

ЕКОНОМІКА І УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Алла МЕЛЬНИК, Сергій ПІДГАЄЦЬ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕСПЕЧЕННЯ

Розглянуто сутність та роль державно-приватного партнерства у розвитку економічних процесів країни. Визначено найбільш характерні ризики взаємовідносин держави та бізнесу. Охарактеризовано можливі форми взаємовідносин держави і бізнесу та запропоновані механізми їхнього застосування на прикладі деяких галузей економіки.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державний сектор економіки, приватний сектор економіки, концесія, лізингові угоди, спільні підприємства.

У сучасному світі невід'ємною умовою функціонування ринкової економіки є конструктивна взаємодія бізнесу та держави. Характер цієї взаємодії, методи та конкретні форми можуть суттєво відрізнятися залежно від зрілості і національних особливостей ринкових відносин. При цьому держава ніколи не буває вільною від виконання своїх соціально відповідальних функцій, пов'язаних із загальнонаціональними інтересами, а бізнес відповідно завжди залишається джерелом розвитку і збільшення суспільного багатства.

Державно-приватне партнерство в системі відтворювального процесу є однією з базисних складових теорії змішаної економіки, формування і вияв якої визначається інституціональним середовищем і поширюється на широкий спектр галузей і видів виробництва. З усього різноманіття регулюючих функцій держави одна з головних полягає у створенні економіко-правових та інших умов для суб'єктів підприємницької діяльності при реалізації ними конкретних проектів, що є на сьогодні відносно новою формою розвитку теорії державного регулювання економіки.

Перехід до моделі економіки з розвиненою інституційною формою партнерства в сучасних умовах є одним з найбільш реальних варіантів виходу нашої країни з кризи. Світовий досвід свідчить, що модифікація різних моделей партнерства, пов'язана з регіональними, галузевими особливостями, менталітетом, кон'юктурою ринку, забезпечує не тільки відтворювальний процес, а й надає мультиплікативний економічний ефект, зміцнює соціальну стабільність у суспільстві. Зазначене зумовлює особливу актуальність дослідження існуючих проблем становлення та розвитку інституційного забезпечення державно-приватного партнерства в економіці України.

Проблеми державно-приватного партнерства теоретично недостатньо досліджені в економічній науці, його регулювання має, як правило, прецедентний характер. У науковій літературі можна зустріти лише розрізнені теоретичні дослідження окремих

© Алла Мельник, Сергій Підгаєць, 2011.

проблем державно-приватного партнерства. Зокрема, у різних наукових течіях є розробки питань власності, регулювання державою приватних економічних відносин, її контролю за діяльністю приватного сектору. Окремі спроби зрозуміти і дати характеристику деяким елементам взаємозв'язку інститутів державної влади з підприємницькими структурами частково *відображені в працях* відомих основоположників теорії підприємництва, а саме: Р. Кантільона, Ж.-Б. Сея, А. Сміта, М. Вебера, І. Шумпетера, А. Маршалла, М. Фрідмена, Н. Чемберлена, Дж. Стігліца. У сучасній економічній науці дослідженню проблем функціонування державно-приватного партнерства присвячені праці відомих українських і російських вчених-економістів, таких як: В. Варнавський, А. Власов, С. Данасарова, Б. Данилишин, В. Міхєєв, К. Павлюк та інші. Однак розгляд таких питань, як поєднання двох форм власності з метою фінансування певних соціально значущих проектів, відмінність інтересів у таких партнерствах, можливі шляхи врегулювання конфліктів цих інтересів залишаються маловивченими як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Саме значимість багатьох недостатньо досліджених проблем зумовила вибір дослідження, визначила його мету та завдання.

Метою статті є: визначення сутності та розкриття природи і державно-приватного партнерства як явища і елементу сучасного інституційного середовища, механізму його функціонування; обґрунтування ролі державно-приватного партнерства у соціально-економічному розвитку; розробка наукових підходів і рекомендацій, що впливають на розвиток взаємодії центральних та місцевих органів влади з приватними корпораціями; вироблення рекомендацій і пропозицій щодо забезпечення ефективного функціонування як локальних моделей державно-приватного партнерства, так і моделей такого партнерства в окремих галузях української економіки.

У контексті поставленої мети автори визначили *такі завдання:* узагальнити існуючі підходи до категорійного апарату в даній царині та уточнити трактування поняття "державно-приватне партнерство"; охарактеризувати теоретичні основи інтеграції державного та приватного секторів економіки та визначити напрямки створення і реалізації державно-приватного партнерства; діагностувати найбільш істотні ризики, властиві приватному сектору в сучасних умовах розвитку державно-приватного партнерства; окреслити можливості застосування та запровадження моделей державно-приватного партнерства в деяких системоутворюючих галузях економіки, що сприятимуть ефективному розвитку економічних процесів.

