

УДК 35.072

Ф. В. Узунів,
к. е. н., доцент, перший проректор, Університет економіки та управління

КЛАСИФІКАЦІЯ ФОРМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

F. Uzunov,
Ph.D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management

CLASSIFICATION OF FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

У статті наведено основні перешкоди, які заважають створенню й ефективному функціонуванню партнерств. Розглянуто класифікацію форм державно-приватного партнерства.

The paper defines the main obstacles to the establishment and effective functioning of the partnerships. The classification of the forms of public-private partnerships.

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, довгострокові задачі, форми партнерства.
Key words: public-private partnerships, long-term objectives, forms of partnership.*

ВСТУП

Незважаючи на те, що на сучасному етапі суспільного розвитку державне управління стало загальноновизнаним і необхідним елементом економічного розвитку і діяльності, сама категорія "державне управління" продовжує викликати невдоволення ділових кіл. Рівною мірою як бізнесмени, так й громадськість постійно піддають критиці ті чи інші рішення уряду.

Тим не менш, бізнес не може діяти без певних нормативів і правил, які організують ринок і допомагають контролювати його. Сьогодні здатність і готовність підприємців оперативнo реагувати на прийняті нормативно-правові акти значно більше впливає на результати бізнесу, ніж це було два-три десятиліття тому. Перед бізнесом виникають нові проблеми, пов'язані з дослідженням нормотворчого процесу у сфері економічного і соціального розвитку.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є визначення форм державно-приватного партнерства.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність вирішення наступних завдань дослідження: визначити основні перешкоди, які заважають створенню й ефективному функціонуванню партнерств; розглянути класифікацію форм державно-приватного партнерства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню змісту та форм партнерських відносин держави та бізнесу присвятили роботи такі відомі вчені, як В. Албед, А. Андрущенко, Н. Балабанова, В. Варнавська, О. Грішнова, В. Гостеніна, В. Давиденко, Т. Дерев'ягіна, І.

Дубровська, В. Жернаков, В. Жуков, Г. Задорожний, О. Заржицький, Х. Йонг, Р. Кнаак, О. Коврига, А. Колот, В. Комаровський, П. Кудюкін, Т. Ляшенко, Б. Максимов, Л. Міляєва, В. Мітрохин, В. Міхеєв, Д. Неліпа, О. Нетеребський, В. Новиков, Ю. Одегов, Ю. Ольсевич, Н. Піроженко, Б. Пономаренко, О. Садова, Г. Семигін, А. Сіленко, В. Скуратівський, В. Смоліков, В. Смольков, А. Федулін, В. Цвих, М. Черниш, М. Шевченко, Л. Шинелева, В. Якунін та інші.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Нездатність знайти найбільш дешевий спосіб відповідати мінливим нормам обертається значними витратами. Якщо не стежити за новими проектами законів і постанов, не брати участь у слуханнях і не використовувати інші форми участі в їх формуванні, то постійно будуть зростати витрати [6].

Не дивно, що корпорації вживають заходів, які покликані систематично аналізувати та стежити за економічною політикою держави, розв'язувати проблеми, що виникають між урядом і відповідною корпорацією, встановлювати зв'язки з владними структурами, лобювати інтереси корпорації тощо. За даними ряду досліджень, вище керівництво корпорацій витрачає від 25 до 50 % свого часу на вирішення питань, пов'язаних із зовнішнім середовищем, включаючи зв'язки з владою [7, с. 12]. Взаємовідносини з органами державної влади стали таким самим об'єктом корпоративного менеджменту, як планування та реалізація ділових операцій. Бізнес невпинно шукає нові можливості для вибудовування своїх відносин з державними структурами.

