

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Постановка проблеми. Питання державно-приватного партнерства споконвічно досліджували вчені країн з ринковою економікою, де відбувалися значні зміни у системі економічних відносин держави й приватного сектора в контексті ліберально-консервативних доктрин. Теоретичне обґрунтування концепції державно-приватного партнерства було здійснено значно пізніше. Американський економіст Х. Лейбенстайн, який розробив теорію Х-ефективності (1966 р.), дійшов висновку, що неефективність діяльності приватних утворень виникає одночасно і з надмірного втручання держави, і з бюрократизації державних організаційних структур. У зв'язку із цим, відповідно до теорії Лейбенстайна, необхідні державно-приватні партнерства, щоб зменшити джерело Х-неефективності в громадських організаціях і сприяти розвитку більш конкурентного ринкового середовища [1, р. 5]. Однак, актуальність проблеми взаємовідносин держави і бізнесу не тільки залишається, вона органічно постає із загального усвідомлення урядами багатьох країн необхідності об'єднання зусиль у досягненні загальнодержавних національних цілей. Взаємовідносини між державою і приватним бізнесом стають життєво необхідними, оскільки обидві сторони виступають джерелами найбільш важливих ресурсів і обмежень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд і аналіз існуючої на сьогодні літератури показує, що системні або хоча б наближені до них дослідження й узагальнення наукового бачення і оцінок державноприватного партнерства відсутні. Здебільшого цю проблему досліджують з погляду диференційованого опису партнерства у розвиненому суспільстві. Утім, питання, що розглядаються в наявних працях зарубіжних і вітчизняних учених, мають високий науковий рівень, що зумовлює можливість не тільки теоретичного, але і практичного пошуку шляхів підвищення суспільної результативності партнерства і бізнесу.

Аналізу зазначеної проблеми з погляду визначення сутності державно-приватного партнерства, його основних елементів і форм, базових ознак партнерів присвячені праці зарубіжних учених. Г. Ецковіц [2] формулює концепцію „потрійної спіралі”, у якій освітні та наукові установи з місією продукування і дисиміляції знань перетворюються у підприємницькі струк-

тури, що сприяє розвитку підприємницького університету. Австрійський економіст Л. Шарінгер [3] пропонує нову модель взаємодії держави і приватного сектора в інвестиційній сфері. В. Варнавський [4] аналізує економічні, організаційні, правові та інші теоретичні аспекти державно-приватного партнерства. М. Дерябіна [5] розглядає державно-приватне партнерство в якості альтернативи приватизації, перерозподіл функцій держави в моделях партнерства. До питань пов'язаних з пошуком нових тенденцій державно-приватного партнерства у транзитивній економіці, з'ясування механізму його реалізації взагалі і за галузевими напрямками звертались вітчизняні дослідники: В. Геєць [6], О. Головінов [7], П. Захарченко, А. Сосновський, О. Гавриш, С. Ушацький [8], Л. Проданова [9] та ін.

Невирішена частина загальної проблеми. Однак багатоаспектність проблеми, нові світові тенденції потребують продовження і розширення пошуку і атрибутивних засад формування державно-приватного партнерства, і таких, що не є обов'язковими, але за певних умов можуть бути корисними у формуванні взаємних співвідносин і взаємозв'язків інституційних агентів партнерства. До того ж суспільно-економічні умови в Україні сьогодні такі, що науково-технологічний розвиток економіки великою мірою можливий не тільки за рахунок державної підтримки, але і ефективного сумісного використання активів державного і приватного секторів. У цьому аспекті з'ясування питань, пов'язаних з формуванням державно-приватного партнерства, є дуже актуальним.

Мета дослідження. Основна мета статті полягає у визначенні домінуючих засад формування державно-приватного партнерства і концептуальної схеми їх реалізації.