В останні десятиліття в економіці ряду розвинених країн і країн, що розвиваються, складається особлива якість взаємодії бізнесу і держави, що називають партнерством. Вона виходить за рамки як добре відомого регулювання та опіки з боку держави, так і простого використання владними структурами можливостей підприємців для реалізації суспільно значимих цілей. Розвивається партнерство, яке, на відміну від традиційних відносин, створює свої базові моделі фінансування, відносини власності та методи управління.

Масштабний досвід перерозподілу прав власності між державою і приватним бізнесом поширився, в першу чергу, в так званих секторах громадських послуг (зокрема, в інфраструктурних галузях). Саме в цих галузях історично склалися традиції делегування державою ряду ключових прав приватному сектору. Держава несе відповідальність перед суспільством за безперебійне забезпечення публічними благами (public goods), чим пояснюється тенденція до збереження відповідних секторів економіки в державній (або муніципальній) власності. Водночас світова практика

свідчить, що необхідність у додатковому залученні приватного капіталу виникає, перш за все, саме в тих сферах, за які держава повинна нести відповідальність, зокрема це стосується: об'єктів транспортної, комунальної, соціальної інфраструктури; об'єктів культури; історичних та архітектурних пам'яток тощо. Інакше кажучи, йдеться про так звані "громадські служби", а саме ремонт, реконструкцію та утримання об'єктів загального користування, прибирання територій, житлово-комунальне господарство, освіту, охорону здоров'я, культуру та інші.

Дієвим засобом підвищення ефективності функціонування державної власності є розвиток партнерських відносин держави та бізнесу, що дасть змогу залучити в державний сектор економіки додаткові ресурси, насамперед інвестиції. У такій системі відносин відбувається об'єднання ресурсів і потенціалів держави і бізнесу, спрацьовує "ефект синергії", що сприяє підвищенню ефективності використання наявних ресурсів, розподілу ризиків між державним і приватним сектором та їхній мінімізації.

У світі відносини між бізнесом і державою є потужним джерелом розвитку сучасної економічної системи. В Україні партнерські відносини між державою і бізнесом тільки починають розвиватись, не сформовано інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства.

За умов, коли лише відбувається становлення економічної позиції державної влади стосовно питання досягнення партнерських відносин між державою і бізнесом щодо реалізації довгострокових та стратегічних проектів, особливо важливим є чітке розуміння економічних складових поняття "державно-приватне партнерство".

У теоретичному аспекті державно-приватне партнерство – це відносини між державою і бізнесом на базі інституційних перетворень в економіці ринкового типу. Цю тезу, як правило, слід розуміти у двох значеннях. По-перше, це система відносин держави і бізнесу в контрактно-договірній формі, яка широко використовується як інструмент регулювання соціально-економічного розвитку. По-друге, це конкретні проекти, що реалізуються на базі різних форм власності. І той, і інший зміст розкриває предмет державно-приватного партнерства з точки зору ефективного використання державної (муниципальної) власності на користь суб'єкта економіки.

Загалом в економічній літературі існує багато тлумачень і визначень державно-приватного партнерства. Всі вони відрізняються насамперед за складом та змістом. Зокрема, основою поняття "державно-приватне партнерство" є перекладений із західної термінології термін "public private partnerships". Водночас зазначимо, що в самому перекладі з англійської мови зустрічаються різні варіанти цього поняття, а саме державно-приватне партнерство як суспільно-приватне, публічно-приватне чи приватно-державне партнерство. Інакше кажучи, за змістом немає єдиного трактування цієї категорії. За складом державно-приватне партнерство розглядається в широкому і вузькому трактуваннях.

У широкому розумінні термін "державно-приватне партнерство" охоплює всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які знаходяться в полі вирішення завдань, що традиційно відносяться до компетенції держави, самою державою, з одного боку, приватизацією – з іншого [1]. Також у широкому значенні державно-приватне партнерство можна трактувати як систему відносин між органами публічної влади (управління) та приватними організаціями, в яких приватним організаціям надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендера), і менше, ніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і

комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів [2].

Попри спробу уточнити склад відносин, у наведених вище визначеннях наявні, на наш погляд, як дискусійні положення, так і помилкові його трактування. Помилково вважати, що державно-приватне партнерство – це різна чи будь-яка взаємодія держави та бізнесу, яка не потребує спеціального інституційно-організаційного забезпечення, що державно-приватне партнерство є посиленням системи управління винятково матеріальними активами й об'єктами. Також помилковим, на наш погляд, є підхід, що держава у державно-приватному партнерстві може отримати соціально-значимі об'єкти і за їхньою допомогою надавати суспільству послуги, при цьому не витрачаючи кошти і нічим не ризикуючи. Крім того, спостерігається думка, що розвиток державно-приватного партнерства не потребує грамотних та спеціально компетентних державних і муніципальних службовців, відповідно вкладення в їхню підготовку не враховуються. Також у багатьох визначеннях відсутні ознаки, відповідно до яких той чи інший реальний проект за участю державного і приватного капіталу може або не може бути віднесений до державно-приватного партнерства. Висловлені критичні зауваження підтверджуються і в деяких літературних джерелах [3].