Проте існують основні перешкоди, які заважають створенню й ефективному функціонуванню партнерств. Основні бар'єри для створення й ефективного функціонування партнерств такі:

— недосконалість законодавчої основи для створення державно-приватного партнерства, зокрема щодо проведення прозорого конкурсу для відбору кваліфікованого та мотивованого приватного партнера;

— нестабільність регуляторного середовища, в якому реалізовується державно-приватне партнерство;

— нестача політичної волі у відповідного органу влади щодо ініціювання та впровадження партнерства;

— незадоволення проектом ключовими зацікавленими сторонами (місцевими громадами, населенням в цілому, місцевим бізнесом);

— створення надмірного ризику для довкілля;

— нестача фінансових стимулів для приватного партнера щодо участі у проєкті;

— неефективний розподіл функцій і ризиків у партнерстві.

У ході реалізації партнерства виникає ряд проблем щодо узгодження інтересів сторін і дотриманням встановлених правил поведінки. При цьому, на наш погляд, значну увагу варто приділити відносинам між владою і приватною власністю. Більшість вчених стверджують, що для нашої держави є характерним єдність владних і власницьких функцій, коли політичне лідерство дає невід'ємне право розпоряджатися власністю, а власність передбачає наявність політичного авторитету [1; 2]. Безумовно, таке положення не сприяє розвитку державно-приватного партнерства. Ситуація ускладнюється також проблемою корупції, причому не лише на національному, а й на міжнародному рівні.

Відмінності між різними інституціональними системами виявляються у встановленні "влади над законом" або "закону над владою"; перевазі ідей колективізму або індивідуалізму; революційному або еволюційному характері їхнього розвитку. У зв'язку з цим виділяють три форми взаємодії держави і приватного сектора:

1) традиційна — держава залучає бізнес до спільного рішення проблем обслуговування потреб суспільства на основі партнерства;

2) інвестиційна — спільне інвестування переважно в інфраструктурні проєкти. Ця форма взаємодії має стратегічну спрямованість, основною метою є стимулювання економічного росту;

3) науково-освітня — нові напрямки розвитку в національному, міжнародному і глобальному масштабах у умовах глобалізації виробництва та інтернаціоналізації капіталу [2].

Для України на даному етапі розвитку є характерною інвестиційна форма партнерства. Крім того, аналіз міжнародного досвіду державно-приватного партнерства дозволяє структурувати взаємодію держави і бізнесу за трьома векторами:

— функціональний вектор — розвиток державно-приватного партнерства в галузях, які визначають доступ підприємств до факторів виробництва і ринків;

— галузевий вектор — державно-приватне партнерство в окремих галузях на основі змішаних форм власності, кооперації державних та приватних компаній, укладення галузевих угод;

— муніципальний вектор — державно-приватне партнерство щодо розвитку окремих територіальних виробничих сегментів, ринків праці, територіальної та комунальної інфраструктури та інших [5].

Деякі вчені пропонують класифікацію форм державно-приватного партнерства за змістовними категоріями партнерства з відповідними перевагами та ризиками:

1) експлуатація-обслуговування (передання приватному партнерові на контрактних засадах права на експлуатацію й обслуговування державних активів за широким спектром державних послуг з перевагою потенційного підвищен-

ня якості й ефективності надання послуг і ризиком додаткових витрат і зменшення можливостей контролю з боку власника);

2) проєктування — будівництво (підписання контрактів із приватним партнером на проєктування і будівництво активів, які відповідають стандартам і вимогам стосовно ефективності роботи, що визначені органами влади. Переважна більшість інфраструктурних і будівельних проєктів, враховуючи будівництво доріг, автомагістралей, систем водопостачання й очищення стічних вод, каналізаційних систем і систем зливових стоків, спортивних споруд, плавальних басейнів та інших державних об'єктів, має доступ до спеціалізованого досвіду, нагромадженого приватним сектором можливості для впровадження інновацій та економії витрат та ризикує зменшенням можливостей контролю з боку власника, збільшення витрат на провадження до проєкту бажаних особливостей або змін після підписання контракту);

3) здавання об'єктів "під ключ" (органи влади забезпечують фінансування проєкту, але доручають приватному партнерові проєктування, будівництво й експлуатацію об'єкта упродовж визначеного періоду часу. Така форма державно-приватного партнерства застосовується у випадках, коли державний сектор зацікавлений у збереженні за собою права власності, однак прагне скористатися вигодами, які забезпечує будівництво й експлуатація об'єкта силами приватного сектора. Має таку перевагу, як забезпечення перекладання будівельних ризиків на приватного партнера та ризик збільшення витрат на внесення змін до проєкту та коригування способу експлуатації об'єкта після підписання контракту);

