

Колесніченко Вікторія Федорівна, к.е.н., доц. каф. «Банківська справа», ХНЕУ

Остапенко Вікторія Миколаївна, здобувач каф. «Банківська справа», ХНЕУ

УДК

Сутність концептуальних засад публічно-приватного партнерства

Анотація: Сучасна Україна потребує нових моделей і механізмів, які можуть забезпечити стабільне економічне і соціальне піднесення. Необхідною умовою і ключовим чинником успіху соціоекономічного розвитку національної економіки на сучасному етапі є взаємодія держави, бізнесу і суспільства. Одним з перших кроків в цьому напрямку можна вважати публічно-приватне партнерство (ППП). Партнерство виступає також мірилом стану інституційного середовища, рівня розвитку і якості інститутів національної економіки. Тому постає необхідність в розробці рекомендацій та напрямів розвитку PPP, передумовою чого є визначення його концептуальних засад та особливостей.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, дефініція, специфічні риси, класифікація, можливості та загрози.

Вступ: В рамках економічної глобалізації посилюється тенденція до активізації відносин держави та приватного сектору економіки у напрямі проникнення капіталу в сферу державної власності. У зв'язку з цим невід'ємною умовою нормального функціонування ринкової економіки є конструктивна взаємодія бізнесу та державних інститутів. Крім того, стратегії та програми, які орієнтовані лише на використання бюджетних коштів, не дозволяють органам влади використовувати масштабні стратегічні проекти, які є основою конкурентоспроможності країни. Визнаною у всьому світі альтернативою подібному способу фінансування виступає публічно-приватне партнерство.

Держава ніколи не буває вільною від виконання своїх соціально відповідальних функцій, пов'язаних з національними інтересами, а бізнес в свою чергу є джерелом та прискорювачем процесу відтворення суспільного багатства.

Інституціональне середовище, в якій існує партнерство, являє собою нову ступінь розвитку партнерських відносин та повинна зіграти важливу роль в удосконаленні ринкових структур та економіки в цілому. Нова форма організації співпраці, якою виступає ППП, дозволить підвищити не тільки ефективність кожного учасника цього процесу, але й отримати позитивний синергетичний ефект від такої взаємодії. Раціональне використання державного капіталу є необхідною умовою динаміки як розвиненої, так і розвиваючої ринкової економіки, але в той же час приватне підприємництво відрізняється мобільністю, високою ефективністю використання ресурсів, схильністю до інновацій. Використання переваг двох форм власності дозволяє зберегти важливіші національні об'єкти в державній власності в можливість передачі частини повноважень власника приватному сектору.

Як показує світова практика, ППП сприяє активізації діяльності та гнучкості підприємницьких структур, створює для них сприятливі умови господарювання, дозволяє залучити в державний сектор додатковий капітал, підвищити рівень менеджменту та ефективність діяльності, у зв'язку з чим розробка практичних методів та підходів здійснення ППП стає вкрай актуальною. Саме проекти ППП дають позитивний ефект для економіки, так як об'єднання ресурсів приватного бізнесу та регулюючих функцій держави дозволяє не тільки забезпечити просте розширене відтворення на підприємствах, але й досягти синергетичного ефекту, забезпечити вклад в вирішення перспективних завдань зміцнення конкурентоспроможності держави.

Сучасна світова тенденція – це не тільки розвиток подальшого співробітництва державних та підприємницьких структур, але й закріплення механізмів ППП в стратегічних документах розвитку країни. Таким чином, сучасна держава суттєво міняє стратегічні напрями та форми своєї участі не тільки у взаємодії із бізнесом, але й в економіці та суспільному житті. Саме тому ППП є необхідним елементом розвитку управління державою, що визначає актуальність вибраної теми. Разом з тим комплексного дослідження вимагають концептуальні основи ППП, що включають в себе визначення сутності та

дефініції поняття «публічно-приватне партнерство», виокремлення специфічних рис співпраці, розробки класифікації існуючих форм і моделей та з'ясування переваг та недоліків використання ППП в Україні.

Мета дослідження – розкрити сутність та принципи дії публічно-приватного партнерства як основного механізму залучення фінансових ресурсів у стратегічно важливі галузі економіки та розглянути можливості та загрози його використання в Україні.