Залежно від трактування сутності партнерства до його базових ознак у вузькому (економічному) трактуванні відносять наступні [4; 5]: 1) сторонами державно-приватного партнерства є держава і приватний бізнес; 2) взаємодія сторін закріплюється на офіційній, юридичній основі; 3) взаємодія сторін має рівноправний характер; 4) державно-приватне партнерство має чітко виражену публічну, суспільну спрямованість; 5) у процесі реалізації завдань сторін на основі державно-приватного партнерства консолідується, об'єднуються ресурси і вклади сторін; 6) фінансові ризики і затрати, а також досягнуті результати розподіляються між сторонами у визначених наперед пропорціях.

Узагальнюючи підходи до трактування поняття "державно-приватне партнерство" українських та російських дослідників цього напрямку (табл. 1), зазначимо, що питання про його суть і змістовну складову залишаються надалі дискусійними.

Існує певна невизначеність в уявленнях стосовно того, чим саме є державно-приватне партнерство. Серед них поширеною є думка про те, що державно-приватне партнерство – це абсолютно аналогічний процес приватизації. З цим важко погодитись, адже лише одна модель державно-приватного партнерства, відома як "будівництво – власність – експлуатація", може розглядатись як форма, що наближена до приватизації, хоча і в цьому разі центральні чи місцеві органи влади визначають умови використання об'єкта, що споруджується, та регуляторні вимоги до приватного партнера. Усі інші моделі державно-приватного партнерства засновані винятково на партнерстві між державним і приватним сектором із збереженням публічної власності на об'єкт партнерства.

При цьому зазначимо, що державно-приватне партнерство не відмінє приватизацію, відповідно є сфери, де приватна власність може працювати без участі держави. Проте водночас зберігаються стратегічні сфери державної відповідальності, а саме: оборона, соціальна сфера, інфраструктура. Ці сфери є малопривабливі для бізнесу і можуть зникнути, якщо їх передати в приватні руки. Відповідно до цього держава також не може повністю передати їх у приватну власність. У такому разі логічно виділяють поняття так званої напівприватизації, з якою інколи ототожнюють партнерство.

Таблиця 1

Трактування поняття "державно-приватне партнерство"*

| № з/п | Автор | Тлумачення |
|-------|-------------------------|---|
| 1 | В. Г. Варнавський [7] | Державно-приватне партнерство – це інституціональний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності |
| 2 | С. Д. Данасарова [8] | Державно-приватне партнерство являє собою домовленість між державною і приватною структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проєктів найбільш ефективним способом і по більш низькій вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно |
| 3 | Б. М. Данилишин [9] | Державно-приватне партнерство – це система співробітництва, в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізації, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород |
| 4 | В. А. Міжєєв [10] | Державно-приватне партнерство – система співробітництва приватного сектора, підприємств і організацій бізнесу з державними установами, а також регіональних корпорацій з державними підприємствами, установами, спрямованого на досягнення загальних економічних цілей, на рішення актуальних соціально-економічних задач |
| 5 | К. В. Павлюк [5] | Державно-приватне партнерство – це поняття, що включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектора, громадських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності |
| 6 | Л. М. Саламон [11, 209] | Державно-приватне партнерство – це нова ера державного управління, що повинна характеризуватися зрушенням від традиційної монополії уряду та надання суспільних послуг до виконання ним функцій організатора діяльності широкого кола «акторів» недержавного сектора, що взаємодіють безпосередньо з населенням. |
| 7 | С. В. Тринчук [11, 211] | Державно-приватне партнерство – це комплекс взаємовідносин держави і бізнесу, в якому реалізуються взаємні права і обов'язки на взаємну користь та суспільне благо. |
| 8 | Т. Я. Харбиева [12] | Державно-приватне партнерство – це один з прогресивних механізмів реалізації планів, заявлених в концепції довгострокового соціально-економічного розвитку певної країни. |

*Примітка. Складено авторами на основі [5; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

Незалежно від взятого за основу дослідження або інституційного вирішення трактування цієї дефініції, зазначимо, що поєднання державних інтересів з інтересами приватних власників повинно будуватися таким чином, щоб не порушувався стрижневий вектор розвитку економіки – гармонійний розвиток і цілісність устрою економічної структури суспільства, що відповідно залежить від ступеня його зрілості, сили держави, розвиненості інститутів контролю і прозорості самої партнерської діяльності.

