

Список використаних джерел

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблиця і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Гасюк І. Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом України : автореф. дис... д. держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / І. Л. Гасюк ; Хмельницький ун-тет управління та права. – Хмельницький, 2013. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/822/17080.html>.
3. Довгенько Ю. І. Програмно-цільове управління матеріально-технічної базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні : автореф. дис... к. фіз. вих. і спорту: 24.00.01 [Електронний ресурс] / Ю. І. Довгенько ; Нац. ун-т фіз. вих. і спорту України. – К., 2006. – 21 с.
4. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 828-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/828-2011-p>.

УДК 351.83

Заскалкін А. С., аспірант, ХарРІ НАДУ

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО: СУТНІСТЬ, ФОРМА ТА ЗМІСТ

У статті розглянуто основні ознаки державно-приватного партнерства та з'ясовано його сутність, форми та зміст.

Ключові слова: держава, приватний бізнес, взаємодія, приватизація, державне управління, державно-приватне партнерство.

The article defines the main features of public-private partnerships and clarified its nature, form and content.

Keywords: the state, private business, collaboration, privatization, public administration, public-private partnership.

Постановка проблеми. Враховуючи, що характерними особливостями державно-приватного партнерства є висока суспільна значимість проектів, їх

довгостроковість і спрямованість на вирішення завдань соціально-економічного розвитку. В ідеалі, партнерство між приватним і державним секторами являє собою не тільки засіб фінансування громадської інфраструктури, але й потужний інструмент скорочення витрат, поліпшення якості і підвищення ефективності надання послуг публічного сектора. Звідси єдино вірним підходом до вирішення проблем такого партнерства є комплексний, системний підхід. Однак це положення легко декларувати, але набагато важче забезпечити його реалізацію в практичному житті. Виникає ряд невирішених проблем, у тому числі і наукового характеру. Термін «державно-приватне партнерство» є дослівним перекладом поширеного у всьому світі терміна «три Пі», а саме «public-private partnership» (PPP). При аналізі робіт і статей по державно-приватному партнерству вітчизняних і зарубіжних авторів іноді зустрічався термін «приватно-державне партнерство». Отже, автори підкреслюють пріоритетну роль приватного бізнесу в таких проектах. Ми ж схильні застосовувати термін «державно-приватне партнерство», поставивши на перше місце держава – так як такий термін буде точніше відображати провідну роль держави в даних партнерських відносинах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні доробки та обґрунтування практичних рекомендацій у сфері державно-приватного партнерства висвітлюються в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема таких як Н. Бондар, В. Варнавський, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Вінник, М. Вілісов, С. Грищенко, М. Джеррард, К. Павлюк, С. Павлюк, А. Клименко, В. Королев, Т. Саннікова, Е. Савас, Ф. Хайекта ін. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти державно-приватного партнерства, проблеми державного управління в окресленій царині. Але в питаннях сутності, форми та змісту державно-приватного партнерства існують певні дискусійні моменти.

Постановка завдання. Ціллю даної статті є визначення основних ознак державно-приватного партнерства та з'ясування сутності, форми та змісту даного процесу.

Виклад основного матеріалу. Система партнерських відносин між державою і приватним сектором (бізнесом) є одним з основних елементів функціонування сучасного суспільства. Одна з найважливіших функцій держави – формування інституційного середовища, складовою частиною якої є інститут партнерства. Складні форми ведення сучасного змішаного господарства неможливі без участі держави у діяльності галузей і сфер економіки. В тій інституціональній формі, в якій розглянуте партнерство існує, воно являє собою новий ступінь державного регулювання економіки, покликаний відігравати істотну роль у розвитку сучасних ринкових структур [3].

Т. Саннікова зауважує, що термін «public-private partnership» досить часто вживається практично для будь-яких форм співпраці держави та приватного бізнесу [10]. Інтерес до інвестиційної складової такого співробітництва виник досить давно: наприклад, перше будівництво каналу

за концесійного принципом у Франції датується 1552 р. [12, с. 20].

Згідно з В. Варнавським, сучасні форми партнерства держави і приватного бізнесу, перш за все, пов'язані з процесами зміни структури національних економік і являють собою, по суті, опосередковану приватизацію. Партнерства – це наполовину приватизаційні форми ведення господарства (semi-privatization) [2, с. 14]. Зауважимо, однак, що державно-приватне партнерство не скасовує приватизацію.

В якості синоніма або узагальнюючої характеристики державно-приватного партнерства зарубіжні дослідники часто вживають термін «приватизація». Наприклад, у фундаментальному американському дослідженні «Партнерство держави і приватного сектора: фінансування суспільного добробуту» зазначається, що одним з альтернативних джерел фінансування витрат на інфраструктуру може стати приватизація, тобто укладання різних угод, згідно з якими значно зростає участь приватних компаній у фінансуванні, проектуванні, будівництві, володінні та експлуатації державних підприємств [14].

