоврядування, і одночасно бути на стільки привабливими, щоб притягнути потенційних інвесторів. Крім того, до таких проектів додаються вимагання щодо умов, які необхідні до ви- конання, щоб отримати дотації ЄС.

Формула гібридних проектів стає популярною у країнах, котрі дуже інтенсивно користуються додатковим фінансуванням ЄС. Фонди, які на- даються Європейською Комісією є важливим додатковим джерелом фі- нансування на проект ППП для приватного партнера.

Для Європейської Комісії преференційні напрями майбутньої під- тримки із фондів ЄС збігаються із сферами особливо цікавими для ППП.

Проекти, що об'єднують модель ППП з фондами ЄС одночасно під- лягають правилам ППП і правилам, що стосуються фондів ЄС.

З такими проектами пов'язані додаткові, специфічні ризики, наприк- лад, ризик ступеня до фінансування, ризик повертання фонду ЄС або ризик значущих змін у проекті, що вимагатиме акцептування Європейсь- кої Комісії.

Ураховуючи досвід реалізації проектів ППП 2007 – 2013 рр. за ре- комендацією Ради ЄС були розроблені загальні положення щодо проек- тів 2014 – 2020 рр. [231], а саме: введення визначення ППП; упевненість, що бенефіціантом проекту ППП може бути публічний або приватний су- б'єкт; упевненість щодо можливості зміни бенефіціанта у процесі реалі- зації проекту ППП без збитків для правил, що стосуються терміну; ви- знання прийнятності витрат у випадку виплати відшкодування ЄС на

цільовий депозитний рахунок, якщо контракт ППП передбачає понесення публічним суб'єктом видатків розложених за операційними фазами про- екту, або після закінчення терміну.

JASPERS (joint assistance to support projects in european regions) ви- значило чотири моделі ППП:

ППП1 (PPP1) – експлуатація і утримання із приватних коштів (DB+O): етап будівництва є відокремлений від етапу експлуатації і утри- мання за допомогою двох різних умов. За першою умовою приватному суб'єкту передається функція проектування і будівництва. За другою умовою тому ж самому або іншому приватному суб'єкту передається експлуатація і утримання інфраструктури;

ППП2 (РРР2) – проектуй – будуй – експлуатуй (DBO): публічний су- б'єкт признає замовлення на етапі забудови, експлуатації і утримання приватним суб'єктом на підставі однієї умови DBO;

ППП3 (РРР3) – паралельне фінансування інвестиційних видатків: використовується з метою фінансування двох інфраструктур, що допов- нюють одна одну на підставі двох окремих умов. Відповідно до першої умови приватний суб'єкт проектує і будує одну інфраструктуру, а на підс- таві другої умови приватний суб'єкт (той же або інший) проектує, будує і фінансує іншу інфраструктуру, а також експлуатує та утримує обидві ін- фраструктури. Дотація ЄС використовується для фінансування тільки для першої інфраструктури.

ППП4 (РРР4) – проектуй – будуй – фінансуй – експлуатуй (DBFO): DBFO – це модель, у якій ризики пов'язані з проектом, будівництвом, фі- нансуванням і експлуатацією переносяться на приватний суб'єкт. DBFO може становити класичну модель на умовах концесії з доходів від зборів, що стягуються з користувачів, що платять приватним суб'єктам, або мо- дель, що використовує оплати за наявність або з'єднання двох моделей.

Для підтримки проектів ППП Міністерство регіонального розвитку здійснює інформаційну і підтримуючу діяльність, у тому числі за допомо- гою ЄС. На різних зустрічах і конференціях, що організуються з метою обміну знаннями, досвідом і позитивних розв'язань, які стосуються підго- товки та реалізації ППП, ідентифікації бар'єрів під час їх підготовки, а та- кож створення розв'язань, скерованих на розвиток ППП, у тому числі зразкової документації, а також процедур, пов'язаних із підготовкою та- ких проектів.

Конференції проводять на теренах усієї Польщі. Організуються такі конференції органами державної адміністрації, органами місцевого са-

моврядування, торгово-промисловими палатами, а також приватними суб'єктами.

