

С. М. Нарожний,

слухач факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Проаналізовано умови формування державно-приватного партнерства як механізму взаємодії держави та бізнесу. Досліджено державно-управлінські аспекти його сутнісних характеристик, концепцій розвитку, принципів та ознак.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, механізм державного регулювання, принципи державно-приватного партнерства.

Необхідність формування в Україні інноваційної моделі суспільного відтворення обумовлює зростання значення узгодженої взаємодії держави та бізнесу, що забезпечуватиме необхідний баланс суперечливих інтересів суб'єктів соціально-економічного розвитку. Міжнародний та вітчизняний досвід, накопичений протягом останніх років, свідчить, що одним з основних механізмів розширення ресурсної бази та мобілізації невикористаних резервів для соціально-економічного розвитку, підвищення ефективності управління державною і комунальною власністю є державно-приватне партнерство (ДПП). Таке партнерство являє собою відносно нове явище в світовому господарстві, що характеризує процеси розширення і ускладнення форм взаємодії держави і бізнесу.

Проблемам і перспективам розвитку державно-приватного партнерства присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як: О. Амоша, В. Варнавський, М. Віллісов, В. Геєць, М. Дерябіна, В. Дем'янинин, О. Кириленко, Н. Лехан, А. Мельник, С. Павлюк, Т. Приходько, Г. Слабкий, М. Шевченко, С. Юрій та ін. Достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики не зменшує актуальності вивчення її спеціалізованих напрямів, зокрема проблем теоретичного обґрунтування формування механізмів взаємодії держави та бізнесу на засадах

державно-приватного партнерства.

Метою статті є аналіз умов формування державно-приватного партнерства як механізму взаємодії держави та бізнесу, дослідження його державно-управлінської сутності, концепції розвитку, принципів та ознак.

Виникнення та розвиток такого відносно нового явища у світовій практиці як державно-приватне партнерство обумовлено дією декількох базових факторів. Так, В. Варнавський [1] виділяє наступні фактори, що сприяють посиленню ролі партнерських форм господарювання в ринковій економіці на сучасному етапі. По-перше, одним з найважливіших напрямків лібералізації економіки, курс на яку був взятий більшістю країн світу в 1980 – 1990 рр., є приватизація державних активів. І тут ДПП має величезне значення, оскільки державно-приватне партнерство означає часткову приватизацію державної та комунальної власності та громадських послуг. По-друге, національні уряди не мають в достатніх обсягах фінансових ресурсів, щоб модернізувати, обслуговувати і розширювати виробничу та соціальну інфраструктуру. Залучення бізнесу до процесу відтворення створює основу для його структурної трансформації, спрямованої на розвиток інноваційно-інвестиційного комплексу. По-третє, бізнесу значно більшою мірою, ніж державі властиві мобільність, швидкість прийняття рішень, здатність до нововведень, використання технічних і технологічних новацій. Держава ж може забезпечити підтримку державно-приватних підприємств, в тому числі за рахунок економічних важелів. У нашій країні зростання інтересу до механізму ДПП обумовлено необхідністю здійснення структурної трансформації системи суспільного відтворення. Численні приклади вдалої взаємодії бізнесу і держави в розвинених країнах дозволяють сподіватися на позитивний результат застосування даної форми взаємодії в нашій країні, особливо в контексті її використання в процесі модернізації основних сфер і галузей економіки.

Слід зауважити, що сам термін «державно-приватне партнерство» трактується численними дослідниками по-різному. Так, згідно з державно-управлінським підходом, механізм державно-приватного партнерства

ототожнюють з непрямю приватизацією [7]. Йдеться про перерозподіл повноважень між державою та бізнесом в стратегічних галузях, які не можуть бути приватизовані, але для яких у держави відсутні кошти на розвиток. При цьому важливими умовами ефективності ДПП є ступінь участі бізнесу в реалізованому проекті і збереження за державою істотному ступені господарської активності і окремих прав власності. Є й інша точка зору, згідно з якою ДПП – це не приватизація. Так, на думку М. Джеррарда партнерства створюються і діють на межі державного і приватного секторів господарства, не будучи разом з тим не націоналізованими або приватизованими активами та послугами. Таким чином, політично вони представляють собою третій шлях, за допомогою якого уряди можуть надавати населенню деякі громадські послуги [6]. Очевидно, третій шлях в його розумінні являє собою безпосередньо змішану економіку.