З вищенаведеного випливає, що державно-приватне партнерство та його пріоритети в системі суспільного відтворення мають будуватися на ефективному використанні державних фінансових вкладень для мобілізації приватного фінансування як інвестиційного важеля.

Відповідно до чинного законодавства України державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів

місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому чинним законодавством [6]. Слід зазначити, що в цьому законодавчому акті немає чітко визначеної мети участі приватного партнера у відносинах державно-приватного партнерства, оскільки ні отримання прибутку, ні придбання прав власності на державне майно не є можливим при такій формі співпраці. Також закон не містить положень про гарантії і взагалі про порядок відшкодування вкладених засобів приватним партнером.

На думку авторів статті, державно-приватне партнерство є співробітництвом держави, суб'єктів підприємницької діяльності і суспільних інститутів у різних сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих і пріоритетних для держави проектів за її політичної та інституційної підтримки, об'єднання ресурсів сторін, справедливого та ефективного розподілу ризиків між партнерами, прозорості і рівноправності відносин для забезпечення ефективного розвитку економіки.

Формування та розвиток проектів державно-приватного партнерства у світовій практиці відбувається за такими принципами [5; 13]:

- пріоритетність інтересів держави, оскільки держава є замовником проекту і визначає основні правила взаємодії з бізнесом;
- ефективний розподіл ризиків між сторонами, тобто ризик має передаватись тій стороні, яка може ефективно ним управляти;
- політична підтримка держави, що означає існування чіткої державної політики, яка є основою для вирішення суперечливих питань, які виникають у ході виконання проектів державно-приватного партнерства;
- принцип прозорості, згідно з яким суспільство, на задоволення потреб якого спрямовані дії партнерів, має доступ до інформації щодо їхньої діяльності;
- партнерський, рівноправний характер відносин між сторонами.

На наш погляд, об'єднання зусиль та капіталів державного і приватного секторів може дозволити ефективно вирішувати економічні, соціальні та політичні завдання. Крім того, від державно-приватного партнерства матимуть переваги і держава, і бізнес, і суспільство загалом, що сприятиме підвищенню якості життя населення та конкурентоспроможності національної економіки. Саме державно-приватне партнерство створює деякі переваги для органів державної влади, завдяки яким більш ефективно виконуватимуться завдання, які постали перед урядом країни, зокрема: можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток інфраструктури; пришвидшення будівництва необхідного об'єкта порівняно з термінами, якщо інвестиції винятково публічні; отримання доступу до запровадження сучасних технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями; залучення різноманітних фінансових ресурсів для реалізації проекту через посередництво бізнес-структур.

Крім того, переваги від участі у державно-приватному партнерстві існують і для приватних структур. Основною перевагою для них є отримання можливості вкладення інвестицій у ті галузі, які раніше вважалися сферою монопольних вкладень держави, тобто у приватному партнерстві в результаті участі у державно-приватних партнерствах насамперед розширюються інвестиційні можливості.

При розвитку державно-приватного партнерства з'являються переваги і для суспільства. Перш за все, громадськість отримуватиме більш якісні суспільні блага та послуги при зменшенні витрат на них.

Макроекономічна роль державно-приватного партнерства може змінюватись відповідно до фаз економічного циклу. Зокрема, у фазі рецесії на основі реалізації різних форм державно-приватного партнерства може відбуватись працевлаштування циклічно безробітних та стимулювання інвестиційного попиту за рахунок розбудови об'єктів ринкової інфраструктури. Запровадження проектів на основі державно-приватного партнерства під час кризи дозволяє не лише підтримати сукупний попит у короткостроковому періоді, а й закласти фундамент довгострокового економічного зростання за рахунок випереджального розвитку ринкової інфраструктури, навколо якої здійснюватиметься підприємницька діяльність у майбутньому. З іншого боку, у фазі піднесення, що характеризується надмірним сукупним попитом за повної зайнятості ресурсів, спрямування частини коштів приватного сектору на реалізацію проектів державно-приватного партнерства дозволить стримати надмірну ділову активність та підтримати темпи розвитку інфраструктури відповідно до зростаючих потреб ринку [5].

Одним з головних факторів, що впливають на розвиток державно-приватних партнерств, є відсутність фінансових ресурсів держави і наявність вільних цих ресурсів у приватному секторі. Взагалі, як показує досвід розвинених країн та країн, що розвиваються, держава не завжди має достатню кількість фінансових активів для того, щоб ефективно і в повному обсязі модернізувати чи розвивати інфраструктуру, що знаходиться у державній власності. Оскільки потреби у сучасних та надійних інфраструктурних об'єктах постійно зростають, то прямим завданням державних органів влади є необхідне та негайне залучення приватного капіталу у формі державно-приватного партнерства, але при цьому з боку держави повинна забезпечуватись підтримка сприятливих умов для розвитку проектів, наприклад, відведення землі для будівництва об'єктів, надання державних гарантій, спрощена система отримання ліцензій, сприяння видачі кредитів на пільгових умовах та інше.