Досвід Італії свідчить про активне застосування механізмів упровад- ження і реалізації державно-приватного партнерства, найпоширенішою формою якого в цій країні є концесії, які розглядаються в Італії як досить універсальний засіб розв'язання економічних проблем. Вони є найбільш розвиненою прогресивною формою партнерства держави, органів місце- вої влади та приватного сектору на сучасному етапі. Основними сфера- ми застосування державно-приватного партнерства в Італії є лікарні, транспорт, жлово-комунальна галузь. Ця форма управління державною власністю поширена в понад 120-ти країнах світу, в тому числі у Євро- пейському Союзі, Центральної і Латинської Америки, в Азії, Океанії, а та- кож у Східній Європі та СНД [220].

Наприклад, у Німеччині механізм державно-приватного партнерства набув особливого поширення у галузі будівництва об'єктів громадського призначення. Основними причинами поширення практики державно- приватних партнерств є: менша кількість інвестиційних ресурсів, необ- хідних для проекту; нижча вартість утримання спорудженого об'єкта, що пояснюється тим, що приватна компанія намагається оптимізувати вар- тість проекту, на відміну від процедури тендерного відбору; менша три- валість етапів планування проекту, будівництва об'єкта; краще утриман- ня об'єкта; ефективніша система надання послуг [37].

Досвід Угорщини демонструє, насамперед, великий вплив політич- них чинників у країнах, що трансформуються, на практику впровадження механізму партнерства. Так, зміни складу парламентської коаліції і, від- повідно, урядів у 1994, 1998 і 2002 рр., які відбувалися після виборів, мали наслідком перегляд умов найбільших ДПП контрактів – щодо будівництва автомагістралей, – зокрема зміну підходу щодо відшкодування витрат приватного інвестора, що не сприяло результативності й ефективності цих проектів [39].

Угорщина не має спеціального законодавства, що регулює викори- стання ДПП. ДПП упроваджується на основі нормативно-правових актів, що стосуються концесій і публічних тендерів, які були оновлені упродовж 2003 – 2004 рр. саме на основі пропозицій Міжурядового комітету.

Модель ДПП також використовується Міністерством освіти Угорщи- ни для будівництва студентських гуртожитків, а також регіональними та місцевими органами влади для широкого кола потреб.

Досвід Угорщини дає підстави визначити основні перешкоди для запровадження ДПП, зокрема в країнах Центрально-східної Європи, які є такими:

зміна політичних конфігурацій парламенту й уряду може радикаль- но вплинути на державну політику щодо державно-приватного партнер- ства, привабити чи навпаки негативно вплинути на настрої потенціаль- них приватних партнерів;

бар'єром для успішної реалізації проекту може стати необґрунтова- ний розподіл відповідальності, зокрема фінансової, між публічним і при- ватним партнером;

переоцінка спроможності та бажання користувачів платити за пос- луги, якщо існує безкоштовна альтернатива [37].

Особливості механізмів забезпечення публічно-приватного парт- нерства за досвідом європейських країн подані у табл. 13.1.

Використання європейського досвіду практичного застосування пу- блічно-приватного партнерства сприятиме застосуванню механізмів, іде- ології та принципів державно-приватної взаємодії щодо умов України.

Таблиця 13.1

##### Особливості механізмів забезпечення публічно-приватного партнерства за досвідом європейських країн\*

|  |  |
| --- | --- |
| №  п/п | Особливість механізмів забезпечення ППП |
| 1 | Довготривалість відносин між органами державної влади, місцевого самов-  рядування і приватними партнерами |
| 2 | Збереження державної та комунальної форми власності на об'єкти з одно- часним упровадженням механізмів управління інфраструктурою приватни- ми партнерами |
| 3 | Відкритість і прозорість діяльності органів державної та місцевої ради щодо  визначення приватних партнерів |
| 4 | Забезпечення надання якісних і здешевлених послуг як показник результа- тивності й ефективності державно-приватного партнерства |
| 5 | Поєднання ресурсів фінансово-кредитних установ під гарантії органів дер-  жавної та місцевої влади |
| 6 | Розподіл ризиків, визначення зобов'язань та відповідальності в договорі державно-приватного партнерства |
| 7 | Захист інтересів та задоволення потреб громади, контроль за якістю надан-  ня послуг приватним партнерам, обговорення та моніторинг проектів за участю громадських організацій |

\* *Примітка.* Складено на основі [158].

