

УДК 334.021:334.788

СУТНІСТЬ ТА ПРИРОДА МОДЕЛЕЙ ПРИВАТНО-ДЕРЖАВНОГО ПАРТНЕРСТВА

Ємельянова Н. А., здобувач кафедри міжнародного бізнесу і прикладної економіки Донецького національного університету, м. Вінниця

Ємельянова Н. А. Сутність та природа моделей приватно-державного партнерства.

Відсутність стратегічного бачення розвитку державно-приватного партнерства в Україні не сприяє ефективній реалізації такої форми співпраці в багатьох традиційних сферах діяльності держави. В статті досліджено використання механізмів державно-приватного партнерства в історичній перспективі, та їх трансформацію у сучасних умовах. Окреслені характеристики, які стимулюють впроваджувати ті чи інші різновиди державно-приватного партнерства, впливають на роль держави та приватного сектору у реалізації інфраструктурних проєктів, визначають розподіл ризиків між партнерами. Проаналізовані основні підходи до теоретичного визначення поняття державно-приватного партнерства, його складових та характерних ознак. Розкрито сутність партнерства в умовах неопрацьованих механізмів та нових економічних умов, при яких не враховуються всі можливі ризики та перспективи. Визначено, що основними моделями партнерства є механізми концесії, оренди, спільної діяльності, управління. Запропоновано невід'ємні ознаки державно-приватного партнерства, які відображають його сутність та формують нові форми співпраці державного та приватного секторів. Впровадження державно-приватного партнерства на умовах прозорості забезпечить ефективне використання об'єктів, які перебувають у державній власності або користуванні. Обґрунтоване використання механізмів партнерства має потенціал позитивного впливу на поживлення економічної активності в країні шляхом стимулювання участі бізнес середовища в проєктах. Така співпраця матиме синергетичний ефект як на окремі галузі, так і на економічний розвиток в цілому.

Yemelyanova N. The essence and nature of models of public-private partnerships.

Absence of strategic vision of public-private partnership development in Ukraine does not support efficient realization such form of cooperation in many areas of traditional state activities. The mechanisms of public-private partnership in historical perspective are investigated in article and their transformation in modern situation. Characteristics that stimulate to implement different types of public-private partnership, influencing on the place of state and business sector in infrastructure projects realization, determining risks allocation between partners are outlined. Main theoretical approaches to public-private partnership, components and attributes are analyzed. The nature of partnership in terms of unfinished mechanism and new economic conditions that do not take into account all potential risks and perspectives are developed. The main models of partnership are mechanisms of concession, lease, joint ventures, and management are determined. Attributes of public-private partnership that reflects its nature and organizing new forms of state and public sectors cooperation are proposed. Implementation of public-private partnership on the terms of transparency will provide effective use of objects which are in state ownership or use. Reasonable use of mechanisms of partnership has the potential of positive influence on revival of economic activity in the country by stimulation of participation of a business environment in projects. Such cooperation will have synergetic effect both on separate otryasl, and on economic development in general.

Ємельянова Н.А. Сущность и природа моделей частно-государственного партнерства.

Отсутствие стратегического видения развития частно-государственного партнерства в Украине не способствует эффективной реализации такой формы сотрудничества во многих традиционных сферах деятельности государства. В статье исследовано использование механизмов частно-государственного партнерства в исторической перспективе, и их трансформацию в современных условиях. Очерчены характеристики, которые стимулируют внедрять те или иные разновидности частно-государственного партнерства, влияют на роль государства и частного сектора в реализации инфраструктурных проектов, определяют распределение рисков между партнерами. Проанализированы основные подходы к теоретическому определению понятия частно-государственного партнерства, его составляющих и характерных признаков. Раскрыта сущность партнерства в условиях неотработанных механизмов и новых экономических условий, при которых не учитываются все возможные риски и перспективы. Определено, что основными моделями партнерства являются механизмы концессии, аренды, совместной деятельности, управления. Предложены неотъемлемые признаки государственно-частного партнерства, которые отражают его суть и формируют новые формы сотрудничества государственного и частного секторов. Внедрение государственно-частного партнерства на условиях прозрачности обеспечит эффективное использование объектов, которые находятся в государственной собственности или пользовании. Обоснованное использование механизмов партнерства имеет потенциал позитивного влияния на оживление экономической активности в стране путем стимулирования участия бизнес среды в проектах. Такое сотрудничество будет иметь синергетический эффект как на отдельные отрасли, так и на экономическое развитие в целом.