Правомірним, на наш погляд, бачиться і підхід до визначення ДПП як механізму взаємодії влади та бізнесу не тільки в економічній сфері, а й в інших сферах суспільного життя – політиці, культурі, науці й т.д. Що стосується світової практики, то державно-приватне партнерство розглядається, як правило, в двох аспектах. По-перше, це система відносин держави і бізнесу в договірній (контрактній) формі, що широко використовується як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального економічного і соціального розвитку та планування. По-друге, це конкретні проекти, що реалізуються різними державними органами та бізнесом спільно або тільки приватними компаніями на об'єктах державної та комунальної власності.

У той же час, незважаючи на досить чітке визначення предмета ДПП за кордоном, проте, як і в Україні, немає загальноприйнятого тлумачення даного явища господарського життя. Так, у США ДПП розуміється як «закріплена в договірній формі угода між державою і приватною компанією, що дозволяє останній певним чином брати участь у державній власності більшою мірою в порівнянні з існуючою практикою. Така угода, зазвичай, передбачає наявність

контракту відповідного урядового агентства з приватною компанією, предметом якого виступає реконструкція, будівництво об'єкта державної власності та (або) його експлуатація, управління і т.п.» [8]. У країнах Європейського Союзу останнім роки вийшло досить велика кількість публікацій, які торкаються проблеми ДПП. В окремих країнах ЄС даються свої визначення державно-приватного партнерства. У Великобританії, де ДПП отримало найширше розповсюдження, ця форма господарювання трактується як «ключовий елемент стратегії уряду щодо забезпечення сучасного, високоякісного комунального обслуговування та підвищення конкурентоспроможності країни» [1]. В Ірландії під ДПП розуміється співпраця державного і приватного секторів з метою реалізації конкретного проекту або надання послуг соціального характеру населенню, обов'язок надання яких покладається на державний сектор. У російській економічній літературі найбільш вдалим, на наш погляд, виглядає визначення, дане М. В. Віллісовим: «Державно-приватне партнерство – це правовий механізм узгодження інтересів і забезпечення рівноправності держави і бізнесу в рамках реалізації економічних проектів, спрямованих на досягнення цілей державного управління» [2, с. 13]. Правда, як нам бачиться, визначення стало б більш коректним, якби в ньому було надано розгорнуте тлумачення «рівноправності» держави і бізнесу. Міркування про рівноправність держави і бізнесу у здійсненні великомасштабних проектів не буде настільки гострим, якщо ввести до аналізу таке емне поняття як суверенність, коли як суверенна розглядається саме держава. Суверенність держави в даному контексті означає, що вона виступає як єдиний і цілісний суб'єкт і публічно-правових (носій влади) і цивільно-правових (учасник господарського обороту) відносин.

Держава при всіх умовах залишається суб'єктом публічно-правових відносин, що є важливою обставиною, оскільки держава і в цивільно-правових відносинах як суверен вже не може виступати як рядовий суб'єкт цивільного права. Саме тому, як вважають багато дослідників, не можна ставити питання про рівноправність державного і приватного секторів в проектах ДПП [3, с. 64–

78]. Така рівноправність настає тільки тоді, коли на основі суверенних прав держави в угоді про ДПП визначено умови та особливості реалізації цивільно-правових відносин. Передбачається, що держава бере участь у цьому процесі не в своїх специфічних інтересах, а з метою найбільш ефективного здійснення публічної влади. У цьому зв'язку проекти ДПП являють собою не просте додавання ресурсів, а особливу конфігурацію інтересів і відповідних правомочностей партнерів. Держава як одна зі сторін партнерства виступає в ролі носія суспільно значущих інтересів і цілей, причому виконує не тільки стратегічну, а й контролюючу функції. Виступаючи в ролі учасника господарського обороту, вона зацікавлена як в ефективності загальних результатів проекту ДПП, так і в забезпеченні власного комерційного ефекту. Приватний же партнер, як кожен нормальний підприємець, орієнтований на отримання максимального прибутку.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство» його слід трактувати як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [4].

Аналіз наведених вище визначень ДПП дозволяє виділити характерні особливості цього явища:

- сторони партнерства повинні бути представлені як державним, так і приватним сектором економіки;
- взаємовідносини сторін ДПП повинні бути зафіксовані в офіційних документах (договорах, контрактах та ін.);
- взаємовідносини сторін ДПП повинні носити партнерський характер;
- сторони ДПП повинні мати спільні цілі і завдання, спрямовані на реалізацію державних інтересу;

- сторони ДПП повинні об'єднати свої зусилля для досягнення спільних цілей;
- сторони ДПП повинні розподіляти між собою витрати і ризики, а також спільно брати участь у використанні отриманих результатів.

