

УДК 351.82:334

**Самофалова Тетяна Олександрівна,**

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків

## **ВЗАЄМОДІЯ І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТОРІН В УГОДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*У статті визначено значущі елементи у процесах взаємодії і формування відповідальності сторін угод державно-приватного партнерства з метою підвищення ефективності використання унікальних ресурсів територій. Встановлено, що формування карти ризиків і сфер відповідальності сторін в угодах ДПП дозволить зняти суперечності й підвищити довіру на етапі формування угоди; державна підтримка і стимулювання інноваційних напрямків соціального розвитку територій у проектах ДПП потенційно здатні утворити точки економічного зростання і соціальної динаміки територій; громадський моніторинг сприятиме своєчасному виявленню потенційних негативних зовнішніх ефектів на етапі укладання угоди і в процесі реалізації.*

**Ключові слова:** відповідальність сторін в угодах ДПП, ризики в угодах ДПП, суб'єкт, об'єкт, предмет відповідальності, точка зростання, розподіл ризиків.

**Постановка проблеми.** Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) є новою для України філософією взаємодії між державою та бізнесом, заснованою на відповідальності, взаємному врахуванні інтересів і справедливому розподілі ризиків діяльності.

ДПП – складне соціально-економічне явище, що знаходиться на межі державного і приватного секторів економіки. За формою ділової організації ДПП є складною системою на стику ринку і держави, яка володіє межами, внутрішньою структурою і особливим механізмом господарювання [5]. Ця форма в кожному випадку набуває унікального змісту, що виражається угодою ДПП, яка є творчим продуктом, що задовольняє вимогам досягнення певних суспільно значущих цілей. У рамках ДПП часто реалізуються унікальні проекти, що не мають аналогів; кожен проект передбачає формування окремого механізму. Основною моделлю бізнес-процесу ДПП є партнерство – стан, коли можливо реалізувати проект лише спільними зусиллями [14].

Різносторонні інтереси суб'єктів угоди допускають велику кількість варіантів рішень. Тому наявна багатоваріантна концепція загальної

оптимальності для системи ДПП. Такої оптимальності суспільство має шанс домогтись у процесі укладання угод ДПП з окресленими межами діяльності і відповідальності суб'єктів і з урахуванням інтересів суспільства. Для кожного процесу ДПП потрібно встановлювати унікальну концепцію оптимальності, яка має спільну з іншими проектами формальну, логічну частину, а також особливу, притаманну лише проблематиці даного проекту [13]. Така ідея знаходить свою реалізацію в угоді ДПП як юридичному документі. При цьому ризик неправильного обрання концепції є першочерговим, що виникає в ДПП. Угода ДПП – це угода про взаємодію бізнесу і держави в процесі вирішення інфраструктурної (соціальної) проблеми, щодо якої сторони мають спільний інтерес. Категорія оптимальності є базовою методологічною в угодах ДПП, оскільки вже на старті визначає можливість чи неможливість укладення угоди. Оптимальність в даному контексті розглядається як досягнення балансу інтересів і ризиків сторін за умов отримання ефекту – вирішення інфраструктурної, соціальної проблеми території.

ДПП являє собою особливу форму взаємодії інтересів партнерів. Це одночасно взаємодоповнюючі і суперечливі інтереси. В основі лежать суперечності між громадськими та приватними інтересами, між забезпеченням суспільних благ державою та отриманням прибутку бізнесом [8].

**Постановка проблеми** Формування взаємодії між суб'єктами ДПП суттєво ускладнюється через те, що держава є найбільш конфліктогенним чинником у системі суспільних відносин [9]. Причинами цього зокрема є наступні: відсутність концепції нової системи управління і ролі в ній самої держави при переході до ринкових відносин; розширення сфери тіньового управління і тіньових економічних і соціальних відносин, пріоритет егоїстичних інтересів владної еліти над інтересами суспільства та переважної більшості населення.

В Україні соціально-економічну доктрину подолання конфлікту інтересів держави, бізнесу, різних соціальних груп суспільства не було знайдено. Подальше поглиблення цього конфлікту створило спотворену форму взаємодії і призвело

зокрема до поглиблення корупційних зв'язків та збільшення масштабів тіньового сектору економіки – формування альтернативних неформальних інституцій, що компенсують відсутність якісних державних інститутів. Неформальні інститути є соціальними, суспільними за своєю природою і впливають на формування соціального капіталу, утворюючи особливу, унікальну його якість.

