

УДК 351.712

КРУГЛОВ Віталій Вікторович,

канд. наук з держ. упр., здобувач ХарРІ НАДУ

### **ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ**

Аналізується розвиток державно-приватного партнерства як особливої форми відносин влади та бізнесу. Узагальнюється зарубіжний та вітчизняний досвід організації та функціонування цієї сфери, визначаються основні тенденції її розвитку. Формулюються концептуальні питання вироблення поняття та принципів державно-приватного партнерства, а також регламентуються правові форми його існування.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, відносини, державний сектор, історичний аспект, форми державно-приватного партнерства.

#### ***Круглов В. В. Государственно-частное партнерство: исторический аспект***

Анализируется развитие государственно-частного партнерства как особой формы отношений власти и бизнеса. Обобщается зарубежный и отечественный опыт организации и функционирования этой сферы, определяются основные тенденции ее развития. Формулируются концептуальные вопросы выработки понятия и принципов государственно-частного партнерства, а также регламентируются правовые формы его осуществления.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; отношения; государственный сектор; исторический аспект; формы государственно-частного партнерства.

#### ***Kruglov V. V. Public-private partnership: historical aspect***

The article is devoted to the study of public-private partnerships as a special form of relations between government and business. Generalized foreign and domestic experience of the organization and the functioning of this sector, the basic trends. Conceptual issues of public-private partnerships notions and principles elaboration are formulated, and legal forms of its existence are regulated.

Key words: public-private partnerships; relations; public sector; historical aspect; forms of public-private partnership.

**Постановка проблеми.** Ще з часів появи та формування приватного підприємництва розвивався взаємовигідний діалог між державою та приватним власником, поступово утворюючи різні юридичні форми. Намагання держави залучити до виконання суспільних послуг партнерів має багатовікову історію, є невинуватим явищем і зумовлене необхідними потребами розвитку економічних систем.

Історичний розвиток, поглиблений реаліями світової економіки, численними кризовими явищами, проаналізований науковцями як минулого так і початку нинішнього століть, показав, що в ринкових умовах на державу лягає важкий тягар функцій, які останній заважкі, а інколи майже невід'ємні. Водночас поєднавши можливості державного регулювання та ринкові можливості суб'єктів підприємницької діяльності, можна досягти значних результатів у вирішенні широкого кола питань щодо надання публічних послуг.

Ураховуючи різноманіття соціально-економічних проблем у державі, партнерські відносини виявляють себе у вигляді відповідних моделей, які ефективно вирішують сучасні запити, що з'являються в багатьох сучасних країнах, у тому числі і в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Історичний аспект еволюції партнерства держави та бізнесу досить широко висвітлюється в науковій літературі. Зазначені питання досліджували зарубіжні та вітчизняні вчені такі як О. Андрюшкевич, О. Бойко, В. Варнавський, І. Ганжа, О. Длугопольський, К. Колеснікова, А. Куліков, Т. Лебеда, В. Сазонов, Т. Соболева, В. Сухих, Л. Циганова, І. Якубов та ін.

Реформування відносин власності в нашій країні вимагає не лише науково-теоретичного обґрунтування самого механізму запровадження нових форм господарювання, а також і прогнозування майбутніх змін. У зв'язку з цим доцільно провести узагальнення історичного досвіду становлення й функціонування державно-приватного партнерства (ДПП), його поступового розвитку, адже рівень дослідження генезису свідчить про ступінь розвитку науки.

*Метою статті* є розгляд та узагальнення історичних етапів розвитку державно-приватного партнерства, світової практики його застосування в різні історичні епохи в економічній політиці держав, залежно від домінування певних суб'єктів управління, отже, і видів управління, трансформації форм, механізмів і умов взаємодії влади й бізнесу, що допоможе проаналізувати недоліки та переваги різних моделей партнерства, їх економічні та юридичні особливості, виявити основні тенденції генези та становлення інституту ДПП.