Позитивною стороною у розвитку державно-приватного партнерства є те, що фінансові активи приватного сектору економіки є дещо мобільнішими, ніж державні. Це відповідно дозволяє приватному бізнесу випереджати державний сектор у застосуванні науково-технічних нововведень, які значно полегшують і пришвидшують певні виробничі процеси. Проте навіть за таких умов для приватного сектору часто ускладнений доступ до сфер, які вважаються державними або ризики діяльності в них виявляються доволі високими.

Ризики в контексті різних цілей державного та приватного капіталів нерозривно пов'язані з ризиками приватного та державного секторів. Таким чином, державно-приватне партнерство вміщує у собі внутрішній конфлікт, який посилюється для партнерства негативними впливами навколишнього, економічного та політичного середовищ. Крім бажання держави отримати перевагу в контролі за веденням такого проекту, існують внутрішні суперечності в погляді на розподіл ресурсів (що залишається за приватним сектором). До того ж сторони партнерства змушені боротися з реаліями ринку, що регулюють попит на послуги в конкурентному середовищі, а також зіштовхуватись з коливаннями макроекономічних показників. Загалом, якщо підійти комплексно, то державно-приватне партнерство можна розглядати як високоризиковий проект. У зв'язку з цим можна виділити кілька типів основних ризиків, яким підвладні обидві сторони партнерства:

- технічні ризики (пов'язані з інженерією і проектуванням об'єкта);
- конструкційні ризики (пов'язані з помилками в техніці чи конструктивності, з перевищенням бюджету або строків будівництва);

- ризики, пов'язані з оперативним управлінням (високою вартістю цього управління або дорожнечою дій, спрямованих на підтримку об'єкта);
- ризики прибутковості;
- фінансові ризики, які можуть зростати при неправильних варіантах фінансування та управління фінансами;
- форс-мажорні обставини;
- політичні (регулятивні) ризики (пов'язані зі змінами в державному плануванні, законодавстві);
- ризики навколишнього середовища;
- ризик провалу проекту загалом (комбінація з кількох ризиків).

Для контролю над ступенем ризикованості того чи іншого етапу реалізації проекту необхідно на регулярній основі стежити за ключовими характеристиками стану підприємства – об'єкта державно-приватного партнерства. Тут важливим завданням, на нашу думку, є оцінка конкурентоспроможності підприємства.

Проте навіть і в умовах ризику співпраця державного і приватного секторів економіки дозволяє суттєво збільшити шанси на успішний результат при реалізації великих проектів. Об'єднання активів і справедливий розподіл ризиків між учасниками партнерства дасть можливість зробити проекти державно-приватного партнерства більш інвестиційно привабливими, що дозволило б реалізовувати суспільно і соціальні значимі проекти, які в сучасних умовах практично не можливо запровадити тільки за рахунок фінансових ресурсів державного сектору економіки.

Державно-приватне партнерство за економічною природою фактично є розвитком традиційних механізмів взаємодії, господарських взаємин між державною владою і приватним сектором в цілях розробки, планування, фінансування, будівництва і експлуатації об'єктів інфраструктури. Таким чином, партнерство держави і приватного сектору можна охарактеризувати як довгострокове партнерство з метою залучення додаткових джерел фінансування. Як правило, державно-приватне партнерство припускає, що не держава підключається до проектів бізнесу, а навпаки, держава запрошує бізнес взяти участь у реалізації суспільно значущих проектів.

Відповідно такі відносини мають стимулюватись, держава має підтримувати та регулювати інститут державно-приватного партнерства. Основними напрямками регуляторної діяльності в цьому контексті мають стати, на наш погляд: вироблення дієвої стратегії і принципів, на яких будуються відносини бізнесу з публічною владою та суспільством загалом; створення інституційного середовища для розробки і реалізації партнерських проектів; розроблення форм, методів та конкретних механізмів для розвитку державно-приватного партнерства. Водночас механізми державного регулювання повинні застосовуватись з врахуванням специфіки галузі, типу партнерства, його форми, соціально-економічної значимості проектів та інших чинників.

Основою для вибору форми державно-приватного партнерства є правова підстава реалізації його конкретної моделі. Існує кілька основних форм державно-приватних партнерств – контракти, оренда, концесія, угода про розподіл продукції та спільні підприємства. Розглянемо їх детально.