* + 1. **Світовий досвід практичного застосування технологій *public private partnership***

Для подальшого соціально-економічного розвитку України та про- ведення системних реформ, важливо опиратися не тільки на європейсь- кий, але і на світовий досвід застосування технологій публічно- приватного партнерства, в тому числі США, Австралії, Канади, Бразилії, Мексики та ін.

На підставі аналізу досвіду державно-приватного партнерства у країнах із різним рівнем соціально-економічного розвитку у роботі [186] зроблений висновок, що найбільш ефективно застосовується така фор- ма державно-приватного партнерства, як концесія. Такі партнерства є ефективними в транспортній (автодороги, залізниці, аеропорти, порти, трубопровідний транспорт) і соціальній інфраструктурі (охорона здоров'я, освіта, розвага, туризм), ЖКГ (водопостачання, електропостачання, очищення води, газопостачання й ін.), в інших сферах (в'язниці, оборона, об'єкти військової сфери). При цьому лідируючі позиції займає транспор- тна інфраструктура.

Світовий досвід практичного застосування державно-приватного партнерства свідчить, що спостерігається три форми взаємодії держави і приватного сектору:

1. традиційна – держава залучає бізнес до спільного вирішення проблем обслуговування потреб суспільства на основі партнерства;
2. інвестиційна – спільне інвестування переважно в інфраструктурні проекти. Ця форма взаємодії має стратегічну спрямованість, основною метою є стимулювання економічного зростання;
3. науково-освітня – нові напрями розвитку в національному, між- народному і глобальному масштабах в умовах глобалізації виробництва та інтернаціоналізації капіталу [60].

Аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства дозво- ляє структурувати взаємодію держави і бізнесу за трьома векторами:

функціональний вектор – розвиток державно-приватного партнерс- тва в галузях, які визначають доступ підприємств до факторів виробниц- тва і ринків;

галузевий вектор – державно-приватне партнерство в окремих га- лузях на основі змішаних форм власності, кооперації державних та при- ватних компаній, укладання галузевих угод;

регіонально-муніципальний вектор – державно-приватне партнерство щодо розвитку окремих територіальних виробничих сегментів, регіональ- них ринків праці, територіальної та комунальної інфраструктури та ін. [142]. На підставі аналізу світової практики участі приватного сектору в проектах державно-приватного партнерства на прикладі інфраструктур- них проектів у роботі [131] виділено чотири основних типи взаємодії біз-

несу та держави:

контракти підряду (на управління об'єктом та оренду об'єкта); концесії (обслуговування, експлуатація та передача об'єкта; обслу-

говування, оренда та передача об'єкта); нові проекти або "проекти з нуля";

продаж активів (повна або часткова приватизація).

Найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства в світі є: житлово-комунальна сфера (виробництво і транспортування еле- ктроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій); телекомуніка- ції; будівництво та утримання автошляхів; енергозбереження; експлуа- тація будівель бюджетного сектору економіки [131].

Приклади використання держано-приватного партнерства (світовий досвід) – табл. 13.2.

Таблиця 13.2

##### Приклади використання держано-приватного партнерства

(світовий досвід)\*

|  |  |
| --- | --- |
| №  п/п | Приклад |
| 1 | *Реалізація інфраструктурних проектів*:  будівництво автомобільних доріг, шкіл і лікарень (Велика Британія, Іспанія, Фінляндія, Канада);  будівництво швидкісних автомобільних і залізничних доріг, метрополітену та аеропортів, стадіонів (Франція, Австрія, Португалія, Туреччина та Греція); будівництво поромних переправ (Румунія, Болгарія, Греція);  побудова нових та реконструкція зношених міських транспортних систем і об'єктів житлово-комунального господарства (Австралія, Нідерланди та Ірлан-  дія) |
| 2 | *Реалізація гуманітарних проектів*:  підвищення якості освіти і охорони здоров'я (США та Канада);  проведення наукових досліджень (зокрема, тільки у Німеччині протягом 2012 р. приватні інвестиції у наукові дослідження становили понад 50 млрд євро) |
| 3 | *Реалізація проектів щодо захисту навколишнього середовища* (Канада) |

\* *Примітка.* Складено на основі [184].