*Виклад основного матеріалу.* Останні три десятиліття переважна більшість країн проводили дії, спрямовані на ефективність економічного розвитку та підвищення рівня конкурентоспроможності, розвиваючи головні складові національної інфраструктури. Нові економічні відносини, що формуються в Україні, її поступова інтеграція у світове співтовариство, посилюють державний інтерес до приватних підприємств стосовно використання їх можливостей щодо фінансової складової, створення та реалізації спеціальних проектів, спрямованих на розвиток соціально важливих сфер інфраструктури. ДПП поступово перетворюється на ефективний інструмент вирішення масштабних соціальних та економічних проблем шляхом поєднання ресурсів двох партнерів. ДПП розглядається як один з ефективних механізмів наповнення інвестиціями реальних проектів розвитку інфраструктури в багатьох країнах світу.

Інституційне середовище функціонування партнерства породжує нові ефективні способи фінансування, відносини власності суттєво змінюються, формуються нові методи управління. Головною проблемою держав, які розвивають ДПП з приватними структурами, є необхідність розробки процедур і стимулювання процесів, що забезпечують ефективність функціонування ДПП і створення нових інститутів. І в цьому світлі цікавим буде розгляд генезису державно-приватного партнерства, його історичних трансформацій, які визначали в кожній з історичних епох ефективну взаємодію держави та підприємця, відповідно до суспільних потреб, що виникають.

Якщо поглянути на історичний розвиток суспільства, то з найдавніших часів ми відстежуємо розвиток структур, які поступово приводять до формування держави як способу організації публічної влади, що керує суспільними процесами. Так само поступово формується підприємець, людина, яка здійснює з власної ініціативи, на

власний ризик трудову діяльність з метою одержання прибутку. У різні історичні періоди інтереси двох сторін перетинаються, створюючи такі економічні структури, які, з одного боку, вирішують проблеми держави, а з іншого – дають поштовх приватним ініціативам.

Історія процесу взаємодії держави й приватних осіб заглиблюється у давні часи. Ще в епоху стародавньої Греції, Риму та Ірану держава передавала приватним структурам за винагороду свої повноваження з реалізації суспільно важливих завдань. Приватні особи – митарі – займалися в Римі збором податків, більша частина яких віддавалася на відкуп зі щорічних торгів. Через прокуратора в римських провінціях держава передавала в користування приватним особам за певну плату в скарбницю Рима земельні ділянки для пошуку й освоєння корисних копалин. Приватним особам у Римській імперії передавалося право управління станціями, портами, банками [15, с. 97]. Таким чином, до підконтрольних державі об'єктів, з метою управління останніми, долучалися приватні власники, тобто ідея, на якій ґрунтується сучасне ДПП, реалізовувалася ще в стародавній період, урахуваючи наявні потреби та можливості.

У практиці європейських країн ще в середні віки вживався термін «концесія», тобто передача приватним особам державної власності. Досвід реалізації інвестиційних проектів спільно державою і приватним бізнесом виник досить давно: перше будівництво каналу за концесійним принципом у Франції відбулось у 1552 р. [11, с. 53 – 54]. Зазначений проект державно-приватного партнерства санкціонував король Генріх II для спорудження каналу в долині Кро, біля міста Салон-де-Прованс [10, с. 30].

У середні віки система відкупів розвивається в багатьох європейських країнах (Великобританії, Голландії, Іспанії) та стає одним з найважливіших джерел нагромадження капіталу. В Англії в середині XVII ст., урахуваючи економічну кризу, держава дозволила приватним особам, підприємцям розвивати інфраструктуру. Повністю з ініціативи й за рахунок підприємців здійснювалося будівництво доріг, зі спеціальними пунктами для оплати проїзду по них, та мостів [15, с. 97]. Група британських місцевих жителів сформувала дорожньо-будівельні трасти, які брали в борг гроші в приватних інвесторів для ремонту доріг, повертаючи позику шляхом стягнення плати за проїзд. До середини XIX ст. будівництво більшості лондонських

мостів фінансувалося за рахунок мостових трастів [9, с. 183]. Маякові служби в Англії й Уельсі діяли на принципах партнерства між державою та приватними власниками [10, с. 30].