Кардинально протилежною є думка, що державно-приватне партнерство взагалі не має відношення до приватизації.

М. Джеррард, зазначає, що партнерства створюються і діють на кордоні державного і приватного секторів господарства, не будучи разом з тим ні націоналізованими, ні приватизованими. Політично вони являють собою третій шлях, користуючись якими уряди можуть надавати населенню деякі громадські послуги [13].

В Україні приватизація стала традиційно розумітися як повна передача активів тієї чи іншої компанії в руки приватного капіталу (повна приватизація). З такого ж розуміння виходить і законодавство про приватизацію. Між тим, Е. Савас, надаючи широке визначення приватизації, зазначає, що приватизація – це дія, спрямована на зменшення ролі держави, на підвищення ролі приватного сектора у різних сферах діяльності або у володінні активами. Це визначення має на увазі не лише відмову держави від права власності на державні підприємства та активи, але і передачу владою приватним компаніям прав на виробництво послуг (за допомогою системи контрактів і привілеїв), а також скорочення робіт, виконуваних державними організаціями, на зміну яким приходять приватні компанії, що діють на вільних ринках [9].

Як правило, на практиці приватизація може приймати найрізноманітніші форми, і в світовій економічній літературі це поняття набагато ширше того, як зазвичай трактують приватизацію у нас в країні. У світовій практиці під приватизацією розуміються будь-які зміни в економічній політиці, які призводять до зростання конкуренції між державними та приватними підприємствами, або навіть змушують державні підприємства функціонувати в режимі приватних компаній [11]. До приватизації в широкому сенсі, таким чином, (поряд з «повною

приватизацією») можуть бути віднесені і контракти на управління, і концесійні угоди тощо.

Зауважимо, що чиста приватизація – це відхід держави з економіки, її окремих галузей і виробництв, однак створення партнерства (ми говоримо про партнерства, предметом яких є об'єкти державної і муніципальної власності) призводить до передачі приватному бізнесу тільки частини економічних, організаційних і управлінських функцій щодо державних об'єктів, і, що дуже важливо, самі об'єкти залишаються у власності держави.

На відміну від «чистої» приватизації держава шляхом партнерства демонструє свою господарську активність: відмовляючись від неефективних форм господарювання, вона перекладає функції управління, власністю, що їй належить, на приватний сектор, який користується державними гарантіями, привносить у виробництво свої знання, інвестиції та організаційний досвід. При цьому для суспільства таке партнерство економічно вигідно, адже воно отримує більш якісні товари і послуги при менших витратах.

Відомий російський дослідник В. Варнавський розглядає державно-приватне партнерство як прояв державного втручання і контролю за економічними процесами. З точки зору політекономіки такі партнерства означають інституційне перетворення держсектора економіки і являють собою реформування на шляхах часткової приватизації сфер діяльності, що традиційно належать державі [2, с. 21]. Цей автор досить часто оперує терміном «партнерство держави і приватного сектора», визначаючи таке партнерство як інституціональний і організаційний альянс між державою і приватним бізнесом з метою реалізації масштабних, національних і міжнародних, маючих суспільне значення проектів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг. Крім того, вони також використовуються в якості інструменту міського і регіонального соціально-економічного розвитку на рівні муніципальних утворень. Кожен такий альянс-тимчасовий, оскільки створюється, як правило, на певний термін для здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації [2, с. 25].

Переглядаючи визначення державно-приватного партнерства в різних джерелах, можна виділити чотири основних напрямки впливу державно-приватного партнерства на інфраструктуру:

- надання додаткового фінансування;
- привнесення нових методів управління;
- створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому;
- найкраще визначення потреб та оптимальне використання ресурсів.

Тим не менш, на наш погляд, такий перелік ознак державно-приватного партнерства не є повним і представляє дане партнерство тільки з економічного боку, оскільки акцентує увагу на інвестиційному партнерстві. Тож розглянемо ще кілька визначень державно-приватного партнерства, що допоможе нам визначити різнобічність розглянутого явища.

Під державно-приватним партнерством (воно називається ще і приватно-публічним) мається на увазі співпраця між підприємствами, організаціями бізнесу та державними установами, а також між регіональними корпораціями і державними підприємствами, спрямована на досягнення спільних економічних цілей, та вирішення актуальних соціально-економічних завдань [7].

О. Вінник, виділяє такі ознаки державно-приватного партнерства:

- сторони партнерства представлені державним і приватним секторами економіки;
- взаємовідносини сторін зафіксовані в документах (договорах, контрактах та ін.);
- взаємовідносини сторін носять партнерський, тобто рівноправний характер;
- сторони мають спільні цілі і чітко певний державний інтерес;
- сторони об'єднують свої вклади для досягнення загальних цілей;
- сторони розподіляють між собою витрати і ризики, що беруть участь у використанні отриманих результатів [3, с. 24].