Найбільш поширеною формою ДПП у світі є концесія (концесійні договори). Так, у Іспанії значного поширення набула практика концесії на спорудження автомагістралей, а в Італії – на розбудову та модернізацію об'єктів житлово-комунального господарства тощо.

У табл. 13.3 містяться узагальнені дані про сектори соціально- економічного життя різних країн, де розповсюдився інструмент держав- но-приватного партнерства.

У рамках концесіонних проектів у більшості країн (табл. 13.3) було запропоновано два підходи до створення партнерства:

*"реальне" мито (безпосередня плата)* – приватні концесіонери не- суть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво до- ріг, їх утримання, а взамін безпосередньо беруть плату з користувачів. Держава чи органи місцевого самоврядування не повинні, таким чином, витрачати бюджетні ресурси на потреби зведення автомагістралей. Ус- пішні приклади цього методу пропонує Франція, Іспанія, Ісландія, Хорватія;

Таблиця 13.3

##### Поширення державно-приватного партнерства

**у соціально-економічному житті різних країн** [37, с. 29–30]

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Країни | Сектори,  в яких упроваджуються ДПП | Країни | Сектори, в яких упроваджуються ДПП |
| Фінляндія | Дорожні концесії ("тіньове" мито). Школи і вища освіта | Португалія | Аеропорти, дорожні концесії ("тіньове" мито) |
| Франція | Концесії на спорудження автома- гістралей ("реальне" мито).  Концесії на водопостачання | Іспанія | Концесії на спорудження ав- томагістралей ("реальне" ми- то).  Концесії на спорудження ре- гіональних доріг ("тіньове" мито) |
| Греція | Концесії на спорудження доріг ("реальне" мито).  Залізниця полегшеного типу у Фесалоніках | Японія | Охорона здоров'я, житло, інформаційні технології та транспорт на регіональному рівні |
| Ірландія | Транспорт, освіта, водопоста- чання, управління відходами | Австралія | Дороги (Мельбурн), лікарні (штати Вікторія та Новий Пів- денний Вельс), в'язниці (штати Вікторія та Західна  Австралія) |
| Італія | Лікарні, транспорт, управління відходами | Південна Африка | В'язниці, водопостачання, охорона здоров'я, освіта |
| Нідерлан-  ди | Водопостачання, швидкісні заліз-  ничні магістралі | США | Концесії на будівництво ав-  томобільних доріг |

*"тіньове" мито (опосередкована плата)* – приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, однак не беруть плати з користувачів. Держава пое- тапно надає компенсацію інвесторам, рівень якої залежить від кількості споживачів концесійної магістралі. Цей підхід діє у Великій Британії, Фін- ляндії, Іспанії та Португалії.

В останнє десятиріччя у світі спостерігається активна взаємодія державного управління та бізнесу за посередництвом механізмів держа- вно-приватного партнерства в різних галузях економіки, сферах економі- чної та соціальної інфраструктури не тільки в розвинених країнах, але і в тих, що розвиваються. Наприклад, на пострадянському просторі, до яко- го входить і Казахстан, з метою підвищення конкурентоспроможності проводяться заходи з упровадження державно-приватного партнерства.

Взаємодія держави і бізнесу за посередництвом механізму держав- но-приватного партнерства у Казахстані має дозволити досягти такого: можливість створення більшої доданої вартості за рахунок більш деше- вого надання послуг приватними структурами, що мають менеджмент, який більш зорієнтований на результат, сучасні методи планування та можливість більш швидко здійснювати інновації та підвищувати ефекти- вність; отримання зисків від бюджетних доходів, пов'язаних із проектом, що реалізується, а також від непрямих ефектів: пожвавлення кон'юнкту- ри та зростання інвестиційної привабливості; ефективність передачі при- ватному партнеру ризиків, що пов'язані з плануванням та управління по- точною діяльністю того чи іншого об'єкта [41].

У Казахстані увага приділяється також формі співробітництва дер- жави, науки та бізнесу, що є трьохстороннім партнерством. У той же час найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства є кон- цесія, яка отримала розвиток із 2006 року після прийняття Закону Респу- бліки Казахстан "Про концесії", який сприяв створенню правового поля для використання механізму концесії з метою реалізації інвестиційних проектів. Цей механізм широко використовується у сфері транспорту та енергетики. Законодавство у цій області постійно вдосконалюється з урахуванням досягнень світової практики. В 2008 р. із метою посилення інституційної системи та економічної експертизи концесійних проектів урядом Республіки Казахстан створена спеціалізована організація з питань концесії – АО "Казахський центр державно-приватного партнерства [41].