На думку В. Сухих, М. Руденко, Є. Оборіної [15] та А. Кулікова [9; 10], європейські держави пройшли довгий шлях та отримали значний досвід з реалізації різноманітних форм взаємодії держави та приватного власника (концесії, система відкупів, трасти), результатом чого стало створення відповідних інфраструктурних мереж та об'єктів нерухомості.

У Німеччині перші некомерційні будівельні товариства були створені на основі приватних ініціатив у середині XIX ст. Співробітництво між некомерційними компаніями й державним сектором накладало певні обмеження на власний бізнес цих компаній і політику одержання прибутку в обмін на податкові пільги від держави [8].

Досвід залучення приватного сектору до участі в забезпеченні інфраструктурних об'єктів в Австрії бере початок у XIX ст., коли деяка частина австрійської залізничної мережі була побудована в межах державно-приватного партнерства. У 1874 р. Австрія уклала з приватним консорціумом концесійну угоду про здійснення будівництва, фінансування та експлуатації частини залізничного сполучення між комунами Штайнах і Рід, що отримали назву Залізниця кронпринца Рудольфа [12, с. 161].

Бачимо, що розвиток суспільства, науково-технічний прогрес протягом XIX ст. пропонує для державно-приватного партнерства нові сфери, такі як залізничний транспорт, що породжує ще більше можливостей для розвитку як економіки загалом, так і певного соціального спрямування нових проектів.

Показовим буде й досвід Росії. Маючи певну подібність до європейського розвитку партнерства між державою та приватним капіталом, Російська держава мала й певні особливості. Деякі автори згадують про ДПП як форму власності в Росії в XV-XVI ст. На їхню думку, можна говорити про державно-корпоративну власність асоціацій бояр і вільних слуг, очолюваних монархами-князями, на всі землі в містах і сільській місцевості. У той самий період починається розвиток взаємодії держави та закордонних партнерів. Так, у 1555 р. була надана перша концесія англійській компанії.

Прискорення економічного піднесення в період існування Російської імперії супроводжується стрімким залученням як вітчизняних, так і закордонних підприємців, на що вказують такі дослідники, як І. Ганжа [4], Т. Соболева [13] та Л. Циганова [16]. Наприклад, поширення партнерства державного (царського) апарату та приватного власника формують та розвивають такі форми співробітництва, як казенні відкупи; підряди з перевезення; залучення іноземних фахівців; спільні підприємства; синдикати; концесії [4, с. 11]. Одним з елементів взаємодії держави й приватного сектору були підряди з перевезення свинцю, видобутку й розвезення солі, заготівлі й поставки хліба тощо [13, с. 236 – 248].

Новий етап розвитку взаємодії бізнесу й влади почав формуватися на початку XVIII ст. Вважається, що найбільш істотний вплив на даний напрям зробили реформи Петра I. За короткий проміжок часу кількість мануфактур збільшилася з 10 до 230 [16]. У даному випадку та політика, яка проводилася державою, значною мірою зміцнила механізми взаємодії з приватним капіталом та посилила можливості довготривалої співпраці.

З початком реформ 1861 р. в Росії формуються спільні підприємства, розвивається взаємодія різних синдикатів з державою, створюється 128 акціонерних товариств. Підприємці того періоду використовували багато видів монополістичних угод – трести, концерни, синдикати. Перші два синдикати було створено в 1886-1887 рр. Найбільш популярна форма ДПП у Росії протягом сторіч, на думку ряду авторів, – це концесії. Перша концесія на будівлю залізниці Козлов-Воронеж була видана в 1866 р. [6, с. 11].