Основні результати дослідження. Розмірковуючи теоретично і виходячи з наявної зарубіжної практики, державно-приватне партнерство можна визначити як союз господарюючих суб'єктів (держави, приватного бізнесу) і інститутів (правових, фінансово-кредитних), взаємодіючих у процесі виробництва і використання благ, які пов'язані з умовами життєдіяльності суспільства і забезпечують реалізацію стратегічних цілей його сталого економічного розвитку. Як економічна категорія, державно-приватне партнер-

ство – це особливий тип економічних відносин, який необхідно розглядати з позицій доцільного використання обмежених ресурсів з метою переходу до інноваційного розвитку економіки. Основу цього типу відносин утворює взаємообумовленість підприємницької функції і державного регулювання, взаємозв'язок інститутів держави і підприємницького середовища.

Для розуміння механізму формування державно-приватного партнерства важливим є визначення його атрибутивних засад. Відповідно до практики країн з розвиненою ринковою економікою, як такі, що є необхідними, постійними при утворенні державно-приватного партнерства, можуть бути зазначені наступні:

- кооперація державних і приватних інституційних структур задля певних цілей, що опирається на відповідні домовленості сторін;

- тимчасова обмеженість дії угод про партнерство (від 5 до 50 років);

- фінансування проектів за рахунок приватних інвестицій (із джерел, не заборонених законодавством), доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількома учасниками;

- визначення приватного партнера винятково на конкурсній основі;

- розподіл відповідальності між партнерами за результати діяльності державно-приватного партнерства;

- розділення ризиків між учасниками угоди у процесі функціонування державно-приватного партнерства;

- ефективність діяльності партнерства передбачається вищою, ніж у випадку здійснення такої діяльності державою без залучення приватного партнера.

Звичайно дії держави і приватного бізнесу з реалізації цих засад розмежовані, адже держава діє в просторі одних правомочностей, приватний сектор – інших. Партнерство зміщує ці простори в один і змушує обох суб'єктів існувати в іншому середовищі, де діють й інші правила. У точному значенні партнерство інституційно перетворює середовище діяльності, що традиційно відноситься до відання держави. Кожний учасник партнерства бере на себе ті завдання і відповідальність, які він може забезпечити із кращою якістю і ефективністю. Звичні ж, традиційні взаємовідносини держави та бізнесу мають певну інерційність. Відбувається „звикання” економічного організму країни до певної системи державних заходів, структури і обсягу ресурсних і фінансових потоків, складаються тісні особисті зв'язки. Радикальна зміна існуючої форми взаємовідносин цих суб'єктів може привести до нестабільності, порушенню макроекономічної рівноваги, спаду в економіці. Тому застосування у механізмі взаємовідносин держави і бізнесу засад повноцінного державно-приватного партнерства як ефективного

інституту інтеграції державних і приватних ресурсів з метою сталого розвитку національної економіки – процес складний, суперечливий, він повинен бути затребуваний і сприйнятий більшістю структур приватного сектора і структур державного управління. При цьому повинна домінувати така атрибутивна засада партнерства, як розуміння його суб'єктами не тільки спільності цілей, але і специфіки дій по їх досягненню, можлива систематизація яких запропонована на рис. 1.