Отже, у Казахстані вважають, що найефективнішою формою дер- жавно-приватного партнерства є симбіоз держави-науки-бізнесу. Крім то- го, вважається, що для цього слід особливу увагу приділити досвіду реа- лізації державно-приватного партнерства в Південної Кореї, де наукове середовище є одночасно і бізнес-середовищем, і чиї виробники є ліде- рами на ринку високих технологій.

Таким чином, світовий практичний досвід застосування технологій публічно-приватного партнерства свідчить, що сутністю цього явища є встановлення довгострокових стратегічних відносин у реалізації суспіль- но значимих проектів між приватним сектором і публічною владою, яка уособлює собою як центральні органи виконавчої влади, так і органи мі- сцевого самоврядування.

* + 1. **Український досвід практичного застосування технологій *public private partnership***

Україна має певний досвід у реалізації проектів з ознаками держав- но-приватного партнерства, серед яких договори концесії, оренди та спі- льної діяльності, що укладались у державі до прийняття Закону України "Про державно-приватне партнерство". Наприклад, у сфері житлово- комунального господарства України нараховували 39 таких проектів, се- ред них 17 договорів концесії, 17 – оренди та 5 спільної діяльності [228].

В Україні після виходу Закону України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI від 01.07.2010 р. [198] при різних державно- владних структурах почали створюватися відповідні державні органи, метою яких був розвиток державно-приватного партнерства.

В якості прикладу можна навести досвід державного підприємства "Центр розвитку державно-приватного партнерства", яке працює у сфері житлово-комунального господарства з 2003 р. та підпорядковане Мініс- терству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Місією цього підприємства є сприяння містам України в залученні інвестицій, необхідних для модернізації та сталого розвитку насамперед житлово-комунального господарства та інших галу- зей [229].

Центр розвитку ДПП, наприклад, для участі в кредитній програмі Європейського Інвестиційного Банку (ЄІБ) розробив 24 резюме проектів бізнес-планів (ТЕО), в тому числі: "Комплексна модернізація аульського водоводу", "Комплексна модернізація системи водопостачання й водові-

дведення в м. Бердянськ Запорізької області", "Реконструкція комплексу з експлуатації очисних споруд каналізації правого берега м. Дніпродзер- жинськ", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективності систе- ми теплопостачання в м. Дрогобич", "Розвиток комплексної модернізації водопостачання та водовідведення в м. Запоріжжя", "Комплексна модер- нізація системи теплопостачання в м. Запоріжжя", "Розвиток енергоефе- ктивності системи водопостачання та водовідведення в м. Золотоноша", "Комплексна модернізація системи водопостачання та водовідведення м. Конотоп", "Розвиток ефективності системи теплопостачання м. Корос- тень", "Комплексна модернізація та реконструкція каналу "Дніпро-Кривий Ріг" у м. Кривий Ріг", "Децентралізація системи теплопостачання з виво- дом з експлуатації котельні на території ПАТ "АрселорМіттал Кривий Ріг" у м. Кривий Ріг", "Розвиток енергоефективності системи теплопостачання в м. Лозова", "Виконання комплексу заходів щодо забезпечення міст Ро- женьки та Свердловськ водопостачанням із використанням місцевих джерел", "Виконання комплексу заходів із технічного переоснащення си- стеми водовідведення населених пунктів Луганської області", "Комплекс- на модернізація системи водопостачання та водовідведення в м. Ма- лин", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективності системи теплопостачання в м. Малин", "Комплексна модернізація розвитку енер- гоефективності системи водопостачання та водовідведення в м. Мирго- роді", "Комплексна модернізація системи водовідведення та водопоста- чання в м. Нікополь", "Комплексна модернізація системи теплопостачан- ня в м. Нікополь", "Комплексна модернізація розвитку енергоефективно- сті системи теплопостачання в м. Олександрія", "Розвиток енергоефек- тивності системи теплопостачання в м. Сєвєродонецьк", "Розвиток енерго- ефективності системи водопостачання та водовідведення в м. Умань", "Ре- конструкція енергоємного обладнання системи водопостачання та водо- відведення в м. Хмельницький", "Комплексна модернізація системи цен- тралізованого водопостачання і водовідведення м. Южноукраїнаськ" [229]. Центр розвитку ДПП, наприклад, на 2014 р. визначив такі напрями своєї діяльності згідно з визначеною місією щодо сприяння в залученні інвестицій в ЖКГ: незалежне дослідження схем оптимізації тепло- і водо- постачання та водовідведення міст, надання роз'яснень та рекомендацій щодо усунення недоліків; внесення відомостей про проект у галузі ЖКГ до єдиної структурованої бази даних, доступ на сайті Мінрегіону; розроб- ка бізнес-планів для кредитування підприємств ЖКГ за рахунок міжнаро- дних та вітчизняних фінансових організацій; моніторинг грантових про-