Постановка проблеми. Широке поширення явища приватно-державного партнерства на усіх континентах і на багато сфер діяльності, якими традиційно займалася державна влада, сьогодні пов'язано не лише з обмеженістю бюджетних ресурсів для реалізації складних завдань, що стоять перед суспільством, і необхідністю використати для цих цілей приватне фінансування, але і з потребою державного сектора притягнути для виконання надзвичайно складних проектів ноу-хау і сучасні методи організації роботи, властиві приватному сектору. Нині розвиток державно-приватного партнерства можна вважати частиною загальнішої тенденції по перегляду ролі держави в економіці у напрямі трансформації його функцій від прямого оператора до організатора, регулятора і контролера. Приватно-державне партнерство (ПДП) – це економічна категорія, що інтенсивно розвивається, не лише в Україні, яка зовсім нещодавно включилася в процес реалізації проектів на основі партнерства, але і в тих країнах світу, в яких це явище має давню і позитивну історію. Саме з цим пов'язане те, що до теперішнього часу терміну «державно-приватне партнерство» не має сталого єдиного визначення і в різних країнах має різне тлумачення, моделі його реалізації приймають різні форми в залежності від конкретних умов функціонування бізнесу та ролі держави, яку вона грає в регулюванні господарського життя в різних країнах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню світових тенденцій взаємодії держави та приватного капіталу присвячені роботи таких зарубіжних і вітчизняних вчених, як Дж. Даннінга, В. Гесця, І. Запатріна, Б. Кваснюка, Д. Лук 'яненка, І. Луніної, Ю. Макогона, В. Новицького, Т. Орехової, О. Рогача, Л. Руденко-Сударевої, Є. Савельєва, С. Якубовського та інших. Незважаючи на велику кількість робіт як зарубіжних, так і вітчизняних учених із досліджуваної проблематики, слід відзначити, що питання механізмів реалізації моделі приватно-державного партнерства потребує подальшого системного дослідження.

Метою даної статті є дослідження сутності та природи моделей реалізації приватно-державного партнерства, які застосовуються в різних країнах світу в залежності від умов функціонування бізнесу та ролі держави.

Виклад основного матеріалу. Історія використання механізмів, які відносяться сьогодні до державно-приватного партнерства, почалася досить давно. У XVIII - XIX ст.

такі види діяльності, як вуличне освітлення, розподіл електроенергії, телеграфне і телефонне обслуговування, залізничне сполучення і міський електротранспорт у багатьох країнах були передані приватним компаніям, що отримали відповідні ліцензії або концесії. Спостерігалось активне будівництво приватним бізнесом доріг і каналів. Швидко розвивалося міжнародне проектне фінансування.

Найбільш популярною формою державно-приватного партнерства стали концесії. Ще в 1552 р. на принципах концесії у Франції було здійснено будівництво каналу. Саме завдяки концесійній угоді, виграній в 1885 р. інженером А. Струве, в м. Києві з'явився перший міський трамвай. Через 45 років після завершення угоди місту були передані 24 трамвайних лінії. Типовим прикладом концесії є будівництво в Києві централізованої системи водопостачання за проектом інженера А. Струве. Контракт був підписаний Київською Думою в 1869 р. на 60 років і вже у березні 1872 р. на Хрещатику і найближчих вулицях запрацював водопровід. Упродовж двадцятого століття у світі спостерігалось зниження інтересу до участі приватного сектора в інфраструктурі, навіть навпаки, у багатьох країнах спостерігалися процеси націоналізації приватних інфраструктурних компаній. В цей час в конституціях цілої низки країн з'явилися положення про те, що певні види інфраструктурних об'єктів можуть знаходитися виключно в державній власності.

У 80-х роках минулого століття ситуація кардинально змінилася - державна влада знову обернула свій погляд на приватний сектор як на важливого партнера в реалізації завдань, що стоять перед нею. Механізми концесії, оренди, спільної діяльності, управління отримали широке поширення і були об'єднані у рамках однієї економічної і правової категорії. Вони стали розглядатися як елементи системи договірних взаємовідносин між державним і приватним секторами в реалізації громадських інтересів. А в 2000 р. в Декларації тисячоліття ООН уперше була відмічена необхідність розвитку довгострокового партнерства з приватним сектором для досягнення цілей тисячоліття [1].