Необхідними засадами формування державно-приватного партнерства, здатними впливати на ефективність реалізації цілей і дій держави і бізнесу, можна вважати також вільний вибір партнерів, спільне узгодження основних умов і спонукальних механізмів реалізації проектів; стандартизація заходів, орієнтованих на реалізацію проектів, забезпечення прозорості, довіри, зменшення ризиків, досягнення компромісних рішень; структурування контрактів і вибір їх оптимального варіанту. Поряд з відзначеними, суттєвою засадою у формуванні державно-приватного партнерства є конкурентний принцип відбору учасників. Переваги при відборі претендентів залежать від основної цілі держави як публічної влади. Якщо ціль – скорочення державних витрат, то в якості основних повинні розглядатися фінансові критерії (наприклад, пропозиції найвищої ціни за концесію, або, навпроти, найнижчий рівень необхідних субсидій). Якщо головною вимогою до проекту партнерства є поліпшення обслуговування населення, основними критеріями відбору можуть бути показники якості передбачених робіт, більш низькі тарифи за послуги. Важливими для держави критеріями можуть бути показники екологічної безпеки, захисту навколишнього середовища й ін. Розподіл дій і відповідальності між державою і бізнес-структурами залежить від сфери реалізації проекту, стану і форми ринку, місцевих рамок обставин. За всієї важливості цих умов, великої значущості набуває така атрибутивна засада, як вибір оптимальної моделі / форми організації державно-приватного партнерства. У світовій практиці склалися різноманітні моделі (конкретні проекти державно-приватного партнерства), форми, варіанти реалізації партнерських відносин між державою й бізнесом. В узагальненому виді існуючі моделі партнерства можна представити так: договірні, коли права власності жорстко розподілені; програмні, де мова йде про часткову передачу деяких прав власності від держави до приватного партнера (зазвичай право користування, володіння і управління); змішані, коли має місце часткова участь (на паях) приватного капіталу у державному підприємстві (спільне підприємство), що припускає більш високий рівень інтеграції державного й приватного капіталу.

У межах кожної із цих інституційних альтернатив



Рис. 1. Система узагальнених можливих дій інституційних суб'єктів під час створення й функціонування державно-приватного партнерства

державно-приватного партнерства існують певні його форми, які різняться, насамперед, рівнем розподілу ризиків між сторонами. Відповідно до наявної у світовій практиці класифікації [10, с. 16], розрізняють

такі форми державно-приватного партнерства: контракти як адміністративний договір; договір оренди; концесійні угоди; угоди про розподіл продукції; спільні підприємства.

Контракти укладаються державою (органом місцевого самоврядування) і приватною фірмою для виконання суспільно необхідних робіт, надання суспільних послуг, для управління, постачання продукції для державних потреб через державні закупівлі і ін. В адміністративних контрактних відносинах права власності не передаються приватному партнерові, витрати і ризики повністю несе держава. Ціль складання подібного контракту – зниження вартості надаваних державою послуг через залучення підприємств будь-якої організаційно-правової форми за конкурсом. Інтерес приватного партнера полягає в одержанні права, що обговорюється у договорі, на частку доходу, прибутку або стягуваних платежів, а також у можливих пільгах і преференціях.

За визначеними договором оренди умовами відбувається передача приватному партнерові державного або муніципального майна у тимчасове користування і за визначену плату. Правомочність з розпорядження майном об'єкта орендних відносин зберігається за власником і не передається приватному партнерові. Орендареві передається відповідальність, а, отже, і ризик щодо управління майновим комплексом, і комерційний ризик, за органами влади залишається відповідальність за капітальні вкладення, які можуть здійснюватися частково або повністю за рахунок орендної плати.

Особливість концесійної угоди, як специфічної форми відносин між державою і приватним партнером, полягає у наступному. Держава (муніципальний орган) у рамках партнерських відносин, залишаючись власником майна, що становить предмет концесійної угоди, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного строку дії (функції), що обмовляються в угоді. Із цією метою держава наділяє його відповідними правомочностями, необхідними для забезпечення нормального функціонування об'єкта концесії. За користування державною або муніципальною власністю концесіонер вносить плату на умовах, зафіксованих у концесійній угоді. Доцільність укладання концесійних угод визначається необхідністю залучення значних інвестиційних коштів у модернізацію і розвиток інфраструктури при обмеженості бюджетних ресурсів. Приймаючи певні фінансові зобов'язання по здійсненню інвестицій в інфраструктурні системи, приватний бізнес бере на себе всі групи ризиків: комерційні, інвестиційні і експлуатаційні, пов'язані з управлінням створеної інфраструктури і забезпеченням її працездатності. Не викликає сумніву, що інтерес бізнесу до подібних угод можливий тільки у тому випадку, якщо ризики прийнятні і дозволяють забезпечити необхідну норму прибутковості на вкладений капітал.