Постановка задачі: Значний внесок в розробку питання сутності та основних рис публічно-приватного партнерства зробили сучасні вітчизняні та зарубіжні економісти, такі як Варнавський В., Гринберг Р., Коровін Є., Мау В., Ребока В., Рожкова С., Якунін В та інші. У матеріалах чисельної кількості публікацій, присвячених публічно-приватному партнерству, багато уваги приділяється інструментам, рекомендаціям та напрямкам удосконалення в даній сфері управління державою, проте недостатньо повно та інформативно розкрита сутність та концептуальні основи ППП як економічної категорії. Більшість авторів дають власні дефініції поняттю публічно-приватного партнерства, що не мають під собою наукового підґрунтя. Також в представлених роботах авторів виокремлені види, форми та моделі ППП, які мають уривчастий характер та відсутність завершеної класифікації за певними ознаками. Тому постає необхідність в розробці базових знань щодо публічно-приватного партнерства, а саме у розгляді концептуальних основ публічно-приватного партнерства як форми інституціональної взаємодії влади з бізнесом, його ролі в розвитку суспільства, форм і способів реалізації публічно-приватного партнерства.

Для позначення партнерства держави і приватного сектору в світовій економічній літературі та практиці використовується термін «Public-Private Partnership». В різних країнах поняття «публічно-приватного» та «державно-приватного» партнерства мають різне значення, однак загальний його зміст обумовлює певну форму співробітництва «держави» та «приватного капіталу» в реалізації соціально-важливих проектів, в тому числі в сферах діяльності, які традиційно є сферою державної монополії.

Поняття «Public-Private Partnership» у вітчизняній літературі часто перекладається як «державно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», «публічно-приватне партнерство» або «приватно-державна кооперація». Найбільш вірним і дослівним перекладом уявляється поняття «публічно-приватне партнерство», до того ж воно найбільш точно відтворює й сутність цих відносин, оскільки в якості публічного партнера в закордонній практиці часто виступають не лише органи державної влади, але також органи місцевого самоврядування, потужні громадські організації та благодійні фонди, тому використання терміну «державно-приватне партнерство» не є коректним. У зв'язку із цим, на нашу думку, необхідно використовувати термін «публічно-приватне партнерство», що значно краще відображає зміст даного поняття.

Проте у працях українських і російських науковців найчастіше використовується поняття «державно-приватне партнерство» як таке, що більш одноманітно сприймається нашою громадськістю. Крім того, у країнах із перехідною економікою, де недостатньо розвинуті інститути громадянського суспільства, пропозиції про партнерство, як правило, надходять від органів державної влади чи місцевого самоврядування, за таких умов поняття «державно-приватне партнерство» відображає провідну роль держави. У нашому дослідженні поняття «державно-приватне» та «публічно-приватне» партнерство вживатимуться як синоніми [14].

Передумовою надання рекомендацій в галузі ППП є визначення сутності цього поняття. Загально визнаного визначення сутності публічно-приватного партнерства на сьогоднішній день не існує. Серед економістів досі немає єдиної точки зору з приводу цього питання. Для розв'язання цієї проблеми нами було досліджено та проаналізовано визначення терміну «публічно-приватне партнерство», які використовують вітчизняні та зарубіжні науковці та за допомогою морфологічного аналізу запропоновано власне, на наш погляд найбільш раціональне, визначення поняття «публічно-приватного партнерства», яке відображає сутність поняття та враховує специфіку даної співпраці (табл. 1).

Морфологічний аналіз поняття «публічно-приватного партнерства»

Публічно(державно)-приватне партнерство – це...							Автор
1	2	3	4	5	6	7	8
	Система	Відносин	складаються між державою Україна, АРК, територіальними громадами (далі - державні партнери), з однієї сторони, , і СГД, що діє на основі приватної форми власності (далі - приватні партнери), з іншої сторони,	для взаємовигідної співпраці	на строковій договірній основі	з метою реалізації суспільно значущих проектів, досягнення соціального та економічного ефекту	[1]
			між державним та приватним партнерами,	реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці	на довгостроковій основі	у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами	[1]
		Співробітництва	приватного сектора, підприємств і організацій бізнесу з державними установами, а також регіональних корпорацій з державними підприємствами, установами,			спрямованого на досягнення загальних економічних цілей, на рішення актуальних соціально-економічних задач	[4]
				в якій розподіляються ризики між партнерами за принципом кращої спроможності їх нейтралізації, а також існує узгоджений підхід до поділу винагород			[7]
будь-які офіційні	Відносини або домовленості	між державними і приватними учасниками	в якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співіснують обмежені ресурси, такі як гроші персонал, устаткування й інформацію	на фіксований нескінченний період часу	для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології й інновації	[15]	
	Відносини або домовленості	між державною і приватною структурою	про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і по більш низькій вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно			[14]	