Контракти за суттю є адміністративним договором, що укладається між державою (органом місцевого самоврядування) та приватною фірмою на здійснення певних суспільно необхідних і корисних видів діяльності. Найбільш поширеними в практиці державно-приватного партнерства вважаються контракти на виконання робіт, на надання громадських послуг, на управління, на поставку продукції для державних

потреб, на надання технічної допомоги. В адміністративних контрактних відносинах права власності не передаються приватному партнеру, витрати і ризики повністю несе держава. Інтерес приватного партнера полягає в тому, що за договором він отримує право на обумовлену частку в доході чи прибутку. Як правило, контракти з державним або комунальним органом є для приватного підприємця привабливим бізнесом, тому що, крім престижу, гарантують йому стійку ситуацію на ринку і дохід, а також можливі пільги і преференції. Дані угоди мають короткотерміновий характер і можуть укладатися на термін від кількох місяців до кількох років.

Поширеною формою державно-приватного партнерства є оренда. Вона може існувати в її традиційній формі, або у формі лізингу. Традиційні договори оренди припускають повернення предмета орендних відносин, причому право щодо розпорядження майном зберігається за власником і не передається приватному партнеру. У спеціально договірних випадках орендні відносини можуть завершитися викупом орендованого майна. Зокрема, у випадку договору лізингу лізингоодержувач завжди має право викупу державного або муніципального майна. Існують деякі види лізингових угод (BLT, BLTM, LROT), що дозволяють приватному підприємству протягом певного проміжку часу отримувати грошові надходження від проекту за визначену лізингову плату уряду. Відповідно підприємство згідно з договором несе відповідальність за функціонування та утримання об'єкта, тобто стає зацікавленим в ефективному управлінні ним. Однак обов'язки щодо стратегічного планування та фінансування об'єкта повністю залишаються за державою. В більшості випадків такі угоди укладаються на середньострокову перспективу, термін якої може становити від п'яти до п'ятнадцяти років.

Концесія (концесійні угоди) є специфічною формою відносин між державою і приватним партнером, яка стає більш поширеною. Її особливість полягає в тому, що держава в рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна, що становить предмет концесійної угоди, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного терміну оговорені в угоді функції і наділяє його з цією метою відповідними правами, необхідними для забезпечення нормального функціонування об'єкта концесії. За користування державною або муніципальною власністю концесіонер вносить плату на умовах, обумовлених у концесійному договорі. Ця форма партнерства має довгостроковий характер (40–50 років), що дозволяє сторонам здійснювати стратегічне прогнозування та планування діяльності та надає можливість диверсифікувати ризики між усіма задіяними сторонами, завдяки чому суттєво підвищується життєздатність концесійних проектів. Проте у цій формі співпраці регулююча функція належить державі. Взагалі чим більший строк договору концесії, тим привабливіша ця форма співпраці для приватної сторони, оскільки дозволяє покрити витрачені фінансові та матеріальні ресурси, а також одержати максимальний прибуток [13].

Угоди про розподіл продукції є формою партнерських відносин між державою і приватним бізнесом, що частково нагадує традиційну концесію, але все ж відмінна від неї. Відмінності полягають, перш за все, в різній конфігурації відносин власності між державою і приватним партнером. Якщо в концесії концесіонеру на правах власності належить вся випущена за угодою продукція, то в угодах про розподіл продукції партнеру держави належить тільки її частина. Розподіл продукції між державою та інвестором, його умови і порядок визначаються в угоді. Угоди про розподіл продукції застосовуються у сфері пошуків, розвідки і видобутку мінеральної сировини

та проведення інших, пов'язаних з цим робіт. У світовій практиці угоди про розподіл продукції як форма партнерських відносин між державою і приватним бізнесом активно використовуються у сфері нафтового бізнесу.

Спільні підприємства є доволі поширеною формою партнерства держави і приватного бізнесу. Залежно від структури та характеру спільного капіталу різновидами цієї форми можуть бути або акціонерні товариства, або спільні підприємства на пайовій участі сторін. В акціонерних товариствах акціонерами можуть бути органи держави і приватні інвестори. Можливості приватного партнера у прийнятті самостійних адміністративно-господарських рішень визначаються, як правило, часткою в акціонерному капіталі. Ризики сторін розподіляються залежно від величини частки в акціонерному капіталі. Спільні ж підприємства на пайовій участі сторін можуть створюватись у будь-якій організаційно-правовій формі, яка не суперечать чинному законодавству України. Ця форма партнерства формується шляхом об'єднання капіталів державного та приватного секторів. При цьому слід зазначити, що розмір корпоративних прав держави в таких об'єднаннях повинен перевищувати 50% від їхнього установчого капіталу, відповідно до цього забезпечується державний контроль над діяльністю такого спільного підприємства. Суттєвою особливістю спільних підприємств будь-якого типу є те, що держава постійно бере участь у регулюванні поточної виробничої, адміністративно-господарської та інвестиційної діяльності. Самостійність і свобода у прийнятті рішень приватним партнером набагато вужчі, ніж, наприклад, у концесії. Принципово важливо, що зміна структури акціонерного капіталу на користь однієї зі сторін партнерства означає тільки перерозподіл акцій між інвесторами, але не веде до його збільшення.

