

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ФОРМА ЕФЕКТИВНОГО НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ

*АРТЬОМОВА Т.А., Д.Е.Н., ДОЦЕНТ,
ДУ «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ»*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Особливістю сучасного етапу глобальних ринкових трансформацій є перетворення відносин власності і управління у сфері виробничої інфраструктури – в так звані мережеві галузі, що мають ознаки природних монополій та об'єднують магістральні трубопроводи, морські і повітряні порти, системи постачання водою, газом, теплом, електроенергією, мережі телекомунікацій, поштовий зв'язок та інші. До недавнього часу інфраструктурні мережі, на частку яких припадає дві третини ВВП й зайнятих в розвинених країнах, залишалися переважно об'єктами державної власності та державного впливу; проте сьогодні пріоритет віддається принципам нової системи державного управління, орієнтованої на скорочення державних витрат у сфері надання громадських послуг. Дедалі більшого поширення набуває підхід до держави як суб'єкту господарських відносин, здатного брати участь в комерційному виробництві суспільних благ в країні і за її межами. Ефективною формою такого виробництва стає інститут партнерства держави і приватного сектора (Public-Private Partnership), або «державно-приватне партнерство» (ДПП) – інституційно-організаційний альянс державної влади і приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідея державно-приватного партнерства не є новою; на рубежі XIX-XX ст. вона стала двигуном великомасштабних інфраструктурних проектів у багатьох країнах світу. Сьогодні спостерігається нова хвиля інтересу до проблеми ДПП, різноманітні аспекти якої активно досліджуються в роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних авторів, зокрема, Дерябіної М. [3], Черевікова Є. [8], Перегудова С. [6], Десяло А. [2], Клинової М. [4, 5], Гейця В. [7]. Тим часом, незважаючи на актуальність взаємовідного співробітництва держави і бізнесу, в Україні дослідженню теоретичних засад зазначеної проблеми не приділяється достатньої уваги.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження інституту державно-приватного партнерства як форми ефективного надання суспільних благ.

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку фахівців, ДПП спрямоване на реформування державної власності з метою її більш органічного включення до системи ринкових відносин і є альтернативою приватизації життєво важливих (стратегічних) економічних об'єктів. Тим самим виникає депо середне між державним підприємництвом (у формі казенних і унітарних підприємств, акціонерних товариств з контрольним пакетом держави в статутному капіталі) і повною передачею об'єкта власності приватному капіталу, в тому числі і через приватизацію. В системі ДПП держава розглядається як свого роду агентство з виробництва суспільних (публічних) благ, яке може відбуватися переважно на ринкових принципах. Частина цих благ вона може виробляти самостійно, а частину – шляхом залучення ресурсів і можливостей приватного сектора. При цьому держава як суверен виступає єдиним суб'єктом і публічно-правових (носіїв влади), і цивільно-правових (учасник господарського обороту) відносин.

Держава за всіх умов залишається суб'єктом публічно-правових відносин, і цей факт є визначальним для цивільно-правових відносин, в які держава як суверен не може вступати в якості рядового суб'єкта цивільного права. Тому, як вважають фахівці, не можна ставити питання про первинну рівноправність державного і приватного партнерів у відповідних проектах. Така рівноправність настає тільки тоді, коли на основі суверенних прав держави в угоді про ДПП визначені умови і особливості реалізації цивільно-правових відносин. Тобто держава як суверен виступає особливим суб'єктом цивільного права, який:

– визначає рамки правового поля, в межах яких діють всі інші суб'єкти цивільно-правових відносин;

– зберігає владні функції, навіть вступивши на засадах рівності сторін в зазначені відносини (так як може приймати адміністративні акти, які зазначену рівність ігнорують);

– бере участь в господарському обороті не в своїх специфічних інтересах, а в цілях найбільш ефективного здійснення публічної влади [3].