Продовження табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8
інституційний та організаційний	Альянс		між державою і бізнесом			в цілях реалізації національних і міжнародних, значних і локальних, але завжди суспільно-значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно-важливих галузей промисловості і науково-конструкторських праць до забезпечення суспільних послуг	[5]
							з метою реалізації в широкому спектрі сфер діяльності суспільно значимих проектів.
	Спосіб організації	Відносин					
	Можливість		держави та органів місцевого самоврядування (муніципалітетів)	залучити приватний капітал	на договірній основі	до вирішення завдань публічного характеру	[12]
	Передача (ння)		приватному сектору	частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувались чи фінансувались державним (публічним) сектором			[13, 7]
середньо- або тривалотермінова	Співпраця (співробітництво)		між суспільним і приватним сектором	в рамках якого відбувається вирішення політичних завдань на основі об'єднання досвіду та експертизи декількох секторів та розділення фінансових ризиків та переваг			[9]
Довгострокове			між державою, органами місцевого самоврядування і приватними фірмами,	які, по-перше, розподіляють між собою ризики визначеного бізнесу, і, по-друге, приватні фірми беруть на себе якісь державні, муніципальні задачі і керують цими задачами самостійно і на свій ризик			[11]

На основі проведеного дослідження, виходячи із принципів раціональності та економічного змісту визначення, запропонуємо власне трактування поняття: «Публічно-приватне партнерство» - це система відносин між публічним та приватним секторами, реалізація яких об'єднує ресурси обох партнерів з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на строковій договірній основі з метою реалізації суспільно значущих проектів, досягнення соціального та економічного ефекту. Запропоноване визначення враховує аспекти взаємодії суспільства, держави та бізнесу, адже партнерство має бути засновано на принципах системи відносин, яка носить терміновий характер, заздалегідь визначену структуру й механізм та кінцевий результат – досягнення суспільно значущого ефекту. Дане співробітництво повинно враховувати інтереси обох учасників і тому має будуватися на взаємній відповідальності за проект з відповідним розподілом як позитивних, так і негативних наслідків партнерства. Запропоноване визначення дає можливість кращого розуміння співпраці, що сприяє розробці рекомендацій щодо ППП з урахуванням світових стандартів державного управління.

Для кращого розуміння форм, методів та механізмів публічно-приватного партнерства важливо визначити його характерні риси та специфіку. Моделі та структура ППП різноманітні, проте існують деякі характерні риси, які дозволяють виділити партнерство в самостійну економічну категорію, а саме:

- сторонами державно-приватного партнерства являються публічний та приватний партнер;
- взаємодія сторін закріплюється на офіційній, юридичній основі та має рівноправний характер;
- чітко визначені цілі партнерства. Проекти створюються під конкретний об'єкт (дорога, об'єкт соціальної інфраструктури, інше);
- відносно довгий строк дії угоди про партнерство (від 10 до 50 років у випадку концесії);
- обов'язкова наявність конкурентної середовища, коли за кожний контракт чи концесію відбувається боротьба між кількома потенційними учасниками;

- залучення інвесторів до реалізації інвестиційних проектів;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством;
- незмінність форми державної та комунальної власності об'єктів ППП протягом дії договору;
- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами у відповідності до умов домовленостей;
- розподіл витрат і ризиків між учасниками у відповідності до рівня відповідальності;
- наявність соціально-економічного ефекту від проекту, публічна, суспільна спрямованість проекту;
- галузь призначення – державні монополії та публічні потреби.