Концепція партнерства державного і приватного секторів, відповідно до аналізу численних публікацій з даної проблеми, передбачає розвиток законодавчої бази та використання нових правових інститутів у вигляді певних договірних відносин, що регулюють їх співпрацю з метою надання суспільних послуг, створення або модернізації інфраструктури, розвитку інших сфер, що стосуються загальнонаціональних інтересів.

Форми партнерства держави і приватного сектора розрізняються за видами послуг, що надаються, і вироблених товарів, в залежності від методів і правовому режиму, що застосовуються. Проте вони підпорядковані ряду загальних принципів, які націлюються на задоволення суспільних інтересів. ДПП як система господарювання принципово відрізняється від діяльності приватних комерційних організацій, орієнтованих виключно на отримання прибутку.

Серед основних принципів ДПП слід виділити такі:

1. Принцип рівності інтересів сторін та свободи вибору дій. Він виявляється в ДПП в декількох аспектах і передбачає: по-перше, рівність всіх економічних агентів в доступі до послуг, що надаються приватними компаніями у сфері суспільних послуг; по-друге, рівність всіх приватних компаній в праві укладення контрактів ДПП; по-третє, свободу партнерів вибирати форми і методи досягнення цілей, що стоять перед партнерством.

2. Принцип стабільності контракту ДПП і одночасно можливості його зміни і адаптації. Контракт ДПП являє собою складний, комплексний документ, розрахований, як правило, на тривалі терміни реалізації. У ньому прописуються права та обов'язки сторін, форми державної підтримки, мінімальна норма прибутку приватного партнера. Ці та інші аналогічні за змістом положення контракту повинні бути стабільні протягом усього часу його виконання. Однак

існує ряд обставин, що потребують зміни контракту. Так, навколишнє середовище проекту поступово змінюється, відповідно може виникати необхідність у додатку, конкретизації контракту стосовно нових умов.

3. Принцип відповідальності за виконання умов контракту. Приватна компанія – партнер держави повинна надавати послуги економічним агентам в повній відповідності з умовами контракту, причому відповідальність за їх виконання вище, ніж при угодах між приватними фірмами, що визначається публічно-правовим характером відносин ДПП. Приватна компанія не має права припиняти свою роботу в проектах ДПП, оскільки це позначиться на широкому колі третіх осіб, які є споживачами суспільних благ або послуг.

4. Принцип конкурентності. Він виявляється на стадії проведення конкурсу на підписання з державою контракту ДПП. Конкуренція серед приватних компаній за участь у проекті ДПП дозволяє державі вибрати ефективного партнера і знизити витрати за проектом в цілому.

5. Принцип прозорості та зворотного зв'язку. Суспільство, в інтересах якого реалізуються проекти ДПП, повинно мати доступ до повної інформації про стан підприємства, його фінансові, економічні та інші показники, стандарти і якість послуг, що ним надаються.

6. Принцип невтручання. Після підписання контракту ДПП держава не має права втручатися в господарсько-адміністративну діяльність приватної компанії-партнера, яка самостійно приймає всі виробничо-технологічні, управлінські, кадрові та інші рішення. Їй на правах власності належать вироблена продукція і отримується прибуток.

7. Принцип компенсаційності. При припиненні дії контракту з ініціативи держави приватному партнеру відшкодовуються зроблені ним інвестиції і компенсується недоотриманий дохід, за винятком випадків порушення з його боку умов контракту.

Кожна зі сторін партнерства має власні цілі, вирішує свої конкретні завдання, має різну мотивацію. Інтереси держави і бізнесу можуть не тільки не збігатися, а й бути суперечливими. Тому укладення договору про партнерство

повинні передувати переговори сторін за погодженням інтересів і коректування цілей проектів.

Основною метою держави при виконанні проектів ПДП є збільшення доданої вартості за допомогою збільшення технологічних переділів при наданні громадських послуг та їх здешевлення, розширення застосування можливостей приватного бізнесу в сфері виробництва послуг за рахунок використання ним прогресивного менеджменту, можливості підвищення інноваційної активності. Крім того, в якості мети держави може бути розглянута ефективна передача приватному партнеру ризиків, пов'язаних з плануванням, будівництвом, фінансуванням і управлінням поточною діяльністю об'єкта. Важливою метою держави є також збільшення бюджетних надходжень, одержуваних від реалізації проекту. Бюджетні доходи можуть також зрости у зв'язку з отриманням непрямих ефектів за рахунок поживлення кон'юнктури і зростання інвестиційної привабливості регіонів.

