

УДК 352+334.722

П.І. Шилепницький

Дослідження природи державно-приватного партнерства

Досліджується природа державно-приватного партнерства як форми співпраці державного і приватного секторів. Аналізується сутність державного та приватного секторів. Досліджено ряд підходів щодо визначення поняття «державно-приватне партнерство», наведено основні його характеристики. Дано авторське визначення державно-приватного партнерства. Наведена відмінність державно-приватного партнерства від традиційних державних закупівель, обґрунтовані переваги державного та приватного секторів при реалізації функцій держави. Дана характеристика основних моделей державно-приватного партнерства. Досліджено практику реалізації проектів Приватної Фінансової Ініціативи як однієї з форм співпраці між державним і приватним секторами. Запропоновано основні заходи з активізації державно-приватного партнерства в Україні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), договірні відносини, публічний сектор, державний сектор, приватний сектор, моделі ДПП, приватна фінансова ініціатива.

Рух України в напрямку європейської інтеграції з метою залучення в тому числі і її національної економіки до європейської, а відтак і світової господарської системи, на думку багатьох дослідників, передбачає здійснення необхідних економічних реформ. Метою таких перетворень є приведення економіки нашої держави у відповідність до певних вимог. Зокрема як такі можна розглядати т.зв. «копенгагенські критерії» [1], сформульовані для країн Центральної та Східної Європи на Копенгагенському засіданні Європейської Ради в червні 1993 р.

Ці критерії не є вичерпними, оскільки існує ще критерій внутрішньої спроможності ЄС «поглинути» нового члена, а також географічний критерій, адже членом ЄС може стати лише «європейська країна».

Одним з інструментів досягнення таких вимог є державно-приватне партнерство (ДПП), яке за кордоном отримало назву «третій шлях», позаяк вважається, що два традиційних шляхи – це виробництво, засноване на приватній власності, та виробництво, що базується на державній формі власності. Мова йде про те, що послуги, які традиційно вважалися монополією держави, а саме – будівництво та утримання автомобільних доріг, мостів, залізничних та автовокзалів, аеропортів, шкіл, закладів культури та охорони здоров'я і навіть пенітенціарних установ, – віддати до сфери приватного сектора. Сьогодні такий підхід розглядається як реальна альтернатива приватизації, оскільки дає можливість залучити кошти приватного сектора без втрати контролю держави над об'єктами інфраструктури.

В англійських країнах для позначення цього явища використовуються терміни «public-private partnership» (публічно-приватне партнерство) чи «private-public partnership» (приватно-публічне партнерство) (PPP).

Цілком очевидно, що розвиток такої співпраці є дуже актуальним для української економіки. Це, насамперед, пов'язано з незадовільним станом

інфраструктури, з одного боку, та недостатніми можливостями державного бюджету для її відновлення – з іншого, не кажучи вже про розбудову стосовно вимог сьогодення. Іншими нагальними проблемами в цій сфері є операційна неефективність та низька якість пропонованих державних послуг. Часто це пов'язано як із відсутністю стимулу керівників таких підприємств покращувати ефективність своєї роботи, відсутністю конкурентного середовища, оскільки в багатьох випадках такі підприємства являють собою т.зв. природні монополії, так і з браком інвестиції для впровадження інноваційних технологій. Вважається, що через партнерство переваги приватного сектора, а саме – динамізм, доступ до фінансів, знання технологій, управлінська ефективність та підприємницький дух, – комбінуються з соціальною відповідальністю, врахуванням факторів довкілля, місцевим інтелектуальним потенціалом та забезпеченням створення робочих місць у державному секторі.

Незважаючи на те, що така кооперація є дещо новою для українських реалій, в світі практика державно-приватного партнерства використовується вже протягом тривалого часу, що, відповідно, знайшло своє відображення і в наукових здобутках у цій сфері. Зокрема, дані проблеми досліджували науковці Джозеф Е. Стігліц, Стівен П. Осборн, Едвард Р. Йескомб, Емануель С. Савас, Майкл Р. Рейч, Майкл Геддес, Карлос Магаріньос, Фред Оладеїнд, Джиліан Піл, Глен Паолетто, Ерік-Ганс Клійн, Геерт Р. Тейсман та ін. Однак, незважаючи на певну методологічну розробленість цієї проблеми закордонними фахівцями, дослідження, які стосуються застосування даного феномену в українських реаліях, практично відсутні.