Зарубіжні та вітчизняні науковці, даючи характеристику ППП відзначають його види, форми та напрями використання, проте й досі не було запропоновано загальної класифікації публічно-приватного партнерства. На основі дослідження та аналізу робіт авторів нами було узагальнено знання про різновиди ППП та розроблено загальну класифікацію видів публічно-приватного партнерства, яка враховує аспекти взаємодії суб'єктів партнерства та дозволить використовувати ті моделі, які є ефективними в конкретному випадку (рис. 1).

Розвиток численних форм публічно-приватного партнерства в Україні та очікувані позитиви цього процесу потребують вирішення низки важливих питань. Конкретні механізми партнерства напрацьовані багаторічним світовим досвідом і здатні забезпечити взаємовигідний та відповідальний розподіл правосил, не обмежуючи інтересів жодної з сторін. Партнерство буде ефективним лише за умов повної ясності і передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни. Передумовою удосконалень та надання рекомендацій в області ППП є виокремлення переваг та недоліків такого партнерства, а також визначення вірогідних можливостей та загроз (рис. 2).

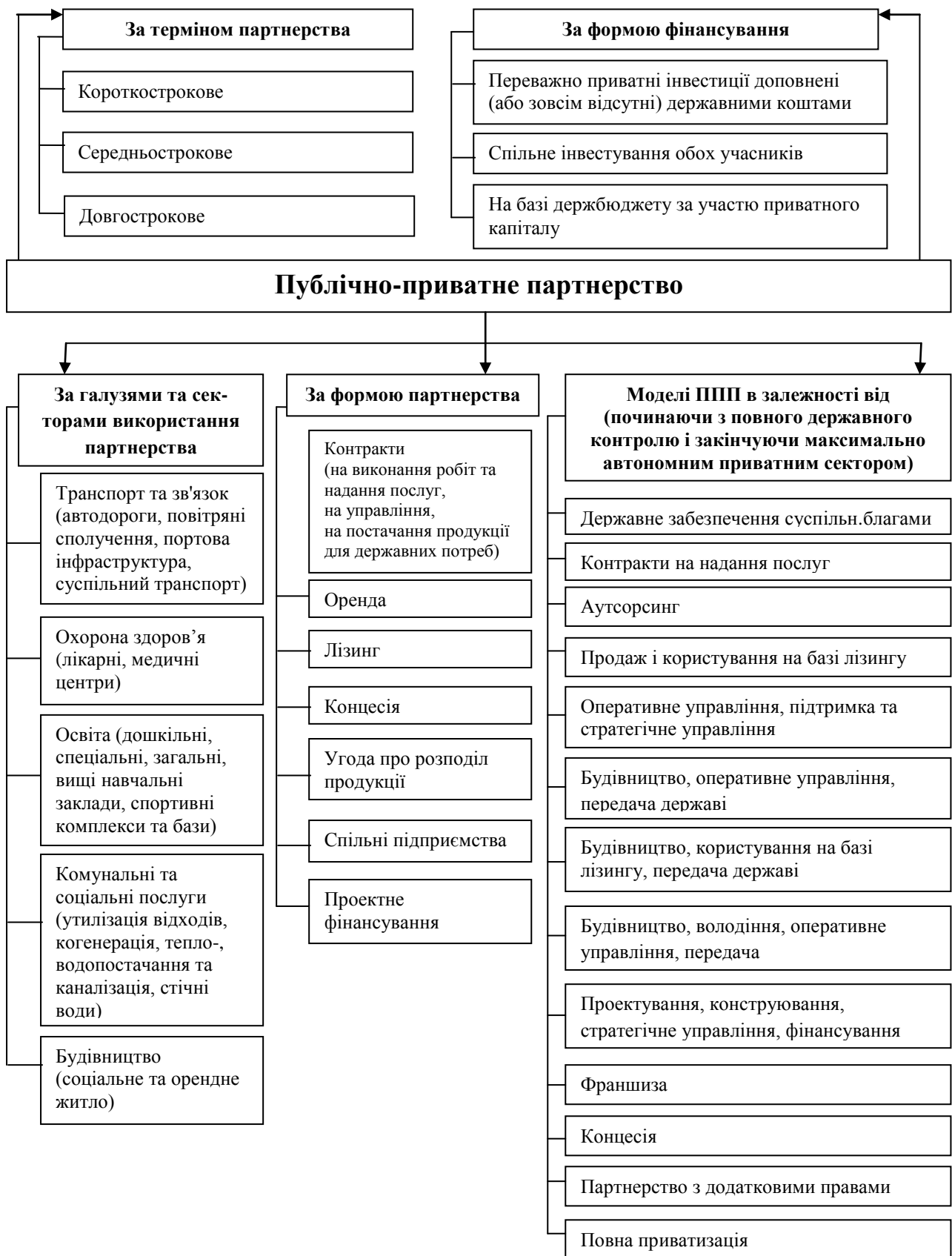


Рис. 1. Класифікація публічно-приватного партнерства як економічної категорії

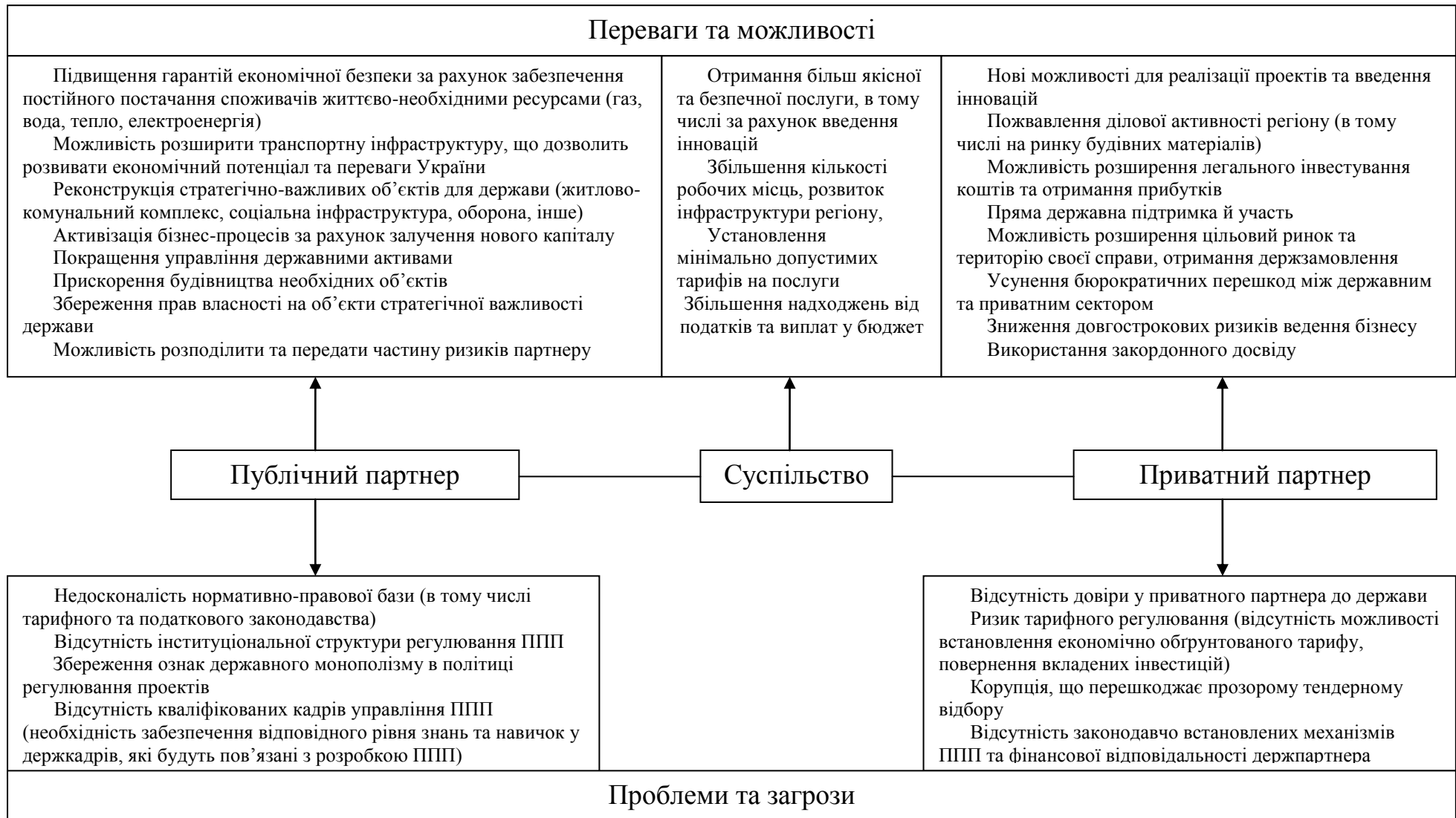


Рис. 2. Позитивні та негативні сторони публічно-приватного партнерства для його суб'єктів