На думку О. Вінник, державно-приватне партнерство – це інституціональний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації суспільно-значущих проектів і програм в широкому спектрі галузей промисловості і областей наукових досліджень.

Державно-приватне партнерство також може розумітися як пряма економічна форма державної підтримки підприємницької діяльності, яка полягає в участі держави у фінансуванні певної соціально-значущої діяльності суб'єктів підприємництва, а також, наприклад, надання у володіння і користування об'єктів нерухомості, що перебувають у державній власності.

Таким чином, усі наведені визначення виражають сутність державно-приватного партнерства як «участі у спільних проектах», «взаємодії», «альянсу», «системи співробітництва», «кооперації», «залучення капіталу», тощо і у всіх випадках в якості суб'єктів такої взаємодії названі «держава» (іноді також державні підприємства і державні установи) і «бізнес» (або «приватний сектор», «інвестори»). Таким чином, з переліку можливих суб'єктів взаємодії в рамках державно-приватного партнерства, виключаються громадські, недержавні некомерційні організації, а відповідно, зі сфери застосування державно-приватного партнерства виключаються неекономічні, непідприємницькі області (і відповідні їм форми) взаємодії, що, на нашу думку, не зовсім вірно, адже державно-приватне партнерство – явище різнобічне і в зв'язку з цим існує можливість його застосування в різних сферах і галузях, не тільки суто економічних.

Н. Бондар зазначає, що сучасна модель партнерства відрізняється розширенням числа його потенційних учасників: їх склад особливо вагомо поповнюється за рахунок різного роду недержавних структур некомерційних

фондів і установ різного профілю – соціальних, фінансових, консультаційних, освітніх, медичних, релігійних, етнічних, що виражають широкий спектр інтересів громадянського суспільства [1]. Подібний більш широкий підхід є найбільш продуктивним для цілей аналізу того політико-інституційного та правового середовища, в якому реалізуються різні форми партнерства.

Ми поділяємо позицію М. Вілісова, який виділяє такі основні підходи до розуміння державно-приватного партнерства [4]:

1. «Державно-приватне партнерство – принцип». Це обов'язкове правило взаємодії держави і бізнесу у певних сферах. Сутність (зміст) цього принципу полягає в узгодженні і обліку взаємних інтересів, у системі знижок і пріоритетів, поступок і преференцій. Повинна бути вироблена така система/схема, яка б надала можливість досягнення індивідуальних і, можливо суперечливих цілей цих суб'єктів. З правової точки зору «державно-приватне партнерство – принцип» може розглядатися або як декларація, або як норматив.

Таким чином, враховуючи точку зору М. Вілісова, можливо прийти до висновку про те, «державно-приватне партнерство – принцип» – це політична категорія, що відображає прагнення держави діяти певним чином і готовність реалізувати це прагнення в конкретних проектах. Разом з тим не можна заперечувати значимість «Державно-приватного партнерства – принципу» з правової точки зору. Він повинен мати конкретне правове закріплення на будь-якому рівні: на рівні Конституції або на рівні федерального закону.

2. «Державно-приватне партнерство – форма» – це наявність конкретних форм (механізмів) взаємодії держави і бізнесу, в першу чергу – правових форм [4].

Отже, М. Вілісов приходить до висновку, що політико-правовий дуалізм державно-приватного партнерства, який проявляється в необхідності підтримки балансу політичної і правової складової для досягнення цілей, поставлених перед державно-приватним партнерством [4].

Зауважимо, що в кожному з представлених визначень тим чи іншим чином вказується, що міцне і довгострокове партнерство можливе лише за умови дотримання принципу взаємної вигоди.

Відповідно до досвіду зарубіжних країн, єдиної моделі державно-приватного партнерства, навіть в якійсь одній сфері, не існує. Тому однією з головних особливостей державно-приватного партнерства є велика кількість самих різноманітних форм. Йому властиві як загальні для різних країн, так і особливі, національні риси і характеристики.

У міжнародних документах щодо створення та функціонування державно-приватного партнерства пропонується такий понятійний апарат:

– тип (вид) державно-приватного партнерства – це сукупність організаційно-правових, фінансово-економічних відносин і дій держави і приватного бізнесу, спрямованих на досягнення загальних цілей реалізації

економічної політики держави;

– модель державно-приватного партнерства – конкретний проект партнерства, що виник в результаті законної та прозорої процедури добору відповідних учасників державно-приватного партнерства з боку приватного бізнесу для вирішення конкретних завдань економічної політики держави;

– форма державно-приватного партнерства – правова основа реалізації конкретної моделі державно-приватного партнерства – договірна, програмна, змішана [1].