Існують також змішані типи контрактів (BOT, DBOT, ROT, BOOT, DBFO, DCMF, DBFOM, BOO). В цих контрактах форма партнерства обирається залежно від розподіленості між партнерами ризиків, які фіксуються у контракті. Тип контракту, а відповідно механізми його реалізації, відображають функції, які виконує приватний партнер згідно з контрактом. Такі механізми передбачають, що державна сторона сплачує бізнесу за надані послуги. Строк дії контрактів не перевищує 30 років [5; 13].

У всьому розмаїтті форм партнерства ступінь конкретної участі держави і приватного бізнесу, а також умови їхнього поєднання можуть істотно відрізнятися. Так, приватний сектор у партнерствах може бути як одна зі сторін контракту, коли права власності жорстко розділені. До партнерств з розділеними правами власності належать угоди про розподіл продукції та лізингові (орендні) угоди. У разі концесійних угод усіх типів ідеться про часткову передачу деяких повноважень власності від державного до приватного партнера (прав на користування, володіння і управління). Стосовно акціонерного чи пайового партнерства участь приватного капіталу в державному підприємстві припускає більш високий рівень інтеграції державного і приватного капіталу в реалізації партнерських відносин для досягнення соціально та економічно значущих цілей. У рамках кожної із зазначених інституційних альтернатив державно-приватного партнерства і безлічі специфічних варіантів розподілу прав між державним і приватним секторами створюється можливість використовувати ефективні системи стимулів, відповідні рівні концентрації прав власності.

Розуміння специфіки форм державно-приватного партнерства вимагає, таким чином, зрозумілості за двома групами проблем. По-перше, необхідно усвідомити, в чому специфіка державно-приватного партнерства в рамках всієї системи відносин бізнесу і влади. По-друге, слід оцінити, як у процесі передачі тих чи інших прав від держави

приватному бізнесу змінюється система відносин власності, перш за все, в сенсі встановлення відмінностей між партнерством та приватизацією. Враховуючи ці вимоги, імплементуючи окремі типи контрактів та механізми їхньої реалізації в практику економічної діяльності, необхідно врахувати специфіку галузей і видів цієї діяльності, умови середовища, в якому державно-приватне партнерство має здійснюватись.

Однією з пріоритетних галузей для запровадження механізмів державно-приватного партнерства є, на наш погляд, транспортна, зокрема автодорожна сфера. За роки незалежності України протяжність автомобільних доріг практично не змінилась. Сьогодні мережа автомобільних шляхів загального користування охоплює 169,5 тис. км доріг, з них з твердим покриттям – 165,8 тис. км (без урахування муніципальних, відомчих, внутрішньогосподарських доріг). Майже всі автомобільні шляхи України проходять через населені пункти, що не відповідає вимогам міжнародних транспортних коридорів, оскільки це призводить до обмеження швидкості руху автомобільного транспорту. Відповідно до прогнозів Укравтодору, у кінці 2010 р. стан доріг в Україні мав досягти відносно великого ступеня руйнування – 60% від всієї протяжності дорожніх шляхів і відповідно потребує ремонту або реконструкції. Відновлення шляхів сполучення практично є неможливим, тому що 70% фінансових ресурсів, виділених Укравтодору в поточному році, використовується на погашення кредиторської заборгованості.

Проведений аналіз показує, що вихід з кризової ситуації галузі можливий у разі запровадження в національному транспортному господарстві інституту державно-приватного партнерства. При цьому форми державно-приватних партнерств повинні складатись з двох видів: сервісних контрактів і концесійних угод.

Сервісні контракти є прямою формою придбання державою певної продукції у приватних виробників. Так, зокрема, в Україні на сьогодні нагромаджений великий обсяг теоретичних, експериментальних і практичних знань у галузі довговікового використання цементно-бетонних покриттів. Фахівцями розроблені певні норми і правила їхнього проектування, засновані на різних виробничих технологіях. Фактичні терміни гарантійного використання цементно-бетонних покриттів дуже часто перевищують нормативні (20–25 років), досягаючи більше 30–40 років. Використання системи сервісних контрактів дозволило б імплементувати в цю галузь таку систему державно-правового партнерства, за якої операторами можуть бути зі сторони приватного бізнесу недержавні дорожні будівельні організації, а зі сторони держави – Укравтодор.

Другим варіантом вирішення проблеми автошляхової інфраструктури України з допомогою інституту державно-приватного партнерства можуть стати концесійні угоди, які доцільно укласти за схемою BOT (Build-Operate-Transfer) – "будівництво-управління-передача" або за схемою BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – "будівництво-володіння-управління-передача" [14]. Вирішення проблеми розвитку концесій у дорожньому будівництві лежить в площині зміни формату самої концесії, а саме введення так званої "комплексної концесії", тобто коли в концесію передається не сама автомобільна дорога, а й її придорожня смуга. Втілення практики комплексної концесії дозволить концесіонеру отримувати з водіїв мінімальну платню за проїзд або взагалі відмовитись від неї, але недоотримані кошти концесіонер зможе компенсувати за рахунок будівництва й експлуатації об'єктів придорожньої інфраструктури.