грам, інформування про такі програми, підготовка заявок на участь; роз- робка інвестиційних програм для підприємств-ліцензіатів Нацкомпослуг; комплексний, консультаційний (технічний, фінансовий, юридичний) су- провід проектів; консультаційний супровід укладання ЕСКО-контрактів [229].

Запровадження механізму ДПП стало особливо актуальним із почат- ком підготовки України до Євро-2012, де планувалося залучити приват- них інвестицій порівняно з публічними капіталовкладеннями на рівні де- в'ять до одного [39].

Згідно з заявами посадовців, проекти державно-приватного парт- нерства, а також залучення приватних інвестицій планувалося започат- кувати у таких сферах:

*транспорт*: будівництво автомобільних магістралей; реконструкція доріг у містах, де будуть проводитися футбольні матчі; будівництво об'ї- зної дороги навколо Києва; будівництво швидкісних залізничних доріг;

*будівництво нових і реконструкція наявних спортивних споруд*: модернізація стадіонів, спортивних центрів у Києві; будівництво нових стадіонів та інфраструктури у деяких містах України;

*розвиток муніципальної, зокрема готельної, інфраструктури*: бу- дівництво 50 – 70 готелів категорії "3 – 5 зірок" у Києві; будівництво 20 – 70 готелів у кожному з міст, у яких будуть відбуватися змагання; модер- нізація міської економіки у містах учасниках [39].

У 2010 р. академіком НАН України Гейцем В. М. був заснований Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства як непідприємницька організація.

Мета створення центру – сприяння розвитку публічно-приватного партнерства для реалізації суспільно значущих інфраструктурних проек- тів; активізація використання науково-технічного потенціалу та іннова- ційних технологій для вирішення завдань модернізації систем життєза- безпечення; сприяння підвищенню інвестиційної привабливості українсь- кої економіки та її регіонів [223].

Основні види діяльності центру подані у табл. 13.4.

В Україні робилися спроби застосовувати технології публічно- приватного партнерства ще у 1998 р., коли було ініційовано побудову першої в Україні концесійної дороги "Львів – Краківець". Ця ініціатива на- лежала Львівській обласній державній адміністрації. Однак цей проект не був реалізований, оскільки його виконання супроводжувалося багатьма порушеннями договору, зокрема: початок будівництва було розпочато на 1,5 роки пізніше запланованого; сума вкладених приватних інвестицій

була мізерною. Неефективним виявилося рішення про пайову участь концесієдавця, тобто Укравтодору, у фінансування будівництва в обмін на відповідну участь у розподілі прибутків від експлуатації дороги. Частка державних інвестицій, згідно з договором, складає 40 % вартості. Окрім того, Укравтодор не використовував передбачений правовою базою та укладеним договором механізм штрафних санкцій щодо партнера, який не виконував умови угоди [37].