У Києві поява міського трамваю пов'язана з реалізацією проекту в рамках концесійного договору між місцевою владою і приватним товариством. У 1885 р. в рамках оголошеного Київською міською думою конкурсу на будівництво міської залізниці інженер А. Струве пропонує власний проект, який і перемагає. Відповідно до укладеної з міською Думою угоди А. Струве «міг збудувати 24 версти залізних колій, експлуатувати їх 45 років, віддаючи місту частину своїх прибутків, і 1 листопада 1934 р. безоплатно передати підприємство місту. При цьому Дума залишала за собою право після закінчення перших 25 років концесії протягом 2 років (з 1 листопада 1914 по 1 листопада 1916 рр.) здійснити достроковий викуп підприємства» [11, с. 54]. Показово, що наприкінці XIX ст. і в Росії, і в Україні

концесійна форма партнерства дозволила виконати значний обсяг робіт з будівництва залізничних сполучень, а це, у свою чергу, надало імпульс розвитку економіки загалом. Як зазначають Т. Лебеда, І. Запатріна [11], інші автори [6], ініціатива держави шляхом проведення реформ у країні наприкінці XIX ст. надає новий імпульс економічному потенціалу підприємництва, що, у свою чергу, дозволяє державі отримати значну кількість важливих промислових об'єктів.

Набутий досвід досить успішно використовувався і в радянські часи. Концесійна діяльність у СРСР існувала в гірничовидобувній, обробній промисловості, у будівництві, сільському господарстві та інших сферах народного господарства [7, с. 17-27]. Більшість концесій у СРСР діяли в машинобудівній галузі, з їхньою допомогою були забезпечені реалізація плану ГОЕЛРО, будівництво ГАЗ і ЗІЛ. Після згортання непу іноземний капітал був витиснутий [17].

Таким чином, взаємодія державних структур та представників приватного капіталу здійснювалась як у часи Російської імперії, так і в період існування СРСР, розрізняючись масштабами залучення, поставленими цілями та формами такого партнерства. Досить розповсюдженою формою партнерства в історичному зрізі виявилася концесія.

Як зазначає І. Куліков [9; 10], активне державно-приватне партнерство, наприклад, у концесійній формі використовувалося багатьма країнами на рубежі XIX–XX ст. Інтерес до цієї форми співпраці не зменшувався в Європі і в подальші десятиліття [10, с. 30]. Окрім будівництва доріг і суміжних галузей, концесії застосовувалися в багатьох країнах у XIX і на початку XX ст. для будівництва таких об'єктів, як залізниці, об'єкти водопостачання і каналізації, очисні споруди [9, с. 183].

Прикладом ділового партнерства держави й приватного бізнесу, як уже зазначалося, було будівництво залізниць і реконструкція інфраструктури міст у царській Росії, а також розробка нафтових родовищ на концесійній основі в період Непу. За участю великого капіталу (фон Мекк, Дервіз та ін.) у 1860 – 90-х рр. будувалися всі російські залізниці, було модернізоване комунальне господарство повітових губернських міст (водо- й електропостачання, освітлення вулиць) [1, с. 125; 3].

Розвиток проектного фінансування, що стало основою державно-приватного партнерства у XX ст. на думку фахівців, мав кілька етапів. Уперше механізми

фінансування проектів видобутку корисних копалин застосовуються в США (Техас) у 30-х рр. XX ст. у нафтовидобуванні, а також у Північному морі в 70-х рр. під час підготовки проектів розробки нафтових покладів та видобутку газу й інших корисних копалин в Австралії та інших країнах. Розвитку комбінованих (спільних) підприємств, відомих сьогодні як спільна діяльність, сприяло фінансування в США в 1978 р. незалежних енергетичних проектів у секторі енергопостачання [2, с. 42].

Після Другої світової війни в країнах Західної Європи і Японії, які вирішували проблему відновлення економіки, виникає поєднання ділового партнерства держави та приватного бізнесу, що одержало назву «індикативне планування», «дирижізм». Після визначення з його допомогою основних стратегічних і тактичних завдань з відновлення економіки були задіяні виробничі й фінансові ресурси приватного підприємництва й держави.

У XX ст., особливо в останнє його десятиліття, виникає новий сплеск у державно-приватному партнерстві. Пошук у теоретичній та практичній площинах меж втручання держави в управління економікою, подолання недосконалості ринкових механізмів спричинили виникнення різних поглядів на зазначену проблематику. Потрібні були нові, неординарні підходи, знаходження компромісу, який подолав би існуючі суперечності.