Висновки. Отже, проаналізувавши вищенаведені визначення державно-приватного партнерства можна зробити висновок про те, що державно-приватне партнерство, при всьому своєму розмаїтті форм і моделей, характеризується наступними ознаками:

1. Особливий склад суб'єктів державно-приватного партнерства: сторони партнерства повинні бути представлені як державним, так і приватним сектором, недержавним сектором, що включає в себе як корпоративний, так і некомерційний (громадський) сектора.

2. Інституційний характер відносин: відносини чи домовленості між його учасниками фіксуються в офіційних документах (договорах, угодах та ін.), причому як в рамках цивільно-правових відносин, так і поза ними. Тобто, відносини можуть фіксуватися як у контрактній формі, так і у формі угод про співпрацю, не пов'язаних з виникненням цивільно-правових зобов'язань. З іншого боку, інституціональний характер відносин передбачає наявність горизонтальних зв'язків між учасниками партнерства і, в ряді випадків, наявність спеціальних, власне партнерських, структур, вбудованих в загальну структуру партнерських зв'язків. Таким чином, мова йде про інтеграцію ресурсів і дій суб'єктів різної інституційної належності в рамках спільних структур або контрактних відносин.

3. Взаємовідносини сторін повинні мати партнерський, тобто рівноправний характер, передбачати різноманітні і ефективні механізми врегулювання конфліктів і вирішення суперечок.

4. Сторони державно-приватного партнерства повинні мати загальні цілі і переслідувати чітко певний публічний інтерес. Це означає, що спільні цілі та інтереси учасників партнерства повинні бути ясно ідентифіковані з державної точки зору, тобто пов'язані з конкретними цілями та функціями держави. Крім цього, для проектів у рамках державно-приватного партнерства, як правило, характерна середньо-і довгострокова орієнтація.

5. Партнери повинні консолідувати свої ресурси для досягнення спільних цілей, а також розподілити між собою витрати і ризики (згідно взаємним юридично зафіксованим домовленостями). Такого роду консолідація передбачає обмін сторонами державно-приватного партнерства не тільки матеріальними ресурсами (фінансами, роботами, послугами), але й інформаційними ресурсами (зокрема, ідеями, підходами та ін.).

6. Відносини державно-приватного партнерства – це відносини, що

носять правовий характер, навіть в тому випадку, коли ці відносини не врегульовані законодавчо. Дана ознака покликана відмежувати відносини партнерства від інших, не партнерських, у тому числі протиправних, способів взаємодії. Сам принцип партнерства, виступаючи принципом взаємодії держави, бізнесу і в цілому громадянського суспільства в ряді сфер, дозволяє суперечність між ринковою (відповідно, приватно-правовою) формою побудови відносин держави і приватних осіб (націленістю останніх на витяг прибутку), з однієї сторони, і публічними інтересами з іншого боку. При цьому, залучаючи ресурси приватного сектора і наділяючи приватних підприємців відповідними правами, держава опосередковано виконує властиві їй йому функції і вирішує довгострокові завдання свого економічного і соціального розвитку.

Список використаних джерел

1. Бондар Н. М. Світовий досвід державно-приватного партнерства у транспортній галузі [Електронний ресурс] / Н. М. Бондар // Ефективна економіка. – 2010. – № 6. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=241>.
2. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высш. шк. экон., 2010. – 287 с.
3. Вінник О. М. Корпоративні і партнерські відносини: проблеми правового регулювання / О. М. Вінник. – К. : Інститут приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 161 с.
4. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. В. Вилисов // Власть. – 2014. – № 7. – С. 14.
5. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : [б. в.], 2011. – 232 с.
6. Закон України про державно-приватне партнерство // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
7. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
8. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монограф. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
9. Савас Е. С. Приватизация и производительность / Эффективность государственного управления / Е. С. Савас ; [пер. с англ.] / Общ. ред. С. А. Батчнкова и С. Ю. Глазьева. М. : Экономика, 1998. – 130 с.
10. Санникова Т. Фундаментальная предпосылка – можно ли вести бизнес с этим государством? [Електронний ресурс] / Т. Санникова – Режим

доступу: http://www.opes.ru/point_doc.asp?d_no=56613.

11. Хайек Ф.А. Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / Ф. А. Хайек ; [пер. с англ.]. – М. : Друза, 2006. – 370 с.

12. Хеда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні. / С. Хеда // Юридична Газета. –2014. – № 31 – 32 (425–426). – С. 18–22.

13. Gerrard M. B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2010. – Vol. 38. – № 3. – pp. 26–31.

14. Weiss B. Fd. Public-Private Partnerships: Financing a Commonwealth. / Fd. Weiss B. – Wash., 1985. – 624 p.