Негативна тенденція за рівнем індексу сприйняття корупції властива для нашої країни – 145-а позиція у 2010 р. (у Польщі – 70 позиція, Чехії – 63), тобто умови ведення бізнесу майже удвічі прийнятніші, ніж в Україні [11]. За підсумками 2017 р. за рівнем сприйняття корупції Україна посіла 130 місце (зі 180 країн) [2]. За умов функціонування пострадянської бюрократії, поглиблення корупції та збільшення масштабів тіньового сектору, через конфлікт інтересів держави і бізнесу, мотивацією до співробітництва може бути пошук спільних інтересів, а також шляхів їх реалізації через визначення сфер взаємодії і окреслення меж відповідальності сторін.

**Метою статті** є вдосконалення форм взаємодії та відповідальності суб'єктів угод державно-приватного партнерства з метою підвищення ефективності використання унікальних ресурсів території.

**Аналіз останніх досліджень.** Угоди державно-приватного партнерства періодично стають об'єктом живих дискусій у науковому світі та серед управлінців-практиків. Великий інтерес викликає проблема імплементації розподілу ризиків і сфер відповідальності до тексту угоди з метою виключити конфлікти і зняти суперечки ще на етапі обговорення проблематики. Теоретичним і прикладним проблемам застосування інституту державно-приватного партнерства в Україні і на пострадянському просторі присвячено ґрунтовні роботи Методологічним і прикладним проблемам реалізацій угод ДПП присвячено праці останніх років І. Безуглого, О. Вінник, В. Гарбариніної, М. Макарова, Г. Медведевої, Д. Стеченко, Ю. Халімовського, І. Яригіної. Разом з тим на етапі фінансової децентралізації на особливу увагу заслуговує проблематика виявлення і

реалізації регіональних точок зростання на основі синергії факторів внутрішнього середовища території та виключенню деструктивних впливів. В цьому контексті актуальним виглядає пошук форм інституалізації ризиків сторін угоди та громадського моніторингу процесу реалізації угоди ДПП.

**Виклад основного матеріалу.** Угода ДПП завдяки контролю з боку громадськості може виступати потужним чинником протидії корупції. Разом з тим, завдяки невизначеності щодо форм, застосовуваних у ДПП, а також чітко окреслених меж відповідальності і шляхів її реалізації, утворюється поле для діяльності корупціонерів. Наприклад, за угодою ДПП, умовою якої є безоплатне надання земельної ділянки в наших умовах може ховатись отримання хабара чиновником за укладену на користь сторони договору угоду.

Єдиним запобіжником є територіальна громада як суб'єкт ДПП, яка не є стороною договору, але є зацікавленою в результатах угоди і може запобігти переродженню угоди ДПП із соціально-орієнтованої на деструктивну. Таким чином, слід вирізняти в контексті відповідальності:

- сторони договору: партнери – представники держави з одного боку і бізнес-структур з іншого;
- суб'єкти (агенти) впливу ДПП – органи державної влади і місцевого самоврядування, представники недержавного сектору, громадськість.

Система взаємодії і відповідальності суб'єктів ДПП за формою відповідає системі взаємодії і відповідальності в суспільстві в цілому, оскільки по-перше, є моделлю соціально-економічних відносин в економіці. По-друге, включає ті самі суб'єкти соціально-економічної системи – державу, бізнес, суспільство та відповідні підсистеми, які їх пов'язують: держава-бізнес; бізнес-суспільство; держава-суспільство [10].

Відповідно до суб'єктного складу, а також виходячи з мети ДПП – досягнення соціального ефекту в розвитку територій – відповідальність, яку несуть суб'єкти ДПП, є соціальною. Сутність соціальної відповідальності необхідно розглядати як наслідок соціальної діяльності, що пов'язана із задоволенням потреб об'єкта, з його інтересами, пріоритетами та внутрішніми настановами [3].

Таким чином, суб'єктом відповідальності може бути учасник ДПП в межах визначених угодою компетенцій і фактично здійснюваної відповідно до угоди діяльності щодо задоволення суспільно значущих проблем. Соціальна відповідальність є елементом моралі суспільства, існує об'єктивно, настає, визначає і скеровує діяльність суспільства.

Об'єкт соціальної відповідальності не обмежується лише тим, за що учасник угоди може бути притягнений до юридичної відповідальності за порушення умов угоди. Це пояснюється тим, що держава, реалізуючи ресурс примусу, формуючи правила і санкції, не завжди реагував чи може реагувати на появу все нових екстерналій, що виникають в ринковій економіці, зокрема в угодах ДПП.