Сьогодні давно використовувані на практиці механізми об'єднані в економічну категорію «державно-приватне партнерство». На погляд окремих авторів, це викликано усвідомленням важливості для результатів, а іноді і для формування співпраці держави і приватного сектора таких характеристик, як: наявність інтересу, який сприймається і розділяється суспільством в цілому; розуміння, що реалізація того або іншого проекту не можлива без співпраці державної влади і бізнесу, а відмова від нього приведе до виникнення системних проблем, соціальної нестабільності і, як наслідок, до втрати довіри населення до державної влади; неготовність державного сектора і великого бізнесу самостійно брати на себе ризики реалізації технологічно складних і фінансово містких проектів, реалізація яких займає тривалий час і вимагає політичної і економічної стабільності; важливість узгодження інтересів в процесі формування такої співпраці і його реалізації, що вимагає чіткої фіксації зобов'язань сторін, взаємної відповідальності, довіри і поваги один до одного. Саме ці характеристики, з одного боку, дозволяють визначити державно-приватне партнерство як нову ідеологію розвитку економіки і соціальної сфери в сучасному складному світі, а з іншої - зумовлюють напрями і принципи розвитку механізмів співпраці державної влади і бізнесу, що давно сформувалися, таких, як передача в управління, оренда, концесія, спільна діяльність і т.д, надають їм сучасне звучання, розширюють сферу їх застосування.

Різні дослідники у сфері державно-приватного партнерства по різному визначають термін «зародження» цього явища. На думку ряду фахівців, активний розвиток ПДП отримав вже в ХХІ ст., інші вважають початком зародження ПДП в його сучасному звучанні 80-і рр. минулого століття - період активного буму укладення концесійних угод в Латинській Америці і на Карибах. Але практично не існує розбіжностей в тому, що нині державно-приватне партнерство «набрало оберти» практично в усіх країнах світу і стало важливим чинником «прискорення» соціально-економічного розвитку, підвищення якості життя населення, поліпшення довкілля, оптимізації фінансових, людських і інших ресурсів для реалізації суспільно значущих проектів.

На думку Американської Національної Ради з ПДП, «приватне-державне партнерство є контрактною угодою, в якій ресурси, ризики і переваги як державного сектора, так і приватної компанії комбінуються для забезпечення більш високої ефективності, кращого доступу до капіталу і покращують можливості в широкій сфері державного регулювання по відношенню до охорони довкілля і зайнятості» [2].

У Датському Інституті Підприємництва і Будівництва (Danish Enterprise and Construction Authority) вважають, що «приватне-державне партнерство - метод рішення державних завдань, що вимагають довгострокових інвестицій. Ідея - запрошувати претендентів для проектування, фінансування, будівництва, оперування, експлуатації і обслуговування у рамках одного проекту тривалістю до 30 років. Приватний і державний партнери ділять ризики відносно проекту, що означають, що кожен ризик управляється тією стороною, яка може робити це краще всього і менш витратним чином» [3].

Відповідно до бачення Міжнародної фінансової корпорації ПДП - відносини, використовуючи які приватний сектор забезпечує суспільство інфраструктурними активами та інфраструктурними послугами, традиційно надаються державою [4].

Азіатський банк розвитку вважає, що це всілякі взаємини між державними і приватними суб'єктами в контексті інфраструктурних та інших послуг [5]. В Пуерто-Ріко приватно-державним партнерством вважається будь-яка угода між державним органом і одним або кількома суб'єктами господарювання при здійсненні операцій, функцій, послуг або зобов'язань державного органу, а також при проектуванні, розробці, фінансуванні, змісті або експлуатації інфраструктурних об'єктів, у ПАР - контрактні взаємини між інститутами державного сектора і приватними суб'єктами, відповідно до яких приватний сектор протягом тривалого часу здійснює функції державного інституту і використовує державну власність відповідно до встановлених специфікаціями, отримуючи від цього вигоду, в Японії - ефективне покращення соціальної інфраструктури, гарантування надання доступних та якісних послуг населенню шляхом здійснення заходів по залученню до управління об'єктів державної власності приватного фінансування, управлінських та технічних можливостей, що забезпечують позитивний внесок у розвиток економіки.