4) спорудження доповнень до об'єкта (приватний партнер фінансує й буде доповнення до державного об'єкта, що існує. Застосовується в переважній більшості інфраструктурних та інших державних об'єктів, враховуючи дороги, системи водопостачання й очищення стічних вод, а також рекреаційні об'єкти, такі як льодові ариени та плавальні басейни, державному секторові не доводиться забезпечувати капітальне фінансування для спорудження додаткових елементів, фінансові ризики перекладаються на приватного партнера, але може бути складно впровадити майбутні доповнення до об'єкта, не передбачені у контракті з приватним партнером, після підписання контракту);

5) оренда/придбання характеризується підписанням контрактів з приватним партнером про проєктування, фінансування та будівництво об'єкта для надання державних послуг. Після цього приватний партнер орендує даний об'єкт у держави на визначений термін, після завершення якого право власності переходить до органа влади, застосовується для створення таких капітальних активів, як будівлі, парки транспортних засобів, системи очищення води та каналізаційних стоків, підприємства з перероблення твердих відходів і комп'ютерне обладнання з можливістю підвищення ефективності будівництва, упровадження інновацій та зменшення можливостей контролю за наданням послуг і використанням інфраструктури.);

6) тимчасова приватизація (власність на наявний державний об'єкт передається приватному партнерові, який зобов'язується його поліпшити або розширити, ця модель може бути використана для переважної більшості інфраструктурних та інших державних об'єктів у разі належного структурування контракту з приватним партнером. Орган влади зберігає певні можливості контролю за стандартами та якістю роботи, при цьому він не бере витрати на здійснення управління й експлуатацію об'єкта на себе);

7) "оренда-будівництво-експлуатація" (приватний партнер орендує або купує в органів влади об'єкт, розширює або модернізує його, а згодом експлуатує цей об'єкт згідно з контрактом, укладеним з органом влади. Якщо приватний

партнер купує даний об'єкт, орган влади може отримати значні грошові надходження, державному секторові не доводиться забезпечувати капітальне фінансування для модернізації об'єктів, але можуть виникнути труднощі з оцінюванням активів для продажу або оренди та продажу або здавання в оренду капітальних активів, споруджених або модернізованих за грантові кошти);

8) "будівництво-передача-експлуатація" (орган влади підписує з приватним партнером контракт про фінансування та будівництво об'єкта. Після завершення будівництва приватний партнер передає органу влади право власності на об'єкт. Після цього орган влади здає об'єкт приватному партнеру в довготермінову оренду, протягом якої приватний партнер має можливість повернути свою інвестицію й отримати "розумний" прибуток, при цьому державний сектор має змогу скористатися потенційними вигодами та економією витрат від діяльності приватного сектора, але можливі труднощі у процесі заміни приватного партнера або припинення дії угод у разі банкрутства останнього або забезпечення ним належної ефективності);

9) "будівництво-власність-експлуатація-передача" (приватний забудовник отримує ексклюзивну ліцензію на фінансування, будівництво, експлуатацію, обслуговування, управління та стягнення плати споживачів упродовж фіксованого періоду, щоб компенсувати інвестиції. Дає змогу максимізувати фінансові ресурси приватного сектора, враховуючи компенсацію капітальних витрат, гарантує спорудження найефективнішого об'єкта на основі обліку витрат за принципом "життєвого циклу", але об'єкт може бути повернутий державному секторові в період, коли він уже "відпрацював своє" й поточні витрати починають збільшуватися);

10) "будівництво-власність-експлуатація" (орган влади передає право власності та відповідальність за об'єкт або підписує з приватним партнером контракт на будівництво, передачу у власність та експлуатацію об'єкта на необмежений термін. Приватний партнер, як правило, забезпечує фінансування, при цьому державний сектор не бере участі у витратах на фінансування й експлуатацію об'єкта) [4].