Висновки:

В результаті проведеного дослідження нами було обґрунтовано необхідність використання публічно-приватного партнерства в повсякденній практиці, реалізація котрого допоможе вирішити суспільні проблеми та сприятиме подальшому реформуванню системи управління економікою.

В ході дослідження були уточнені концептуальні основи публічно-приватного партнерства, а саме:

Проаналізовані визначення ППП, які використовуються провідними економістами та запропоноване власне трактування поняття: «публічно-приватне партнерство» - це система відносин між публічним та приватним секторами, реалізація яких об'єднує ресурси обох партнерів з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на строковій договірній основі з метою реалізації суспільно значущих проектів, досягнення соціального та економічного ефекту. Дане визначення враховує специфічні риси співпраці, які закладені в сутності та економічному змісті поняття, а також сприяє розвитку державного управління з використанням принципів публічно-приватного партнерства;

Виокремлені специфічні риси ППП як економічної категорії, що дозволить виділити партнерство окрему форму інституціональної взаємодії влади з бізнесом;

Узагальнено знання щодо видів ППП та запропоновано його класифікацію за певними ознаками, яка враховує всі аспекти співпраці публічного та приватного сектору у вирішенні соціально важливих проблем й економічно необхідних проектів;

На основі проведеного дослідження з'ясовані переваги та недоліки ППП, а також можливості та загрози його використання в Україні. Узагальнення цих знань допоможе підкреслити необхідність використання ППП в сучасній українській практиці, а також окреслить напрями роботи в області розвитку управління публічно-приватним партнерством.

Результати проведеного дослідження не є вичерпними. Напрямами подальшого дослідження є розробка ефективних механізмів використання ППП, а

також розробка пакету типових документів та процедур щодо управління процедурами публічно-приватного партнерства. Також необхідно розробити оптимальну схему управління публічно-приватним партнерством через створення єдиного державного органу, який би здійснив оцінку готовності держави до впровадження проектів партнерства та почав розробляти сучасні методики для їх управління. Тільки при реалізації зазначених кроків, можна сподіватись на подальшу перспективність інституту публічно-приватного партнерства в Україні.

Література

1. Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні: Закон України // <http://www.me.gov.ua>.
2. Законопроект реєстр № 3447-д від 14. 04. 2009 р. « Про загальні засади державно-приватного партнерства» (автор - колектив народних депутатів України) // <http://www.me.gov.ua>.
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // <http://www.stranaoz.ru/?numid=21&article=988>.
4. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. – М.: Наука, 2005. – 260 с.
5. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство // http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578
6. Данасарова С.Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: Автореф. дисс... канд. экон. наук: 08.00.01 / Восточно-Сибирский гос. технологич. ун-т. – Улан-Удэ, 2007. – 24 с.
7. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
8. Єгорова О. Державно-приватне партнерство в портовому сегменті економіки України. Радикальний крок чи необхідність?// Юр. Газета. – 2008. - №20 (155).
9. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов», 10 октября 2006 г. // http://www.regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.
10. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в

реализации приоритетных национальных проектов // <http://www.csociety.ru/wind.php?> 11. Перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине. Заседание «Юридического пресс-клуба» // <http://www.press-club/org.ua/index.php?option> 12. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник / под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права, Академия правовой ун-т. – М: Волтерс Клувер, 2006. - 560 с. 12. Публічно-приватне партнерство: соціальна відповідальність плюс фінансові ресурси та управлінська ефективність // <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=766>. 13. Статівка А.М., Шумілко І.А. Проблеми правового забезпечення публічно-приватного партнерства в інноваційній діяльності//Економіка та право. – 2009. - №2. – С.11-16. 14. Public-private partnership for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, 10-12 December 2002, Headquarters, Paris