Цілі приватного бізнесу визначаються прагненням стабільно отримувати і збільшувати прибуток, причому значення для підприємців має не просто розмір прибутку, а стабільність отримання доходів від проекту.

В українському законодавстві закладено широкий підхід до розуміння ДПП, відсутній виключний перелік форм його реалізації: у рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції та інші договори [4].

У той же час необхідно розмежувати ДПП та інші інструменти державного регулювання. Наприклад, за визначенням, прийнятим у сучасній західній економічній науці, до ДПП не належать: державні закупівлі, кредитування і субсидування державою приватних компаній, дотування підприємств, банківського і реального секторів (в тому числі, дотування процентних ставок за комерційними кредитами), пільгове оподаткування, пільгові митні тарифи та ін [5]. Але в той же час державні інвестиційні програми, які фінансуються не тільки за рахунок бюджету, а й приватним сектором, вважаються державно-приватним партнерством. До ДПП належать

підприємства, в акціонерному капіталі яких бере участь держава, а також концесії.

За даними Світового банку щодо проектів ДПП у сфері інфраструктури [9], в Україні впродовж 1992 – 2011 рр. було реалізовано 25 проектів, в які інвестовано 12 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США – у сфері телекомунікацій. Загалом слід констатувати, що практичне застосування ДПП не набуло достатнього розвитку в Україні, прикладів успішних інвестиційних проектів на принципах ДПП досі немає. Слід зазначити, що після прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» органи влади на регіональному та місцевому рівнях активізували роботу щодо формування організаційних засад розвитку ДПП: розробляються та приймаються місцеві програми розвитку ДПП, формуються бази інвестиційних проектів.

Отже, підводячи підсумок, слід зазначити, що ДПП базується на теорії державного регулювання соціально-економічних процесів. Складні форми організації та ведення сучасного господарства неможливі без державного регулювання економіки, окремих галузей і діяльності компаній. У цьому процесі задіяні органи державної влади та місцевого самоврядування, видається величезна кількість нормативних документів, модифікуються існуючі й з'являються нові інструменти, що регламентують дії бізнесу.

З усього різноманіття регулюючих функцій держави одна з них полягає у створенні політичних, економічних і правових умов для суб'єктів підприємницької діяльності при реалізації ними конкретних проектів. У тій інституційній формі, в якій господарські партнерства держави і бізнесу існують в даний час, вони представляють собою новий щабель розвитку механізмів державного регулювання.

Для забезпечення подальшого розвитку державно-приватного партнерства необхідно здійснювати подальшу розробку механізмів державного регулювання в напрямку створення наступних умов:

- політична воля держави, створення необхідної нормативно-правової бази та системи регулювання ДПП;

- формування потоку проектів, ґрунтовне опрацювання контрактів і можливостей фінансових ринків забезпечити їх фінансування;
- підвищення рівня правової та економічної підготовки керівників та спеціалістів органів виконавчої влади, які беруть участь у проектах ДПП, формування професійних навичок учасників проекту, готовності сторін йти на компроміси і знаходити шляхи вирішення спірних питань.

Список використаних джерел:

1. *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии [Електронний ресурс] / В. Варнавский. – Режим доступу : // <http://www.strana-oz.ru/?article>.
2. *Виллисов М. В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. В. Виллисов // *Власть*. – 2006. – № 7. – С. 13–17.
3. *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // *Вопр. экономики*. – 2008. – № 8. – С. 64–78.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // *ВВР України*. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
5. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електрон. ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>
6. *Gerrard Michael B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? [Електрон. ресурс] / Michael B. Gerrard // *Finance & Development*. – 2001. – Vol. 38. – № 3. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubind.htm>.
7. *Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth*. – Wash., 1985. – P. 67.
8. *Report to Congress on Public-Private Partnerships*. US Department of Transportation. – 2004. – P. 10.
9. *Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/explore>.

Narozhnyi S. M. Formation of Mechanisms for Government-Business Interaction Based on Public-Private Partnership.

Conditions for the formation of public-private partnerships as a mechanism for cooperation between the state and business have been analyzed. The public administration aspects of its essential characteristics, development concepts, principles and characteristics have been investigated.

Key words: public-private partnership, state regulation mechanism, public-private partnership principles.

Нарожный С. Н. Формирование механизмов взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнерства.

Проанализированы условия формирования государственно-частного партнерства как механизма взаимодействия государства и бизнеса. Исследованы государственно-управленческие аспекты его существенных характеристик, концепций развития, принципов и признаков.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизм государственного регулирования, принципы государственно-частного партнерства.