Моделі і структура ДПП є різноманітними, однак певні характерні риси дозволяють виокремлювати партнерство як самостійне специфічне явище [4]. Воно виникає як формалізована

кооперація державних і приватних структур, спеціально створюваних для досягнення певних цілей і спирається на відповідну підготовчу роботу сторін. Фахівці виділяють наступні риси ДПП, що відокремлюють його від інших форм відносин держави і приватного бізнесу:

- певні, часто тривалі (від 10-15 до 20 і більше, а в разі концесії – до 50 років) терміни дії договорів про партнерство;

- проекти зазвичай створюються під конкретний об'єкт виробничої або соціальної інфраструктури, який повинен бути завершеним до встановленого терміну;

- специфічність форм фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними ресурсами, або ж спільне фінансування кількома учасниками;

- обов'язкова наявність конкурентного середовища: кожен контракт або концесійну угоду укладають на конкурентних засадах;

- специфічність форм розподілу відповідальності між партнерами, коли держава встановлює цілі проекту з позицій суспільних інтересів, визначає його вартісні і якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проекту; приватний партнер бере на себе оперативну діяльність з розробки, фінансування, будівництва, експлуатації, управління, надання послуг споживачам;

- поділ ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін.

Розподіл правових повноважень між державним і приватним секторами економіки в рамках ДПП зазвичай стосується не всього комплексу правомочностей, на які розпадається в господарському обороті суверенне право титульного власника, а лише деяких з них, зокрема:

- права контролю над використанням активів;

- права на дохід;

- права на управління;

- права на зміну капітальної вартості об'єктів;

- права на переуступку окремих власницьких повноважень іншим особам тощо.

Проекти ДПП є не простим сполученням ресурсів, а особливою конфігурацією інтересів і відповідних правочинів партнерів, в межах якої держава як носій суспільно значущих інтересів виконує цільову і контролюючу функції для досягнення ефективності загальних результатів проекту та забезпечення власної комерційної вигоди, приватний партнер докладає зусиль для максимізації прибутку.

Суспільна ж синергія полягає в тому, що соціум отримує можливість споживання більш якісних комунальних послуг, уникаючи ризиків скорочення числа робочих місць і збільшення тарифів [8].

Існує два граничних підходи до розуміння державно-приватного партнерства. Відповідно до одного з них, ДПП ідентифікується з приватизацією і розглядається як її особлива форма – непряма приватизація. Відповідно до іншого, – партнерства не є ні приватизованими, ні націоналізованими інститутами; це – свого роду «третій шлях», що проходить по межі державного і приватного секторів і дозволяє використовувати політичні за своєю сутністю форми надання населенню якісних публічних благ. На думку фахівців, конструктивним змістом інституту ДПП є те, що він є повноцінною альтернативою приватизаційним програмам і дозволяє, з одного боку, реалізувати потенціал приватної підприємницької ініціативи, з іншого, – зберегти контрольні функції держави в соціально значущих секторах економіки. Справа в тому, що, на відміну від приватизації як форми оплатної передачі об'єктів державної власності юридичним і фізичним особам, у партнерствах право власності зберігається за державою.

Відповідно до цілей державно-приватного партнерства розрізняють його основні моделі, що стосуються: організації, фінансування, кооперації.

Прийняті в світовій практиці класифікації ДПП містять зазвичай такі його форми:

– Контракт як адміністративний договір, що укладається між державою (органом місцевого самоврядування) і приватною фірмою на здійснення певних суспільно необхідних видів діяльності. При цьому приватний партнер отримує право на обговорювану частку доходу (прибутку) чи стягнення платежів, а також на можливі пільги і преференції; на частку держави припадає значна частина витрат і ризиків.

– Оренда в її традиційній формі і у формі лізингу передбачає передачу прав користування державного (муніципального) майна приватному партнеру на певний термін і за певну плату. Право розпорядження майном залишається за державою, за винятком випадку договору оренди з викупом або спеціальної лізингової угоди.

– Концесія (концесійна угода), при якій держава (муніципалітет), залишаючись повноправним власником майна, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного терміну обумовлені угодою функції і наділяє його з цією метою відповідними правами, необхідними для забезпечення нормального

функціонування об'єкта концесії. За користування об'єктами державної або муніципальної власності концесіонер вносить обумовлену плату, право ж власності на вироблену по концесії продукцію належить йому.

При реалізації проектів ДПП використовуються різні механізми співпраці в залежності від обсягу переданих приватному партнеру прав власності, інвестиційних зобов'язань, принципів поділу ризиків і відповідальності між партнерами.