В інфраструктурних галузях, де особливо необхідний притік приватних інвестицій і висококваліфіковане управління, розрізняють: концесія на вже існуючі об'єкти інфраструктури; концесія на будівництво або модернізацію інфраструктурних об'єктів; угода, за якою об'єкти інфраструктури державної або муніципальної власності передаються в управління приватній компанії на фіксований строк. У межах зазначених груп можливі інші варіанти концесійних угод, заснованих на різному сполученні правомочностей власності між державою і приватними концесіонерами, а також видів і меж конкретної підприємницької й інвестиційної діяльності останніх:

– будівництво, експлуатація / управління, передача – BOT (Build, Operate, Transfer);

– будівництво, володіння, експлуатація / управління, передача – BOOT (Build, Own, Operate, Transfer); зворотний BOOT, коли влада фінансує і зводить інфраструктурний об'єкт, а потім передає його в довірче управління приватному партнерові з правом для нього поступово викупити об'єкт у свою власність;

– будівництво, передача, експлуатація / управління – BTO (Build, Transfer, Operate);

– будівництво, володіння, експлуатація / управління – BOO (Build, Own, Operate);

– будівництво, експлуатація / управління, обслуговування, передача – BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer);

– проектування, будівництво, володіння, експлуатація / управління, передача – DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer);

– проектування, будівництво, фінансування, експлуатація / управління – DBFO (Design, Build, Finance, Operate).

Угоди про розподіл продукції, як форма партнерських відносин держави і приватного бізнесу, нагадують традиційну концесію, але не тотожні їй. Розходження полягають, насамперед, у відносинах власності на вироблену продукцію: у концесіях концесіонер є власником всієї випущеної продукції, відповідно до угод про розподіл продукції партнерові держави належить тільки її частина. У випадку, якщо відповідно до концесійної угоди держава одержує частину податків і інших платежів, наприклад, концесійних, у натуральному вигляді, то це не розподіл продукції, а лише заміна однієї форми розрахунків на іншу, що влаштовує обидві сторони угоди.

У світовій практиці угоди про розподіл продукції найбільш затребувані в капіталоемних сферах надкористування, насамперед, у сфері нафтового бізнесу. Відомі різні моделі конкретного розподілу продукції і їх модифікації. Вони зумовлені тим, як саме здійснювати розподіл: відразу на дві частини або після від-

рахування витрат інвестора. Умови розподілу можуть також узгоджуватися з особливостями оподаткування. У цілому кожна країна обирає зручний для неї конкретний механізм розподілу добутої вітчизняним або закордонним інвестором продукції.

Спільні підприємства є найпоширенішою формою партнерства держави й бізнесу. Істотною особливістю спільних підприємств будь-якого типу є те, що держава постійно бере участь у поточній виробничій, інвестиційній і адміністративно-господарській діяльності. Можливості приватного партнера у прийнятті самостійних рішень, як і ризики, визначаються часткою у спільному капіталі. Принципово важливим є те, що зміна пайової структури спільного капіталу на користь однієї із сторін партнерства означає тільки перерозподіл акцій між інвесторами, але не веде до його збільшення. Важливо також і те, що у випадку націоналізації спільного підприємства за участю держави викуп акцій здійснюється за поточним курсом поза залежності від обсягу первісно вкладеного приватним інвестором капіталу. Зазначимо, що у випадку націоналізації концесійного підприємства, відповідно до світової практики, держава зобов'язана відшкодувати концесіонерів вартість інвестованого капіталу і виплатити компенсацію за упущену вигоду.

Окрім названих механізмів співробітництва держави й приватного бізнесу, існує ряд типових спеціалізованих контрактів, серед яких зарубіжні експерти виділяють такі:

- контракт на розширення, відновлення або реконструкцію існуючих об'єктів без нового будівництва (Brownfield contract);

- лізинговий контракт (Lease contract), близький за змістом до орендного й концесійного договору;

- контракт на обслуговування (Service contract), за яким приватний партнер одержує від держави вже готовий об'єкт в управління й обслуговування без інвестиційних зобов'язань.