Існує багато визначень державно-приватного партнерства, серед яких погляди науковців, органів влади, міжнародних організацій тощо.

Так, Карлос Магаріньос [2], визначає державно-приватне партнерство з макроекономічної точки зору як «більш формалізовані відносини між урядом, діловою спільнотою та громадянським суспільством, включаючи університети та інші підтримуючі інституції».

Глен Паолетто [3] визначає державно-приватне партнерство як коопераційні види діяльності між зацікавленими групами, що базуються на взаємному визнанні відповідних сильних і слабких сторін, які працюють в напрямку спільно узгоджених цілей, розроблених через ефективні та своєчасні комунікації.

ДПП виникає там, де існують:

- 1) спільні цілі – партнерства реалізуються з метою реалізації цілей, що погоджені залученими учасниками. Цілі розробляються через процес комунікацій, який є прийнятним для всіх залучених учасників;
- 2) угода, щоб розпочати діяльність;
- 3) діяльності, що вибудовуються на врахування сильних сторін кожного;
- 4) дії, спрямовані на нівелювання слабких сторін – подолання очевидних слабкостей може передбачати поширення, експертизи, знань чи досвіду однією чи декількома групами серед інших. Це також у першу чергу означає визнання слабких сторін.

Учасниками в цьому процесі партнерства можуть бути неурядові організації, місцеві уряди, професійні спілки, дослідницькі групи, інституції сільського господарства та розвитку, корпорації та національні уряди [3].

Фред Оладеїнд [4] визначає державно-приватне партнерство як договірну угоду (партнерство) між державним і приватним секторами з чітким погодженням

цілей для постачання проекту чи послуги, що в іншому випадку були б забезпечені через традиційний механізм урядових поставок.

Джиліан Піл [5, с. 523] визначає державно-приватне партнерство як спільне підприємство між державним та приватним секторами з інвестиціями, що часто приходять з приватного сектора та ризиком, розподіленим між двома секторами. Таке партнерство може охоплювати менеджмент послуг, а також як малі підприємства, так і великомасштабні проекти.

Інші дослідники Ерік-Ганс Клійн та Геерт Р. Тейсман [6, с. 86] зазначають, що державно-приватне партнерство можна визначити як спробу поєднати додану вартість від державного втручання з якостями ринково-орієнтованих учасників. ДПП може розглядатися як організаційне оформлення цієї ідеї.

Схожі підходи до визначення явища державно-приватного партнерства використовують міжнародні організації та державні органи, які займаються регулюванням даного процесу.

Так, Секретаріат Організації Об'єднаних Націй [7] пропонує визначення державно-приватного партнерства як спільного розуміння розподілених цілей, бажання до розподілу відповідальностей за їх досягнення, продовження державно-приватного діалогу про потреби, які повинні бути задоволені, підтримуючої політики та інституційної основи.

Міністерство фінансів Британської Колумбії (Канада), визначає державно-приватне партнерство як договірну угоду між урядом та приватною стороною для забезпечення активів та постачання послуг, що традиційно здійснює державний сектор [8].

Виходячи з вищезазначених визначень, можна зробити висновок, що *державно-приватне партнерство – це відносини, які виникають між державою в особі уряду, органів державної влади та самоврядування, державних установ, підприємств, організацій, з одного боку, а з другого боку – з приватним сектором в особі суб'єктів господарювання недержавної форми власності, громадськими організаціями, місцевими спільнотами з приводу перерозподілу повноважень щодо створення інфраструктури загального користування, виробництва товарів та надання послуг, які традиційно вважалися монополією держави, врегулювання між сторонами в зв'язку з цим таких питань: розподіл відповідальностей, ризиків, зобов'язань щодо фінансового забезпечення, проектування, будівництва, утримання, експлуатації, права власності, участь в управлінні та розподілі прибутку, що базується на принципах рівності, відкритості, недискримінації, змагальності, підвищення ефективності та мінімізації ризиків і витрат.*

Можна виділити такі відмінності, які існують між договірними відносинами та партнерством держави і приватного сектора при здійсненні державних поставок (табл. 1).