Держава регулює діяльність у сфері партнерства з приватним бізнесом за допомогою:

- розробки стратегії і принципів відносин бізнесу з суспільством в цілому і з публічною владою зокрема;
- формування інституційного середовища для розробки і реалізації партнерських проектів;
- організації та управління на основі конкретних форм, методів і механізмів.

Висновки. Прикладами успішної реалізації проектів ДПП в Європі можуть служити розширення і модернізація міжнародного аеропорту в Варшаві, реконструкція аеропорту у Франкфурті-на-Майні та інші. Приклади неефективних проектів також є поширеними. Проте, незважаючи на окремі невдачі в реалізації проектів сфери застосування різних форм ДПП стрімко розширюються. Якщо раніше концесійні угоди переважно застосовувалися при спорудженні автострад, автостоянок, в забезпеченні централізованим теплопостачанням, то сьогодні вони практикуються в таких сферах, як національна оборона, охорона здоров'я, освіта, кабельне телебачення деяких видах міського громадського транспорту та багатьох інших. У першому десятилітті ХХІ ст. виявилася ще одна тенденція в функціонуванні державних підприємств, пов'язана з інтернаціоналізацією мережевих галузей, в яких держава до цих пір займала переважно монопольні позиції. Протягом майже всього минулого століття мережеві послуги не відігравали істотної ролі в потоках прямих іноземних інвестицій; домінуючі позиції тут стабільно займали промислові підприємства. Втім, з середини 1990-х рр. спостерігається інтенсивний процес втягування галузей суспільної інфраструктури (транспорт, телекомунікації, поштові послуги, радіомовлення, енергетика, водопостачання та інші) в конвенціум інтернаціоналізації, а в 2000-і рр. виявилася нова якість зазначених процесів, коли з мережевих галузей, що перебувають у державній, приватній або змішаній власності, вирости великі ТНК.

Виникає парадоксальна ситуація, коли багато державних корпорацій залишаються монополістами на внутрішньому ринку і одночасно намагаються агресивно використовувати нові можливості для власного посилення на зовнішніх інтегрованих ринках; вони виступають як державні компанії в своїх країнах і як приватні – за кордоном.

Література.

1. **Варнавський В.** Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов / **В. Варнавский** // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 1. – С. 38-46.

2. **Десяло А.И.** Перспективы использования методов проектного финансирования для реализации инфраструктурных проектов / **А.И. Десяло** // Стратегии бизнеса. – 2016. – № 3. – С. 8-11.

3. **Дерябина М.** Государственно-частное партнерство: теория и практика / **М. Дерябина** // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.

4. **Клинова М.** Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / **М. Клинова** // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 78-90.

5. **Клинова М.** Государство и частный капитал (в политэкономии Фридриха Листа и в условиях XXI века) / **М. Клинова** // Современная Европа. – 2009. – № 1. – С. 87-103.

6. **Перегудов С.** Бизнес и государство в социальной сфере: конфронтация или партнерство? / **С. Перегудов, И. Семенко** // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 6. – С. 58-66; 2009. – № 7. – С. 11-20.

7. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / За заг. ред. **В.М. Гейця**. – К.: НВЦ НБУВ, 2009.

8. **Черевіков Є.І.** Передумови розвитку публічно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні / **Є.І. Черевіков** // Економіка і прогнозування. – 2010. – № 1. – С. 99-110.

References.

1. **Varnavskiy V.** (2010). *Mirovoy krizis i ryinok infrastrukturyhnykh projektov* [The global crisis and the market of infrastructure projects]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyye otnosheniya – World economy and international relations*. No 1, pp. 38-46 [in Russian].

2. **Dedyalo A.I.** (2016). *Perspektivy ispolzovaniya metodov proektnogo finansirovaniya dlya realizatsii infrastrukturyhnykh projektov* [Prospects for using project financing methods for implementing infrastructure projects]. *Strategii biznesa – Business strategy*, No 3, pp. 8-11 [in Russian].

3. **Deryabina M.** (2008). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika [Public Private Partnership: Theory and Practice]. *Voprosy ekonomiki – Economic issues*, No 8, pp. 61-77 [in Russian].

4. **Klinova M.** (2008). Globalizatsiya i infrastruktura: novye tendentsii vo vzaimootnosheniyah gosudarstva i biznesa [Globalization and infrastructure: new trends in the relationship between government and business]. *Voprosy ekonomiki – Economic issues*, No 8, pp. 78-90 [in Russian].