Хотілося б привести ще декілька визначень ПДП, сформульованих в науковому середовищі. Згідно Б. Вайсу, приватне-державне партнерство є напівприватизацією, тобто укладенням угод, відповідно до яких істотно зростає участь приватних компаній у фінансуванні, проектуванні, будівництві, володінні і експлуатації державних підприємств [6]. Згідно з М.В. Вілісовим, - це правовий механізм узгодження інтересів і забезпечення рівноправності держави і бізнесу у рамках реалізації економічних проектів, спрямованих на досягнення цілей державного управління, а по В.Г. Варнавському - інституціональний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значимих проектів в широкому спектрі сфер діяльності : від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і науково-дослідних праць до забезпечення державних послуг. ПДП визначається також «як інститут, сукупність норм і правил, що регулюють спільну діяльність держави і бізнесу» [7].

Резолюцією Європейського парламенту відзначається, що хоча досі і не існує прийнятного визначення приватно-державного партнерства для усіх країн Європи, яке б охоплювало усі можливі форми ПДП, все ж це явище може бути визначене як довготривала, регульована контрактом співпраця між державною владою і приватним сектором по виконанню державних зобов'язань (реалізації інфраструктурних проектів або наданню державних послуг), при яких наявні ресурси передаються під спільне управління, а ризики реалізації проекту розподіляються на базі знань партнерів проекту про оптимальний управління

На наш погляд, найадекватніше відбиває суть цього явища визначення Економічної Комісії ООН в Європі, відповідно до якого приватно-державне партнерство є контрактною угодою між державним і приватним секторами в наданні державних послуг і розвитку

інфраструктури, що дає можливість об'єднання усього найкращого, що є в цих секторах: ресурсів частого сектора і його кваліфікаційного потенціалу, а також потенціалу державного сектора в економічному регулюванні і захисті державних інтересів.

Нині не сформувалося єдиного розуміння відносно характеристик, наявність яких дозволяє кваліфікувати проект, як ПДП. Бачення різних експертів із цього приводу досить сильно відрізняється. А у багатьох країнах, де ПДП робить тільки перші кроки, «регіональні адміністрації прагнуть записати в ПДП-проекти усі значимі інвестиційні проекти - від будівництва тваринницьких комплексів до створення промислових виробництв», розглядаючи в якості такого партнерства «будь-яку взаємодію бізнесу і влади, яка може позитивно позначитися на соціально-економічному розвитку регіону».

Зеленою книгою з приватно-державного партнерства визначені такі властиві йому характеристики [8]: відносно довгий період взаємовідносин, що включає співпрацю між державним і приватним партнерами по різних аспектах планованого проекту; метод фінансування проекту, зокрема, приватним сектором, що у багатьох випадках припускає досить складні угоди між різними учасниками цього процесу і державним сектором, і часто - значні обсяги фінансування; важлива роль економічного оператора, що бере участь в реалізації різних стадій реалізації проекту (дизайн, будівництво, впровадження, фінансування); визначення державним сектором цілей проекту, що відповідають громадським інтересам, а також якості послуг, що надаються, і цінової політики; відповідальність за моніторинг виконання приватним оператором поставлених завдань; розподіл ризиків між державним і приватним партнерами.