Через партнерство з приватним сектором ефективність може бути підвищена за рахунок таких джерел: інновації приватного сектора; оптимальний цикл формування витрат шляхом передачі стадій проектування, будівництва, утримання та експлуатації одній і тій самій приватній компанії чи консорціуму фірм; краща експлуатація об'єктів через поділ державних активів з користувачами третьої сторони; оптимальний розподіл відповідальностей між державним і приватним секторами.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика договірних відносин з партнерством при здійсненні державних поставок

Договірні відносини	Партнерство
Уряд та компанія (чи консорціум) залучені у відносини «замовник – виконавець»	Уряд та компанія (чи консорціум) залучені у процес прийняття рішень та виробництво
Уряд визначає проблему, розробляє рішення та обирає компанію, що може продукувати результати найефективнішим чином	Обидві сторони залучені в процес розробки спільних продуктів, що принесуть користь інтересам обох.
Вигоди договірних взаємовідносин особливо стосуються ефективності (швидше і дешевше)	Вигоди партнерських взаємовідносин особливо стосуються підвищення ефективності (синергія та зростання обсягів)
Ключами до успіху є недвозначні визначення цілей, проектів, правил тендерів, відбору та постачання	Ключами до успіху є переплетення цілей, встановлення правил для підтримання взаємодії, розробка правил та завдань стосовно спільних зусиль та вкладу у виробництво
Базуються на принципах проектного менеджменту, оскільки існують чітко визначені принципи, цілі та проектні специфікації	Базуються на принципах процесного менеджменту, тому що спільні цілі, фінансування, реалізація та споживання залишаються предметом спільного прийняття рішень
Договірна прозорість стосовно правил тендерів, відбору, постачання та інспектування є визначальним у забезпеченні добрих взаємовідносин	Взаємна довіра є визначальним елементом у підтриманні відносин між партнерами, які підтримують власні інтереси, стилі роботи, облікові та фінансові принципи

Державно-приватне партнерство пропонує також сприятливі можливості і для приватного сектора. Його передбачається залучати для надання повного набору послуг (проектування, будівництво, експлуатація та утримання), які традиційно виконували самі державні установи чи приватні фірми. ДПП дозволяє приватному сектору перейти від звичайного будівництва активів відповідно до чітко визначених специфікацій проекту до проектування та застосування інноваційних рішень. Приватний сектор має більше можливостей до інновацій і пропонує ефективні вирішення для державних послуг.

Державно-приватне партнерство поєднує компетенції уряду та приватного сектора задля ефективного задоволення потреб суспільства. Будучи відповідно структурованим, ДПП надає державні послуги, краще задовольняючи громадські потреби без суперечностей між цілями державної політики та потребами. Уряд також гарантує, що публічні інтереси у всіх проектах ДПП будуть захищені, а надання послуг задовольнятиме суспільні проблеми найкращим чином, коли для постачання державних послуг залучається приватний сектор. Зокрема, держава гарантує, що:

- приватні постачальники задовольняють публічні потреби ефективно;
- існує чіткий облік у разі надання послуг приватним сектором, а державний займається опитуваннями та зворотнім зв'язком щодо послуг;
- громадський порядок, охорона здоров'я та безпека не будуть використовуватися як компроміс у проектах ДПП;

– конфіденційність інформації перебуває під контролем.

Можна виділити такі загальні характеристики державно-приватних партнерств.

По-перше, партнерство включає два чи більше учасників, принаймні один з яких є державним, а інший – з приватного сектора бізнесу.