Таблиця 13.4

##### Основні види діяльності Українського центру сприяння розвитку публічно-приватного партнерства

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Види діяльності |
| 1 | 2 |
| 1 | Розробка наукових засад реалізації проектів на основі публічно-приватного партнерства, визначення пріоритетних напрямів та форм участі приватного сектору у суспільно значущих інфраструктурних проектах, а також механіз-  мів оцінювання рівня ефективності участі сторін у таких проектах |
| 2 | Розробка та впровадження проектів публічно-приватного партнерства, управ- ління такими проектами, розвиток методологічного та методичного забезпе- чення діяльності у цій сфері |
| 3 | Узагальнення та поширення в Україні світового досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства, сприяння формуванню відповідального ставлення бізнесу, територіальних громад до додержання стратегічних ін-  тересів суспільства і держави |
| 4 | Сприяння інформаційно-аналітичному, технічному та іншому забезпеченню формування ринку проектів публічно-приватного партнерства, використан- ню у ході цього сучасних інформаційних, інноваційних технологій та новіт-  ніх досягнень науки |
| 5 | Проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських, проектно-конструк- торських, технологічних, пошукових і проектно-пошукових робіт, а також інших робіт, пов'язаних з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії практичного їх використання на основі реалізації проектів публічно-приватного партнерства |
| 6 | Здійснення діяльності, що спрямована на методичне, організаційне забез-  печення та координацію наукової, науково-технічної та науково-педагогіч- ної діяльності у сфері публічно-приватного партнерства |
| 7 | Надання послуг щодо розроблення та супроводження інвестиційних та ін- новаційних проектів, які реалізуються на засадах публічно-приватного пар-  тнерства, захист інтересів суб'єктів такого партнерства |
| 8 | Розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів, програм та проектів у галузі публічно-приватного партнерства, інноваційних та інвес-  тиційних проектів |
| 9 | Здійснення наукової експертизи проектів законів та інших нормативно- правових актів, програм та проектів на предмет ефективності передбаче- них ними механізмів публічно-приватного партнерства |

Закінчення табл. 13.4

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 10 | Наукове забезпечення нормотворчої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічно-приватного партнерства,  вивчення та узагальнення практики реалізації актів законодавства |
| 11 | Участь у формуванні громадської думки з питань місця і ролі держави, орга-  нів місцевого самоврядування та приватного сектору у реалізації суспільно значущих проектів, щодо відповідальності сторін у цій сфері |
| 12 | Здійснення в установленому порядку освітньої, просвітницької діяльності, участь у підготовці наукових та професійних кадрів, підвищенні кваліфікації спеціалістів у сфері публічно-приватного партнерства |
| 13 | Здійснення посередницької діяльності щодо залучення інвесторів до вико- нання соціально-економічних програм та проектів в Україні на основі поєд-  нання приватних та публічних інтересів |
| 14 | Надання науково-методичної, інформаційної та фінансової підтримки суб'єк-  там відносин у сфері публічно-приватного партнерства |
| 15 | Організація і проведення конференцій, круглих столів, семінарів, навчальних заходів з проблем, що виникають під час реалізації проектів публічно-приват- ного партнерства |
| 16 | Представництво у відповідних міжнародних організаціях із питань публічно-  приватного партнерства, інвестиційної та інноваційної діяльності |
| 17 | Установлення та розвиток співробітництва з діловими та науковими органі- заціями, підприємцями, а також з міжнародними організаціями та органами влади зарубіжних країн, які зацікавлені у розвитку міжнародного наукового, економічного та іншого співробітництва у галузі публічно-приватного парт-  нерства, розвитку підприємництва в Україні |
| 18 | Заснування засобів масової інформації, здійснення рекламної, видавничої діяль- ності, а також діяльності з виготовлення та розповсюдження видавничої про- дукції |
| 19 | Здійснення іншої діяльності, яка не заборонена законами України та є необ-  хідною для досягнення мети центру |

Невдалим можна вважати також досвід практичного застосування технологій публічно-приватного партнерства під час реалізації Держав- ної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2005 –2010 рр., у межах якої було запропоновано використати механізм ДПП за моделлю "Плата за експлуатаційну готовність дороги", за якою передбачалось таке: "проекта компанія" – інвестор (переможець конкурсу), здійснить будівництво і розпочне експлуатацію дороги; "проектна компа- нія" візьме на себе ризики, пов'язані з будівництвом і експлуатацією ав- томобільної дороги; держава відшкодує "проектній компанії" затрати на будівництво й експлуатацію автомобільної дороги шляхом періодичної сплати "за експлуатаційну готовність" протягом терміну дії договору (20 – 50 років); держава отримає надходження від платної експлуатації дороги, які, в першу чергу, спрямує на компенсацію витрат "проектної компанії" [37].