Аналіз показує, що однією зі сфер, де розвиток відносин державно-приватного партнерства диктується як поточним станом і якістю пропонованих соціальних послуг, так і недостатнім фінансуванням зі сторони держави, є сфера охорони здоров'я. Низка

економічних і етичних проблем, які нагромадились, вимагає модернізації організаційно-економічного механізму її функціонування, в першу чергу, в напрямку зміни порядку надання безкоштовних послуг.

Зокрема, вбачається, що в тих випадках, коли надані медичні послуги є масовими і надаються як державними, так і приватними медичними установами, в системі охорони здоров'я необхідно запровадити механізми конкуренції. На практиці це могло б здійснюватись через організацію конкурсів на надання медичних послуг у межах державної та регіональних Програм гарантій надання громадянам України безкоштовної медичної допомоги, в якій могли б взяти участь медичні заклади всіх форм власності. Організаторами і замовниками надання окремих видів медичних послуг могли б стати територіальні управління охорони здоров'я або безпосередньо Міністерство охорони здоров'я України.

В контексті практичного розв'язання визначеної проблеми можна розглянути й інші підходи. Проте вони вимагають глибокого аналізу специфіки економічних відносин, організації економічної діяльності в тій чи іншій галузі і пропонуватимуться для розгляду в наступних публікаціях.

Підсумовуючи результати дослідження, можна відмітити, що державно-приватне партнерство дозволяє не просто реалізовувати проект, а реалізовувати його якісно та вчасно. Ефективний розвиток системоутворюючих галузей економіки на ґрунті державно-приватного партнерства дозволить підвищити якість надання державних послуг населенню, що значно підвищить ефективність управління інфраструктурою. Крім того, державно-приватне партнерство дозволить ефективно використовувати досвід і професіоналізм приватного сектора при збереженні державного контролю над активами. Це значно допомагає успішно реалізовувати потужні інфраструктурні проекти, які навряд чи можуть бути реалізовані без участі приватних ресурсів. Спільні зусилля державного і приватного секторів в реалізації проектів державно-приватного партнерства сприятимуть розвитку нових форм вкладення капіталу, що відповідно стимулюватиме розвиток нових форм підприємницької діяльності та забезпечуватиме розвиток цивільно-правових методів управління в державних органах влади.

Попри те, що викладене не залишає жодного сумніву стосовно значимості розвитку державно-приватного партнерства в системі інституційного забезпечення економічних процесів, зазначимо, що істотною перешкодою на цьому шляху в Україні залишається: відсутність централізованого державного органу, що координував би проектне виконання державно-приватного партнерства (або відповідної діяльності в реєстрі функцій державної служби); неефективність діючої системи державного замовлення і відсутність необхідних повноважень щодо ведення господарської діяльності у державних відомств, які виступають однією з сторін партнерських відносин з приватним бізнесом; відсутність чіткого мотиваційного механізму в реалізації пріоритетних напрямів взаємозв'язку держави і бізнесу. Саме ці напрямки досліджень є актуальними в плані *подальших наукових розвідок*.

Література

1. Власов А. "Особый путь Петербурга в сфере государственно-частного партнерства"//<http://www.konkir.ru/article.html?id=3772>
2. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: "К.І.С.", 2008. – 146.

3. Кузьминов Я. И. Государственно-частное партнерство: на пути к эффективности // <http://www.hse.ru>.
4. Вільна енциклопедія "Вікіпедія" // <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
5. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17.
6. Закон України № 2404-VI "Про державно-приватне партнерство" // <http://www.rada.gov.ua>
7. Варнаевский В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // <http://www.strana-oz.ru/?numid=2&article=988>.
8. Данасарова С. Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: Автореф. дисс. канд. экон. наук: 08.00.01 / Восточно-Сибирский гос.технологич. ун-т. – Улан-Удэ, 2007. – 24 с.
9. Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" // <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
10. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов // <http://www.c-society.ru/wind.php?>
11. Тринчук С. В. Державно-приватне партнерство – теоретичне осмислення феномену // Економіка та держава. – 2009. – №11. – С. 208–211.
12. Хатаева М. А., Цирин А. М. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы // Журнал всероссийского права. – 2008. – №10. – С. 22–24.
13. Матеріали представництва ООН в Україні з питань розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері економіки.
14. *Public Private Partnership: A Guide for Local Government, May 1999* – British Columbia Ministry of Municipal Affairs. – Парал. тит. арк. англ.

Редакція отримала матеріал 10 грудня 2010 р.