Об'єктом соціальної відповідальності учасників угоди ДПП є суспільство у тих проявах життєдіяльності і сферах, що можуть відчувати на собі вплив бізнесової діяльності і діяльності держави в рамках ДПП. Суб'єктами відповідальності є сторони угоди ДПП, що знаходяться у партнерських відносинах.

Для більш чіткого розуміння поняття «соціальна відповідальність» слід виходити не з визначення «інституцій», що здійснюють покарання, а з предметної сфери його застосування. Предметом соціальної відповідальності в угодах ДПП є їх соціально-економічні наслідки – сукупність бізнес-процесів і їх зовнішніх проявів у вигляді екстерналій, що супроводжують підприємницьку діяльність в угоді ДПП і тим чи іншим чином впливають на якість життя територіальної громади і суспільства в цілому (зокрема в економічній, соціальній, психологічній, екологічній сферах).

Сфера відповідальності держави у відносинах «держава-суспільство» в угодах ДПП визначаються не лише формальним дотриманням умов угоди, її відповідальність є набагато ширшою через специфіку діяльності, що пов'язана із задоволенням суспільно значущих потреб населення. Крім того, існують традиційні сфери відповідальності держави: інфраструктура, національна оборона, освіта, медицина, які не складають інтересу для бізнесу.

Таким чином, сфера соціальної відповідальності учасників ДПП не обмежується компетенціями й діяльністю кожної зі сторін за угодою, але стосується також і «негативних зовнішніх ефектів» – екстерналій, що виникають чи можуть виникнути як наслідок чи супроводжують бізнес-процес. Вплив екстерналій поширюється на агентів угод.

З метою домогтись у подальшому чіткого визначення компетенцій і відповідальності сторін угоди слід керуватися такими принципами:

- 1) інституціональна рівність державного і приватного партнерів;
- 2) конкурентність при обранні приватного партнера [4];
- 3) системний перерозподіл ризиків між учасниками ДПП;
- 4) симетричність інформаційних потоків між партнерами в частині актуальної для проекту інформації;
- 5) справедливість при розподілі між партнерами ризиків, і отриманої в рамках партнерства вигоди;
- 6) захист економічної конкуренції з метою запобігання монополізації ринку, на якому погоджено діють сторони партнерства [1];
- 7) орієнтація на отримання синергетичного ефекту.

У ДПП проявами синергетичного ефекту можна вважати зокрема позитивні екстерналії [1]; негативні зовнішні ефекти в Україні поступово набули роль істотних чинників, що визначають вектор і якість економічного розвитку [9].

В цілому процедура формування угоди ДПП включає такі етапи:

- 1) постановка цілей;
- 2) вивчення особливостей проекту;
- 3) розробка правил і вимог, визначення компетенцій і відповідальності;
- 4) коригування цілей відповідно до особливостей проекту;
- 5) формування спільних завдань на новий період;
- 6) розробка нових правил і вимог, визначення і розподіл, у разі необхідності, нових повноважень і відповідальності, що виникають як наслідок реалізації проекту;
- 7) організація та удосконалення фінансування з урахуванням податкової політики, дотацій, гарантій, концесійної складової, фінансового інжинірингу,

можливого залучення іноземних учасників тощо [14].

Масштаби відповідальності сторін визначаються специфічними ознаками взаємодії держави з приватним бізнесом в межах ДПП, які полягають у такому:

– суспільна необхідність у реалізації складного і довгострокового проекту, на здійснення якого у держави або територіальної громади недостатньо фінансових чи інших ресурсів;

– об'єкти угоди ДПП (публічна власність та громадські послуги, які зберігають свій публічний статус (залишаються у власності держави) і після завершення проекту ДПП);

– наявність принаймні двох партнерів (на одному боці угоди виступає держава, на іншій – суб'єкт приватної форми власності), між якими встановлюються партнерські відносини;

– часова обмеженість (тривалість ДПП обумовлена дією термінів виконання конкретного проекту). Після завершення терміну проекту угода припиняє свою дію, якщо мова не йде про інституціональні форми ДПП. (До інституціональних форм ДПП зазвичай відносять створення вільних економічних зон, участь у статутному капіталі юридичних осіб);

– наявність у сторін спільної мети (загальної для партнерів (майнової), але обумовленої публічною спрямованістю ДПП);

– об'єднання активів та управлінського досвіду, навичок учасників партнерства [1; 4];