Аналіз вітчизняного досвіду практичного застосування технологій публічно-приватного партнерства свідчить, що незважаючи на певні до- сягнення, практика впровадження державно-приватного партнерства в Україні знаходиться на досить ранній стадії становлення. Сьогодні ще іс- нує багато проблем, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства в Україні, основними з яких у роботі [186] визначено такі:

1. відсутність досвідчених кадрів, які могли б рухати державно- приватне партнерство – як з боку бізнесу, так і держави;
2. відсутність проектів, привабливих і відповідних до вимог банків (*bankable projects*);
3. неготовність приватного сектору: невелика кількість приватних операторів у вкрай невеликій кількості секторів. Сприйняття в середови- щі українського бізнесу державно-приватного партнерства і концесій як проектів із украй високими ризиками й низькою прибутковістю, невизна- ченістю щодо майбутніх умов;
4. неготовність органів влади до партнерських відносин і реалізації проектів державно-приватного партнерства;
5. прогалини й обмеження законодавства (зокрема, концесійного) і недолік право заставної практики;
6. недостатня регіональна активність в ініціюванні проектів, їх вико- нанні;
7. неготовність інвестувати в довгострокові проекти та ін.

Крім того, на поширення практики застосування технологій публіч- но-приватного партнерства в Україні впливають також бар'єри інститу- ційного характеру (табл. 13.5).

Таблиця 13.5

##### Бар'єри інституційного характеру, що впливають на поширення практики застосування технологій публічно-приватного партнерства в Україні\*

|  |  |
| --- | --- |
| № п/п | Бар'єри |
| 1 | 2 |
| 1 | Нестача політичної волі на національному рівні влади щодо активного впро- вадження політики сприяння державно-приватним партнерствам |
| 2 | Політична нестабільність в Україні, зокрема часта зміна конфігурацій уряду, керівного складу регіональних органів влади, що перешкоджає довірі при-  ватного сектору до укладання тривалих контрактів із державою чи органа- ми місцевого самоврядування |
| 3 | Мінливі умови для ведення підприємницької діяльності в Україні, що в умовах  тривалості дії партнерських договорів створює додаткові ризики для приватного партнера |

Закінчення табл. 13.5

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | 2 |
| 4 | Неузгодженість діяльності урядових інституцій, які координують політику щодо залучення інвестицій, зокрема іноземних |
| 5 | Нетривала практика бюджетного планування в Україні (1 рік), що не сприяє розробленню системи гарантованого бюджетного співфінансування трива- лих інфраструктурних проектів |
| 6 | Тривалість практики проведення конкурсу, ведення переговорів і укладання договору з приватними партнерами, що, з одного боку, підвищує рівень  транзакційних витрат проекту, з іншого, в умовах недостатньої політичної стабільності не сприяє зацікавленості приватних інвесторів |
| 7 | Нестача управлінських навичок щодо формування й управління проектами ДПП (проведення конкурсу; укладання договорів, зокрема розподіл відповідаль-  ності та ризиків; управління проектами; моніторинг та оцінювання реалізації партнерських проектів) у середовищі обох секторів – публічного та приватного |
| 8 | Недостатній рівень поширення сучасних управлінських методик, які можуть бути використаними під час створення та управління ДПП, зокрема визна- чення "вартості грошей", порівняння економічної та соціальної вигоди кон-  курсних пропозицій, які подаються публічним органам влади, моделі оціню- вання готовності держави до впровадження проектів ДПП |

\* *Примітка.* Складено на основі [37].

До перелічених у табл. 13.5 бар'єрів упровадження технологій пуб- лічно-приватного партнерства в практику слід додати високий рівень ко- рупції в Україні.

З іншого боку, не можна не зазначити, що процес популяризації державно-приватного партнерства в Україні поширюється. Основи орга- нізації державно-приватного партнерства вивчаються в університетах, на курсах підвищення кваліфікації державних службовців і службовців орга- нів місцевого самоврядування. Ідеї державно-приватного партнерства обговорюються на семінарах, конференціях, в пресі та серед громадсь- кості. Все частіше запрошуються консультанти з міжнародним досвідом до розробки проектів державно-приватного партнерства.