По-друге, в державно-приватному партнерстві кожен учасник є головним; зокрема, кожен з них має право вести оборудки від свого імені.

По-третє, партнерство утворює тривалі й стабільні відносини між учасниками.

Четвертою рисою можна назвати те, що кожен з учасників приносить щось до партнерства. Це можуть бути як матеріальні, так і нематеріальні цінності.

І насамкінець, державно-приватні партнерства передбачають існування розподіленої відповідальності за результати чи діяльність. Це відрізняється від інших відносин між державним та приватним секторами, в яких державний сектор утримує контроль над політичними рішеннями після отримання поради в організаціях приватного сектора.

Полін Вайланкорт Росенау [9, с. 26] виділяє такі *відмінні риси державно-приватного партнерства*:

- Державно-приватне партнерство як реформа менеджменту. В даному випадку партнерства просуються як інноваційний інструмент, який змінить стиль функціонування уряду головним чином за рахунок привнесення ринкової дисципліни.
- Державно-приватне партнерство як проблемна конверсія. Партнерства розглядаються з цієї точки зору не як інструмент зміни управлінської практики, а переважно як універсальний засіб вирішення більшості проблем, пов'язаних з постачанням державних послуг.
- Державно-приватне партнерство як моральна регенерація. Мова йде про ефект, який партнерство спрямовує на людей, залучених до цього процесу.
- Державно-приватне партнерство як усунення ризиків.
- Державно-приватне партнерство як реструктуризація державних послуг.

Існують такі *моделі державно-приватного партнерства*:

1. Контракти на послуги. Приватна сторона постачає, експлуатує та підтримує активи протягом короткого періоду часу. Державний сектор несе фінансові та управлінські ризики.
2. Операційні та управлінські контракти. Державний сектор експлуатує та керує державними активами. Надходження приватної сторони прив'язані до результатів. Державний сектор несе фінансовий та інвестиційний ризики.
3. Лізингові контракти: придбання-будівництво-експлуатація (BBO); лізинг-розвиток-експлуатація (LDO); всеохоплюючий додаток (WAA). Приватний сектор купує чи орендує існуючі активи від держави, оновлює, модернізує та / чи розширює і потім експлуатує активи без зобов'язання передати право власності назад до держави.
4. Будівництво-експлуатація-передача (BOT): будівництво-володіння-експлуатація-передача (BOOT); будівництво-оренда-володіння-передача (BROT); будівництво-лізинг-експлуатація-передача (BLOT); будівництво-передача-експлуатація (BTO). Приватний сектор проектує та будує активи, експлуатує їх і передає державі, коли закінчується контракт, або в інший час.
5. Проектування-будівництво-фінансування-експлуатація (DBFO): будівництво-володіння-експлуатація (BOO); будівництво-розвиток-експлуатація (BDO); проектування-будівництво-менеджмент-фінансування (DCMF). Приватний

сектор проектує, будує, володіє, розвиває, експлуатує, керує активами без зобов'язання передати право власності державі.

Країни з успішними ринками ДПП мають принаймні одну з трьох успішних характеристик: 1) політичну волю розвивати моделі ДПП; 2) ступінь фіскальної перепони, що посилює потребу до цінності в грошовому підході; 3) правильну законодавчу і інституційну основу, на якій будуються моделі ДПП.

Прикладом успішної реалізації державно-приватного партнерства на рівні окремої країни можна назвати Приватну Фінансову Ініціативу (Private Finance Initiative) у Великобританії, який впроваджується тут з 1992 р. [11].

У межах приватної фінансової ініціативи виділяють три типи проектів:

1. Самостійні проекти. Приватний сектор реалізовує проект, виходячи з того, що витрати будуть повністю відшкодовані шляхом встановлення плати за користування для кінцевого споживача.
2. Спільні підприємства. Вони являють собою проекти, до яких роблять внески як державний, так і приватний сектори, але над якими приватний сектор має контроль. У багатьох випадках внесок державного сектора робиться з метою гарантування ширших соціальних вигод. У цілому проект повинен мати економічну доцільність і проаналізовані альтернативні можливості його реалізації.
3. Послуги, що продаються до державного сектора. Це послуги, які постачає приватний сектор до держави, де часто витрати є переважно капітальними. Прикладом тут може бути приватна фірма, що надає послуги ниркового діалізу в лікарні.