– спільне інвестування (вкладення як державою, так і приватними особами майна, що належить їм на праві власності та (або) іншому речовому праві). ДПП є особливою формою поєднання та реалізації публічних і приватних інвестицій, але не публічні і приватні інвестиції є формою ДПП. (Віднесення інвестування, як такого, до ДПП є невірним, оскільки воно є більш широким явищем і поняттям. ДПП – це результат еволюції поняття інвестування, істотною відмінністю є особливі цілі інвестування та розподіл ризиків) [14];

– розподіл прав і обов'язків сторін, обумовлений особливостями поділу

ризиків, витрат, досягнутих результатів і т.п. [4].

Оскільки суспільні відносини повторюються у своїх основних елементах, це дає можливість:

1) передбачити типові схеми організації відносин в рамках ДПП;

2) встановити, які ризики і за якою саме схемою необхідно розподілити між сторонами. Максимальна кількість умов залишається на розсуд сторін при здійсненні унікальних, пробних або інноваційних проектів. Детальному і поглибленому дослідженню підлягає розподіл ризиків. Необхідність їх компенсації і формулювання умов щодо їх настання, збільшує конфлікти, переговорний процес затягується і відкладається початок здійснення ДПП, підвищуючи ризики невдачі у зв'язку зі зміною ситуації. Існує також необхідність унормування типології ризиків, які доцільно розділити на такі види:

а) ті, що покладаються на публічного партнера;

б) ті, що покладаються на приватного партнера;

в) колективні.

Розподіл ризиків повинен відповідати компетенції учасника ДПП, оскільки означає розподіл негативних наслідків настання тих чи інших подій (покладання обов'язку виплатити компенсацію будь-яких втрат або, навпаки, усунення такого обов'язку).

На публічного партнера можуть бути покладені:

1) законодавчі, політичні ризики;

2) ризики, пов'язані з громадською думкою з приводу проекту (наприклад, реакцією мешканців прилеглих або таких, що розселяються внаслідок угоди будинків).

На приватного партнера можуть бути покладені:

1) ризики, пов'язані з можливими недоліками і помилками при проектуванні, будівництві, технічній експлуатації об'єкта ДПП;

2) ризики порушення зобов'язань по відношенню до третіх осіб або притягнення до відповідальності перед третіми особами - на приватного

суб'єкта.

Колективні ризики (якщо вони безпосередньо не ідентифікуються як ризик одного з учасників):

- 1) ризики невірною визначення концепції;
- 2) фінансові ризики;
- 3) ризики неотримання мінімально припустимого доходу від експлуатації угоди ДПП;
- 4) ризики недосягнення запланованих показників, (наприклад, якість будь-яких послуг) [12].

Сфера відповідальності сторони угоди ДПП визначається:

- 1) областю діяльності;
- 2) негативними зовнішніми ефектами, що виникають чи можуть виникнути внаслідок реалізації проекту;
- 3) ризиками, що на неї покладаються.

Відповідальність сторін угоди закріплена в тексті угоди ДПП.

З метою подальшого удосконалення практики взаємодії суб'єктів ДПП доцільно здійснити наступні заходи:

– формування інституційного підходу до учасників ДПП, їх компетенцій і відповідальності, класифікації і розподілу ризиків; запровадити механізми підготовки і підвищення кваліфікації фахівців з ДПП, які працюють як на державній службі, так і у бізнес-структурах;

– державне стимулювання приватних інвесторів для участі в реалізації суспільно-важливих проектів;

– забезпечити невідворотність жорстких санкцій до будь-якої зі сторін угоди ДПП у випадку виявлення і юридичного доведення навмисного порушення зобов'язань при реалізації ДПП;

– розширити перелік напрямків застосування проектів ДПП в економіці і форм його реалізації, не обмежуючись тільки капіталомісткими інфраструктурними проектами і концесійними моделями [19]. Насамперед має йтися про інноваційні проекти розвитку територій, що можуть стати

потенційними точками економічного зростання.

Країни-члени ЄС останньої хвилі вступу кошти, що надавались з фондів регіонального розвитку Євросоюзу, використали на інфраструктурні проекти. В Україні у кожного регіону своя регіональна політика і свої групи впливу, тому в процесі розподілу ресурсів перевага надається проектам, які не суперечать інтересам відповідних груп.

На тлі процесів децентралізації відбувається відтік людських ресурсів, деградація територій, руйнування соціальної інфраструктури. Тому проекти ДПП відіграють важливу роль у стратегічному плануванні.