Може укладатися й спеціальний контракт на управління, коли держава передає приватному партнерові (кваліфікованому менеджменту) винятково управлінські функції без зміни організаційно-правової форми і титульного власника об'єкту [11, с. 107].

Розглянуті засади формування державно-приватного партнерства і його форми дозволяють зробити висновок, що партнерські відносини держави й приватного бізнесу, по-перше, органічно включаються до сфери виробництва суспільних благ на основі широкого використання системи договірних (контрактних) відносин. Саме вони значно доповнюють, а іноді і замінюють прямі владні механізми організації і управління в економіці. По-друге, головною засадою державно-приватного партнерства у будь-якій формі є орга-

нізаційний та інституційний союз між державою та бізнесом, утворений на певний строк для здійснення конкретного проекту. Тому можливим є припущення, що всі форми державно-приватного партнерства дозволено класифікувати наступним чином:

- договірні партнерства, до яких відносяться: виконання робіт, надання послуг, управління активами (майновими комплексами) за державним (муніципальним) контрактом з метою створення, ремонту, експлуатації, управління державним (муніципальним) майном; угоди про розподіл продукції; концесії;

- інституційні партнерства, для яких характерно створення на базі державного (муніципального) майна господарчого товариства, спільного підприємства, у статутному капіталі і в управлінні діяльністю якого бере участь держава (муніципалітет) і приватний інвестор.

Визначені засади формування державно-приватного партнерства дозволяють припустити наступну схему процесу їх реалізації (рис. 2).

За всіма формами державно-приватного партнерства принциповою засадою його формування є розмежування ролей інституційних партнерів. Держава виступає як суб'єкт влади і суб'єкт господарського обороту, приватний партнер – як суб'єкт (учасник) господарського обороту. Тому, хоча державно-приватне партнерство спеціально створюється для досягнення певних цілей, спирається на відповідні домовленості і принципи рівності сторін з погляду непорушності умов угоди й відповідальності за прийняті зобов'язання, тотожності у функціях як діяч по реалізації засад партнерства, не може бути одвічно. Держава, забезпечуючи права власника, носія суспільних інтересів, виявляє необхідність державно-приватних угод у тих або інших сферах економіки, встановлює цілі проекту, визначає його вартісні і якісні параметри, специфічні форми фінансування, визначає принципи проведення конкурсу для вибору приватних партнерів, забезпечує домовленість між учасниками угоди про розподіл ризиків, здійснює контроль і оцінку виконання приватними партнерами умов угоди та ін.

Приватний партнер повинен здійснювати оперативну діяльність на різних стадіях реалізації проекту: участь у його розробці, фінансуванні, створенні предмета проекту, експлуатацію, ефективне управління, практичну реалізацію послуг споживачам та ін. Поділ функцій дозволяє, у тому числі, скорочувати трансакційні витрати, пов'язані з невизначеністю ринкового середовища і властивими йому ризиками, з веденням переговорів і складанням контрактів, здійсненням контролю за їх виконанням.

Залежно від обраної форми партнерства і масштабів передачі державою правомочностей власності приватному партнерові, може підвищуватися або зменшуватися ступінь реальної участі останнього у



Рис. 2. Концептуальна схема процесу реалізації засад державно-приватного партнерства

спільних державно-приватних проектах. При цьому кожного разу за державою залишаються основні важелі регулювання й контролю, до числа яких відносять: тарифну політику (вона завжди й в усіх країнах залишається у держави), контроль за безпекою й дотримання екологічних умов виробництва, контроль

за якістю обслуговування кінцевих споживачів. Завдяки збереженню цих контрольних функцій держава може відійти від безпосереднього управління господарською сферою, віддати господарську діяльність приватному бізнесу, залишаючи за собою контрольні важелі за діяльністю своїх партнерів по проекту.

Підсумовуючи, констатуємо, що політика держави в Україні відносно ефективного розвитку інноваційної спрямованості економіки повинна бути зорієнтована на підсилення процесу кооперації зусиль її інституційних суб'єктів за допомогою утворення партнерств.