5. **Klinova M.** (2009). Gosudarstvo i chastnyy kapital (v politekonomii Fridriha Lista i v usloviyah 21 veka) [The state and private capital (in the political economy of Friedrich List and in the context of the 21 st century)]. *Sovremennaya Evropa – Modern Europe*, No 1, pp. 87-103 [in Russian].

6. **Peregudov S., and Semenenko I.** (2009). Biznes i gosudarstvo v sotsialnoy sfere: konfrontatsiya ili partnerstvo? [Business and the state in the social sphere: confrontation or partnership?]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnyie otnosheniya – World economy and international relations*, No 6, pp. 58-66; No 7, pp. 11-20 [in Russian].

7. **Geets V.** (Ed.). (2009). *Sotsialno-ekonomichnyy stan Ukrayini: naslidki dlya narodu ta derzhavi: natsionalna dopovid* [Socio-economic status of Ukraine: implications for people and the state: national report]. Kyiv: NVT's NBUV [in Ukrainian].

8. **Cherevikov E.I.** (2010). Peredumovi rozvitku publichno-privatnogo partnerstva u sferi zhitlovo-komunalnogo gospodarstva v Ukrayini [Background of Public Private Partnership in housing and communal services in Ukraine]. *Ekonomika i prognozuvannya – Economics and forecasting*, No 1, pp. 99-110 [in Russian].

Анотація.

Артьомова Т.І. Інститут державно-приватного партнерства як форма ефективного надання суспільних благ.

У статті уточнено питання про первинну рівноправність державного і приватного партнерів в угодах про державно-приватне партнерство. Досліджено державно-приватне партнерство як самостійне специфічне явище. Розглянуто основні моделі та форми державно-приватного партнерства. Виділено риси державно-приватного партнерства, що відокремлюють його від інших форм відносин держави і приватного бізнесу. Представлено два граничних підходи до розуміння державно-приватного партнерства. Проаналізовано розподіл правових повноважень між державним і приватним секторами економіки в рамках державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, суспільні блага, моделі та форми державно-приватного партнерства.

Аннотация.

Артемова Т.И. Институт государственно-частного партнерства как форма эффективного предоставления общественных благ.

В статье уточнен вопрос о первичном равноправии государственного и частного партнеров в соглашениях о государственно-частном партнерстве. Исследовано государственно-частное партнерство как самостоятельное специфическое явление. Рассмотрены основные модели и формы государственно-частного партнерства. Выделены

черты государственно-частного партнерства, отделяющие его от других форм отношений государства и частного бизнеса. Представлены два предельных подхода к пониманию государственно-частного партнерства. Проанализировано распределение правомочий между государственным и частным секторами экономики в рамках государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, общественные блага, модели и формы государственно-частного партнерства.

Abstract.

Artomova T.I. Institute of Public-Private Partnership as a form of effective provision of public goods.

The article clarifies the issue of the primary equality of the state and private partners in the agreements on public-private partnership. Investigated public-private partnership as an independent specific phenomenon. Considered the main models and forms of public-private partnership. Selected features of public-private partnership that separate it from other forms of relations between the state and private business. Two limiting approaches to understanding public-private partnerships are presented. Analyzed the distribution of authorities between the public and private sectors of the economy within the framework of public-private partnership.

Keywords: public-private partnership, public goods, models and forms of public-private partnership.

УДК 364.048

СОЦІАЛЬНІ ІННОВАЦІЇ В ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАБІЛІТАЦІЇ ЛЮДЕЙ З ОБМЕЖЕНИМИ ФІЗИЧНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ

**ГОНТА О.І., Д.Е.Н., ПРОФЕСОР, МЕЛЬНИК О.Г., ЗДОБУВАЧ,
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах докорінної трансформації суспільно-економічної системи України особлива увага має приділятися збереженню і розвитку трудового потенціалу нації на також цілеспрямованих дій щодо підвищення його якості. На жаль, протягом останніх двох десятиріч Україна стрімко втрачає частину такого потенціалу, що пов'язано з природними наслідками ускладнення демографічної ситуації і старінням населення, масовою міграцією (частіше – латентною у формі «заробітчанства») працівників різної кваліфікації – від робітників до висококваліфікованих фахівців, в тому числі – у галузі науки і техніки.