На думку інших вчених, партнерство держави і бізнесу необхідно розглядати з позиції трьох найбільш важливих форм взаємодії: економічного партнерства; правового партнерства та організаційного партнерства.

Економічне партнерство передбачає здійснення спільної підприємницької діяльності державними органами та підприємницькими структурами, спрямованої на отримання неподаткового бюджетного доходу шляхом використання ресурсів підприємницького сектора.

Правове партнерство полягає у спільній організації процесу регулювання підприємницької діяльності з боку держави. Для цього підприємницькі структури можуть брати участь у робочих групах з розробки законодавства, створювати саморегульовані організації із залученням фахівців з органів державної влади, а також використовувати інші форми і методи державного впливу на розвиток бізнесу.

Організаційне партнерство являє собою різні форми участі представників однієї зі сторін у структурних підрозділах іншого боку взаємодії. Наприклад, це може бути, з одного боку, участь представників держави в органах корпоративного управління підприємницької структури, а з другого — участь представників бізнесу в органах, що впливають на прийняття державних рішень [3].

Отже, різноманітність форм державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для рішення цілого ряду довгострокових задач — від створення і розвитку інфраструктури до рішення розробки і адаптації нових перспективних технологій. Істотну роль у розширенні

державно-приватного партнерства повинно зіграти подальше удосконалення законодавчої і нормативної бази, у тому числі на підставі як позитивних, так і негативних результатів спроб сформувати таке партнерство.

ВИСНОВКИ

Взаємовідносини з органами державної влади стали таким самим об'єктом корпоративного менеджменту, як планування та реалізація ділових операцій. Бізнес невпинно шукає нові можливості для вибудовування своїх відносин з державними структурами.

Проте існують основні перешкоди, які заважають створенню й ефективному функціонуванню партнерств. Основні бар'єри для створення й ефективного функціонування партнерств такі:

— недосконалість законодавчої основи для створення державно-приватного партнерства, зокрема щодо проведення прозорого конкурсу для відбору кваліфікованого та мотивованого приватного партнера;

— нестабільність регуляторного середовища, в якому реалізується державно-приватне партнерство та інші.

Існує декілька класифікацій форм державно-приватного партнерства. Одна з них включає три форми взаємодії держави і приватного сектора:

- 1) традиційну;
- 2) інвестиційну;
- 3) науково-освітню.

Пропонується класифікацію форм державно-приватного партнерства за змістовними категоріями партнерства з відповідними перевагами та ризиками:

- 1) експлуатація-обслуговування;
- 2) проектування — будівництво;
- 3) здавання об'єктів "під ключ";
- 4) спорудження доповнень до об'єкта;
- 5) оренда/придбання;
- 6) тимчасова приватизація;
- 7) "оренда-будівництво-експлуатація";
- 8) "будівництво-передача-експлуатація";
- 9) "будівництво-власність-експлуатація-передача";
- 10) "будівництво-власність-експлуатація".

Література:

1. Алешин О. Концессия как инструмент государственно-частного партнерства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.kisilandpartners.com
 2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. — М.: Наука, 2005. — 260 с.
 3. Ємельянов В.М. Взаємодія держави і бізнесу в регулюванні економічних процесів та зміцненні економічної безпеки / В.М. Ємельянов // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія "Управління" Вип. 1/2012. Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. — 2012. — С. 125—147.
 4. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. — К.2012. — № 11. — С. 111—113.
 5. Жук В.П. Форми функціонування державно-приватного партнерства / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. — К., 2012. — № 13. — С. 109—111.
 6. Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів / П. Матвієнко // Економіка України. — 2007. — № 5. — С. 26—35.
 7. Мельник П. Роль місцевої влади та ділових кіл в економічному розвитку регіону надзвичайно велика і різнопланова / П. Мельник // Голос України. — 2008. — №70. — 11 квітня. — С. 12.
- Стаття надійшла до редакції 25.06.2013 р.*