Успішне функціонування державно-приватного партнерства будь-якої форми припускає передбачену й усталену макроекономічну ситуацію в країні, правовий захист приватної власності, надійність фінансових ринків, прозорість і довірливий характер партнерських відносин. Результати взаємовідносин партнерів здатні підсилюватися під час забезпечення з боку держави позитивного іміджу партнерства як відкритого інституту, створюваного в інтересах суспільства.

Зважаючи на подану інтерпретацію домінуючих засад державно-приватного партнерства, його подальший аналіз має виходити з розуміння практики використання партнерства в зарубіжних країнах, спрямованої на інноваційний розвиток і творче перетворення суспільства.

Література

1. **Determinants** of public-private partnership in infrastructure / IMF inst., prep. by Mona Hammami (et al). Washington: International Monetary Fund, 2006. – 37 p. 2. **Etzkowitz H.** The triple helix: university-industry-government innovation in action / H. Etzkowitz. – New York; London: Routledge, 2008. – 164 p. 3. **Шарингер Л.** Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Российский экономический журнал. – 2004. – № 9 – 10. – С. 41 – 52. 4. **Варнавский В. Г.** Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский: Рос. акад. наук, Ин-т мир. экономики и междунар. отношений. – М.: Наука, 2005. – 315 с. 5. **Дерябина М.** Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61 – 77. 6. **Геєць В. М.** Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – 864 с. 7. **Головінов О. М.** Державний сектор сучасної економіки: теоретико-методологічний аспект: монографія / О. М. Головінов; М-во освіти і науки України, Донець. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. – Донецьк: [ДонНУЕТ], 2010. – 396 с. 8. **Проекти** в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів: під. – Київ: нац. ун-т буд-ва і архит. [П. В. Захарченко та ін.] – К.: СПД Павленко, 2009. – 256 с. 9. **Проданова Л. В.** Економічне зростання й економічний розвиток: забезпечення сталості економічної системи: моногр. / Л. В. Проданова. – Донецьк: ТОВ „Східний видавничий дім”, 2011. – 400 с. 10. **Public**

Private Partnership. Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer // Herausgegeben vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. – 2003. – № 4. – 90 p. 11. **Crimsey D.** and Lewis M. K. The Governance of Contractual Relationships in Public Private Partnerships / D. Crimsey, M. K. Lewis // Journal of Corporate Citizenship. – 2004. Issue 15, Autumn. – P. 91 – 109.

Головінов О. М. Концептуальні засади формування державно-приватного партнерства

У статті на теоретичному рівні розширено уявлення про атрибутивні засади державно-приватних партнерств, без успішного формування яких неможливо не тільки ефективно організувати взаємовідносини приватного бізнесу і державних органів управління, але і взагалі одержати значний прогрес у формуванні інвестиційного потенціалу української економіки.

Ключові слова: партнерство, держава, приватний бізнес, контракти; оренда; концесійні угоди; угоди про розподіл продукції; спільні підприємства.

Головінов О. Н. Концептуальные основы формирования государственно-частного партнерства

В статье на теоретическом уровне расширены представления об атрибутивных основах государственно-частных партнерств, без успешного формирования которых невозможно не только эффективно организовать взаимоотношения частного бизнеса и государственных органов управления, но и вообще получить существенный прогресс в формировании инвестиционного потенциала украинской экономики.

Ключевые слова: партнерство, государство, частный бизнес, контракты; аренда; концессионные соглашения; соглашения о разделе продукции; совместные предприятия.

Golovinov O. M. A conceptual framework for the formation of public-private partnerships

Article on the theoretical level, the expanded vision of attributive fundamentals of public-private partnerships without the successful formation which not only effectively organize the relationship between private business and public administration, but also get significant progress in shaping the investment potential of the Ukrainian economy.

Key words: partnerships, the state, the private business contracts; rent; concession agreements; production sharing agreements; joint ventures.

Стаття надійшла до редакції 03.07.2012
Прийнято до друку 15.09.2012