Урядом Дж. Мейджера у 1992 р. було запроваджено нову концепцію управління державною власністю – «приватна фінансова ініціатива» (private financing initiative, PFI), тобто передача приватним підприємцям у межах партнерських угод функцій з фінансування будівництва, реконструкції, експлуатації, управління державними об'єктами промислової та соціальної інфраструктури (транспорт, комунальні послуги, порти, лінії зв'язку, пошта).

Схожі законодавчі акти державно-приватного партнерства пізніше починають приймати інші європейські країни (Закон Sapin 1993 р. у Франції, Закон Merloni 1994 р. в Італії, Закон про фінансування і впровадження інновацій у транспортну інфраструктуру в США) [5, с. 44 – 45].

В аналітичній доповіді «Система представництва інтересів соціальних груп в Україні: інституціалізація механізмів» [14] зазначається, що проекти державно-приватного партнерства були запроваджені в різних європейських країнах. За даними



Всесвітнього банку, з 1990-х рр. у країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою з'явилося близько 2700 проектів ДПП.

Кінець ХХ ст. став піком збільшення ДПП у світі. За результатами досліджень Світового банку, найактивнішими щодо практичного використання переваг державно-приватного партнерства стали країни, що швидко розвиваються – Індія, Бразилія, Мексика, Китай, Російська Федерація [14].

Останні десятиріччя довели, що ДПП підтвердило свою ефективність під час реалізації багатьох масштабних проектів у сфері електроенергетики, житлово-комунального господарства, природокористування та ін.

В Україні в останні роки простежуються значні законодавчі кроки в напрямі розвитку державно-приватного партнерства, але, урахувавши значний потенціал та можливості останнього, вбачається необхідним формувати державну політику розвитку ДПП, збільшуючи кількість проектів взаємодії держави та бізнесу, розширюючи сферу їх реалізації і створюючи сприятливі умови для суб'єктів підприємницької діяльності щодо права використання майна.

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши історичний шлях розвитку й становлення державно-приватного партнерства, можна зробити висновок, що ДПП – це взаємовигідний діалог між двома сторонами соціально-економічних відносин. Потреба у вирішенні комплексу питань стосовно партнерських взаємин держави й приватного капіталу існувала вже в далекі історичні епохи на різних етапах розвитку багатьох країн світу. Причинами виникнення державно-приватного партнерства була необхідність поєднання державних та приватних інтересів.

Дослідження історичного походження партнерства держави й підприємців дало можливість з'ясувати ту важливу роль, яку воно відігравало на різних щаблях розвитку суспільства. Саме історичний аспект дозволяє простежити виникнення, еволюцію та появу нових моделей. Причому поширення партнерських відносин ініціювала держава або вимагали кризові періоди для країни. Поступовий розвиток партнерських відносин держави й приватного капіталу породжує все більш складні та різноманітні юридичні форми свого існування (концесії, трести, концерни, синдикати, спільні підприємства), механізми взаємодії, а новітні бізнес-моделі відносин набувають досить широкого спектру. Слід відзначити й таку особливість, як широке залучення до партнерських відносин іноземних суб'єктів підприємницької діяльності.

Розвиток ДПП відбувався головним чином у сфері надання послуг державі та створення об'єктів інфраструктури. Державно-приватне партнерство дає можливість використовувати різноманітні правові форми: договори оренди, лізинг, контракти на надання послуг, юридичні особи зі змішаним (державним та приватним) капіталом. Сучасний тренд визначає розширення функцій приватних партнерів, делегованих їм державою, розповсюдження проектів на регіональні й місцеві рівні та спрощення механізмів взаємодії держави й бізнесу.

Аналіз історії розвитку партнерства держави й підприємництва дозволив з'ясувати їх сутність, визначитися щодо сучасних можливостей підвищення ефективності функціонування ДПП. Це дає можливість застосувати економічний та юридичний досвід минулого у вирішенні нагальних економічних проблем сучасності та, у подальших дослідженнях, звернути увагу на пошук концептуальних підходів до вдосконалення багатьох аспектів розвитку державно-приватного партнерства та його окремих видів.