В той же час, цілий ряд дослідників при визначенні приналежності проекту до ПДП звертає особливу увагу на окремі його характеристики як на ключові. Так, наприклад, В. Ребок вважає, що «важливим елементом ПДП є принцип життєвого циклу і відповідальність приватного партнера в усіх фазах» [9]. На думку цього фахівця, наявність такої характеристики дозволяє дати нове визначення «кваліфікованого ПДП» - «здійснення громадського завдання приватним партнером упродовж життєвого циклу проекту, при якому кожен партнер несе ті ризики, з якими він може легше впоратися, внаслідок чого при оцінці навантаження проявляються переваги для державного партнера». Український учений О.В. Пильтяй відмічає, що «не будь-яка взаємодія держави і ринку в змішаній економіці являється ПДП, а лише така, коли ринковому сектору делегуються функції і повноваження, що належали до традиційної сфери діяльності держави» [10]. Дійсно, ця характеристика є найважливішою при визначенні проекту як такого, який належить до категорії «приватно-державне партнерство». На наш погляд, невід'ємними ознаками ПДП є такі, як: спрямованість на реалізацію суспільно значущих інтересів, розподіл ризиків і зобов'язань по реалізації проекту між державним і приватним партнерами, контрактне оформлення угод і довгостроковість співпраці. В той же час, участь приватного партнера на усіх фазах життєвого циклу проекту, на нашому думку, не має бути обов'язковою характеристикою приналежності проекту до ПДП. Ця характеристика передбачається у багатьох механізмах, але не повинна поширюватися на ПДП як явище. Головною з перерахованих характеристик, без сумніву, являється громадський інтерес. Саме він і є справжньою метою ПДП. В той час, як залучення фінансових ресурсів, технологій, професійного досвіду приватного сектора, які часто визначаються державною владою як мету ПДП, є лише інструментами досягнення громадського інтересу. Найважливішою характеристикою ПДП є також розподіл ризиків між державним і приватним партнерами, що дозволяє забезпечити стабільність реалізації проекту, пов'язуючі його учасників і виконавців на період його виконання. Саме на базі цих двох характеристик і розвиватиметься приватно-державне партнерство, формуючи нові форми співпраці державного і приватного секторів. І саме ці дві характеристики поступово приведуть світ до неминучості партнерства державного сектора і бізнесу в новій глобалізованій економіці. Слід зазначити, що в країнах, де державно-приватне партнерство є новим явищем і формується в умовах «підозрілого» відношення суспільства і державної влади до частого

сектора, ПДП практично завжди асоціюється виключно з фінансовими вкладеннями приватного партнера. Досить часто і держава, і приватні партнери пред'являють завищені очікування до цього інструменту, наділяючи його «своїми сенсами, виходячи зі своїх інтересів: чиновники прагнуть перекласти тягар зношеної інфраструктури на бізнес, при цьому не маючи можливості і бажання в співфінансуванні проектів. Бізнес розглядає ПДП як спосіб отримання преференцій з боку органів влади або канал доступу до перспективних з точки зору швидкої окупності і прибутку інфраструктурним проектам, що знаходяться в державній і муніципальній власності».

Висновки: Світова практика свідчить, що приватний сектор є набагато ефективнішим менеджером проектів, ніж державний, оскільки вносить в їх реалізацію інтелектуальний потенціал, нові знання, сучасні технології, а також забезпечує гнучкість і оптимальність рішень, що приймаються у рамках їх реалізації. Поєднання зусиль державного і приватного партнерів може і повинне забезпечити синергетичний ефект за рахунок використання переваг кожного з цих секторів для реалізації проекту. Той же світовий досвід говорить про те, що співвідношення між якістю отриманих послуг і витраченими на це засобами у разі державно-приватного партнерства є максимальним, що забезпечується застосуванням критерію «value for money», а також прозорістю здійснення закупівель у рамках таких проектів.

Список використаних джерел:

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций [Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года]. – Электронный ресурс. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621
2. The National Council for Public-Private Partnership – Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>
3. Danish Enterprise and Construction Authority – Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.acronymfinder.com/Danish-Enterprise-and-Construction-Authority-\(Denmark\)-\(DECA\).html](http://www.acronymfinder.com/Danish-Enterprise-and-Construction-Authority-(Denmark)-(DECA).html)
4. http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/About+IFC_New/Partnerships/
5. <http://www.adb.org/publications>
6. Запатріна І. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / І. Запатріна, Т. Лебеда // Еко- номіст. — 2011. - №3. — С. 52-58.
7. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Электронный ресурс] / М.В. Вилисов // Власть. — №7. — 2006. — С.4-6. — Режим доступа: http://www.rusrand.ru/public / public_7.html.
8. Зелена Книга щодо державно-приватних партнерств та законодавства співтовариства у сфері державних контрактів та концесій – Комісія європейських співтовариств. - Брюссель, 30.4.200
9. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В. Варнавский// Мировая экономика и международные отношения. — 2011. - № 9. — С. 41-50.
10. Пильтяй О. В. Рівень економічного розвитку та пріоритети публічно-приватного партнерства / О. В. Пильтяй // Демографія та соц. економіка. - 2012. - № 1. - С. 165-176.

Ключові слова: приватно-державне партнерство, співфінансування проектів, громадський інтерес, розподіл ризиків

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, софинансирование проектов, общественный интерес, распределение рисков

Keywords: public-private partnership, co-financing of projects, public interest, risk sharing