Станом на вересень 2009 р. в рамках Приватної фінансової ініціативи залучено понад 500 операційних проектів сукупною вартістю понад 55 млрд. фунтів стерлінгів в Англії (33). За весь період існування даної програми інвестиції зросли в 113,4 рази.

Найменша кількість контрактів була укладена в 1992 та 1995 рр. – всього по одній. Це було відповідно будівництво платної автомагістралі, вартість якої склала 485 млн. фунтів стерлінгів, та першої приватної у Великобританії в'язниці вартістю 68 млн. фунтів стерлінгів.

Найбільша кількість угод була підписана в 2000 р. – 71, сукупна вартість яких склала 3587 млн. фунтів стерлінгів. В той же час найвища сума річних угод була зафіксована в 2002 р.; тоді вона склала 8053 млн. фунтів стерлінгів. Досягнуто це було за рахунок започаткування проекту по лондонському метрополітену вартістю 5526 млн. фунтів стерлінгів.

В галузевому розрізі найбільше інвестицій припадало на охорону здоров'я (23%), транспорт (21,4%), освіту (17,1%), оборону (16%).

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо, що для започаткування такого виду співпраці в Україні є необхідним:

- законодавче забезпечення даного процесу. Адже ця перспективна форма співпраці між державою і приватним сектором, яка в розвинених економіках давно довела свою ефективність, на українських теренах ставить більше запитань, ніж дає на них відповідей, незважаючи на прийняття базового нормативного акта – Закону України «Про загальні засади державно-приватного партнерства». Саме відсутність нормативно-правового регулювання цього процесу є одним із факторів стримування розвитку державно-приватного партнерства в нашій державі. На сьогодні

необхідно прийняти низку підзаконних актів, спрямованих саме на реалізацію вищеназваного Закону;

- підготовка кваліфікованих фахівців з реалізації проектів державно-приватного партнерства. Оскільки такий вид діяльності є новим насамперед для державних службовців, які в рамках виконання своїх функціональних обов'язків працюють з даними проблемами, а отже брак досвіду гальмує розвиток такої співпраці, то в даному випадку, на нашу думку, доцільно застосувати підхід, аналогічний тому, що був використаний при реалізації Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»: підготовка незалежних фахівців (в даному випадку керуючих проектами ДПП, які будуть виконувати свої обов'язки на договірній основі). Така практика застосовується в багатьох країнах. Однією з інституцій, яка готує таких фахівців на міжнародному рівні, є Інститут державно-приватного партнерства, який займається такою діяльністю в усьому світі, зі штаб-квартирою в США;
- поширення передового досвіду. Заходи в цьому напрямку сприятимуть як зростанню кількості ініціатив щодо проектів з державно-приватного партнерства разом з боку як державних органів, так і бізнесу, та кількості бажаючих взяти безпосередню участь у них;
- реалізацію адміністративно-територіальної реформи з передачею повноважень на «місця». Адже дуже часто виникає колізія: місцеве самоврядування, яке найкраще обізнано з проблемами спільноти, не в змозі їх вирішити саме через брак повноважень, а відтак і коштів. Так, автомобільна дорога, яка проходить через той чи інший населений пункт і є в незадовільному стані, не може бути відремонтована саме через те, що рішення приймає центральна влада;
- пошук приватних партнерів та їх зацікавленість в інвестуванні коштів. Держава в даному випадку повинна спонукати приватний бізнес вкладати гроші і досвід в проекти державно-приватного партнерства, оскільки мова зазвичай йде про масштабні інвестиції, які повернуться через декілька років. Це варто робити шляхом створення певних податкових пільг, гарантій повернення капіталу з певною фіксованою нормою прибутку, незмінності діючого законодавства протягом терміну дії контракту, участі держави у здійсненні фінансування проектів ДПП, забезпечення податкових пільг тощо.