### Список використаних джерел

1. **Андрюшкевич О. А.** Что мешает развитию государственно-частного партнерства в России / О. А. Андрюшкевич // Демографія та соціальна економіка : наук.-екон. та суспільно-політ. журн. – 2012. – № 1. – С. 120 – 128.
2. **Бойко О.** Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / О. Бойко // Юрид. газета. – 2013. – № 22 (28 трав.). – С. 42 – 43.
3. **Варнавский В. Г.** Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень сложны / В. Г. Варнавский. – Режим доступу : [www.opes.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=50580#33](http://www.opes.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33).
4. **Ганжа И. В.** Эволюция государственно-частного партнерства на различных этапах развития государства / И. В. Ганжа, Р. А. Набиев // Вестн. Астрахан. гос. техн. ун-та. Сер. : Экономика. – 2012. – № 2. – С. 9 – 20.
5. **Длугопольський О. В.** Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України / О. В. Длугопольський, А. Ю. Жуковська // Акт. пробл. економіки. – 2012. – № 3. – С. 43 – 49.

6. **Закономерности** и тенденции развития современного предпринимательства / А. Н. Асаул, Е. А. Владимирский, Д. А. Гордеев [и др.] ; [под ред. А.Н. Асаула]. – СПб. : ИПЭВ, 2008. – 280 с.

7. **Иностранные** концессии в СССР (1920-1930 гг.): документы и материалы / Серия «Отечественный опыт концессий» / [под ред. проф. М. М. Загорулько] ; сост. М. М. Загорулько [и др.]. – М. : Совр. экономика и право, 2005. – 830 с.

8. **Колесникова К. И.** Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России / К. И. Колесникова // Науч. вестн. Урал. акад. госслужбы. – 2008. – Вып. № 3(4). – Режим доступа : [vestnik.uara.ru/issue/2008/03/16](http://vestnik.uara.ru/issue/2008/03/16).

9. **Куліков А. І.** Аналіз зарубіжного досвіду механізмів реалізації державно-приватного партнерства / А. І. Куліков // Держава та регіони. Сер. : Право та держ. упр. – 2012. – № 2. – С. 183 – 186.

10. **Куліков А. І.** Передумови виникнення партнерства між державою і підприємницькими структурами / А. І. Куліков // Держава та регіони. Сер. : Держ. упр. : наук.-виробн. журн. – 2012. – № 1. – С. 29 – 33.

11. **Лебеда Т.** Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / Т. Лебеда, І. Запатріна // Економіст : наук. та громад.-політ. журн. – 2011. – № 3. – С. 52 – 58.

12. **Сазонов В. Е.** Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / В. Е Сазонов. [предисл. А. Б. Зеленцова]. – М., 2012. – 492 с.

13. **Соболева Т. Н.** Очерки истории кабинетского хозяйства на Алтае: Управление и обслуживание / Т. Н. Соболева, В. Н. Разгон. – Барнаул : Изд-во Алтай. ун-та, 1997. – 258 с.

14. **Система** представництва інтересів соціальних груп в Україні: інституціоналізація механізмів : аналіт. доп. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua/content/articles/files/sys\\_predstav-5cdc3.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/sys_predstav-5cdc3.pdf).

15. **Сухих В. А.** К вопросу о понятии и сущности государственно-частного партнерства / В. А.Сухих, М. Н. Руденко, Е.Д. Оборина // Научно-техн. ведомости СПбГПУ. Сер. : Экон. науки. – 2013. – № 2 (168). – С. 96 – 99.

16. **Цыганова Л. А.** Иностранцы специалисты в Российском государстве / Л. А. Цыганова. – Режим доступа : [www.hse.ru/data/2011/05/24/1213743845/0016.pdf](http://www.hse.ru/data/2011/05/24/1213743845/0016.pdf).

17. **Якубов И.** Через концессию – в частные руки? / И. Якубов // Рос. лесная газета. – 2005. – № 20(98) – 3 июня. – Режим доступа : [www.wood.ru/ru/lg\\_2005\\_427.html](http://www.wood.ru/ru/lg_2005_427.html).