**Висновки.** Шляхом до якісного зростання може бути вузькофокусована регіональна стратегія з пріоритетами в розвитку інфраструктури, розробленими стратегічними сесіями місцевої громади. Такі проекти мають забезпечувати формування точок економічного зростання, містити запобіжники відтоку людського капіталу з громад.

Угоди ДПП можуть бути інструментами формування і удосконалення регіональної інфраструктури. При укладенні угод ДПП слід виходити з карти ризиків і сфер відповідальності сторін, що взаємодіють в угоді ДПП.

Державне стимулювання суспільно важливих проектів переважно слід здійснювати, підтримуючи інноваційні напрямки розвитку територій, що можуть потенційно стати точками зростання. Наприклад, рекреація, туризм, спорт, розвиток молоді і спорту.

У процесі взаємодії суб'єктів і агентів ДПП слід не лише домагатись настання жорсткого і невідворотного покарання за навмисні дії, що призводять до порушення виконання умов стороною угоди, але й інституалізувати механізми громадського контролю за реалізацією суспільно-значущих проектів.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на збагачення технологіями ДПП Закону України «Про засади державної регіональної політики». Закон України «Про державно-приватне партнерство» може бути вдосконалено формуванням сфер відповідальності сторін, яка може суттєво підвищити довіру сторін, ставши невід'ємною частиною угоди ДПП.

**Список використаних джерел:**

1. Вінник О. Управління державно-приватним партнерством при використанні його акціонерної форми. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 2 (61). С. 112–120.
2. Індекс корупції CPI-2017. URL: <https://ti-ukraine.org/research/index-koruptsiyi-cpi-2017> (дата звернення: 22.06.2018).
3. Колот А. Соціально-трудова сфера: стан відносин, нові виклики, тенденції розвитку. Київ: КНЕУ, 2010. 215 с.
4. Куницкая О. М. Особенности соглашений государственно-частного партнерства. URL: <http://zavantag.com/docs/2196/index-478327.html> (дата звернення: 22.06.2018).
5. Макаров И. Н. Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный поход. *Российское предпринимательство*. 2013. № 24 (246). С. 18–29.
6. Макаров М. Інвестиційні проекти у формі державно-приватного партнерства в Російській Федерації. URL: [http://ufin.com.ua/analit\\_mat/drn/142.htm](http://ufin.com.ua/analit_mat/drn/142.htm) (дата звернення: 22.06.2018).
7. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави. Харків: Константа, 2004. С. 42.
8. Медведева Г. Б., Захарченко Л. А. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия двух институтов. URL: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1456/1/Medvedeva.pdf> (дата звернення: 22.06.2018).
9. Самофалова Т. О. Историчний контекст, зовнішні впливи і зовнішні ефекти у формуванні інформаційної економіки. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Вип. 1 (32). С. 85–90.
10. Самофалова Т. О. Соціальна відповідальність бізнесу як об'єктивна категорія соціально-економічної системи. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. Вип. 2 (33). С. 214–221.
11. Україна – найгірша в Європі з економічних свобод. URL: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/01/12/223731> (дата звернення: 17.06.2018).
12. Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнерство в субъектах федерации: блуждание в темноте. URL: <http://www.center-bereg.ru/b5747.html> (дата звернення: 22.06.2018).
13. Черленяк І. Системна оптимізація державної влади та управління: синергетичний підхід. *Вісник НАДУ*. 2008. № 2. С. 38–48.
14. Ярыгина И. З. Государственно-частное партнерство как фактор экономического роста. *Вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 2 (33). С. 69–74.

***Samofalova T. O. Interaction and Responsibility of Parties in Public-Private Partnership Agreements.***

*The article identifies significant elements in the processes of interaction and formation of responsibility of the parties to public-private partnership agreements with a view to improving the efficiency of using unique resources of the territories. It is established that formation of a risk map and the areas of responsibility of the parties in PPP agreements will allow removing contradictions and enhancing confidence at the stage of agreement drafting; state support and stimulation of innovative areas of social development of the territories in PPP projects are potentially capable of creating economic growth points and social dynamics of the territories; public monitoring will facilitate a timely identification of potential negative externalities at the stage of agreement conclusion and in the course of its implementation.*

**Keywords:** responsibility of parties in PPP agreements, risks in PPP agreements, liability party, object and subject, growth point, risk distribution.

*Надійшла до редколегії 22.06.2018 р.*