Список використаних джерел

1. Conclusions of the Presidency. Copenhagen European Council – 21-22 June, 1993 / http://ec.europa.eu/bulgaria/documents/abc/72921_en.pdf.
2. Carlos Magaricos (2001) «Public-Private Sector Dialogue and Partnership» Statement delivered at the Conference on the Role of the Private Sector in Enhancing Productive Capacity in Least Developed Countries Oslo, 29 – 30 January 2001.
3. Paoletto, Glen (2000) 'Public-Private Sector Partnerships: An Overview of Cause and Effect', in Yidan Wang (ed.) Public-Private Partnership in the Social Sector: Issues and Country Experiences in Asia and the Pacific (ADB Institute Policy Paper Series 1), Tokyo: ADBI Publishing.
4. Oladeinde, F. «Public-Private Partnerships» USAID Education Division Workshop, Swaziland September 28 - October 4, 2003.

5. Governing the UK: British politics in the 21st century. By Gillian Peele. Contributor Gillian Peele. Edition: 4, illustrated, annotated. Published by Wiley-Blackwell, 2004 ISBN 0631226818, 9780631226819. 566 pages.
6. Public-private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective By Stephen P. Osborne, Edition: illustrated Published by Routledge, 2000, ISBN 0415212685, 9780415212687, 348 pages, p. 86.
7. United Nations: (1997) «Public-Private Partnerships-The Enabling Environment for Development».
8. De Bettignies J.E, Ross T. (2004) «The Economics of Public-Private Partnerships»- Canadian Public Policy Retrieved on 3rd May 2005 / <http://www.carleton.ca/economics/seminar%20papers/Ross02Dec2004.pdf>.
9. Public-private policy partnerships. By Pauline Vaillancourt Rosenau Edition: illustrated Published by MIT Press, 2000 ISBN 0262681145, 9780262681148. 256 pages.
10. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : [монографія] / Н. Мікула ; НАН України. Ін-т регіон. Досліджень. – Львів, 2004. – 395 с.
11. United Nations Secretariat Retrieved 30th October 2005 / <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000727.pdf>.
12. Дані з Веб-сторінки Hm Treasury. – Режим доступу: <http://www.hm-treasury.gov.uk>.

Шилепницький П.І. Исследование природы государственно-частного партнерства.

Исследуется природа государственно-частного партнерства как формы сотрудничества государственного и частного секторов. Анализируется сущность государственного и частного партнерства. Исследовано ряд подходов касательно определения понятия «государственно-частное партнерство», приведены его основные характеристики. Дано авторское определение государственно-частному партнерству. Приводится отличие государственно-частного партнерства от традиционных государственных поставок, обоснованы преимущества государственного и частного секторов при реализации функций государства. Приведена характеристика основных моделей государственно-частного партнерства. Исследовано практику реализации проектов Частной Финансовой Инициативы как одной из форм сотрудничества между государственным и частным секторами. Предложены основные мероприятия по активизации государственно-частного партнерства в Украине.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), договорные отношения, публичный сектор, государственный сектор, частный сектор, модели ГЧП, частная финансовая инициатива.

Shylepnytskyi P.I. Research of Public-Private Partnership Nature.

The nature of public-private partnership as a form of cooperation between public and private sectors is considered. Essence of public and private sectors is analyzed. Several approaches to definition of «public-private partnership» are investigated, its main features are given. Author's definition of public-private partnership is proposed. Difference between public-private partnership and conventional procurement is given, benefits of public and private sectors while performing state functions are substantiated. The main models of public-private partnership are characterized. Practice of Private Finance Initiative projects' implementation as a form of collaboration between public and private sectors is investigated. Basic measures for enhancing public-private partnership in Ukraine are proposed.

Key words: public-private partnership (PPP), contractual relations, public sector, private sector, PPP models, private finance initiative.

Надійшло 09.02.2010 р.