

Ксенія Сергіївна ПАШИНСЬКА

аспірантка,
факультет міжнародної економіки і менеджменту,
кафедра міжнародних фінансів,
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана
E-mail: kseniiakaras@gmail.com

ФОРМИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Пашинська, К. С. *Форми державно-приватного партнерства* [Текст] / Ксенія Сергіївна Пашинська // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету “Економічна думка”, 2015. – Том 22. – № 1. – С. 48-52. – ISSN 1993-0259.

Анотація

Вступ. *Державно-приватне партнерство, або «публічно-приватне партнерство», є одним із сучасних механізмів залучення інвестиційних коштів у розвиток галузей, які традиційно відносяться до державного або муніципального сектору: житлово-комунальне господарство, транспорт, медицина. Цей механізм набуває все більшої популярності у всьому світі. Державно-приватне партнерство – складний як з організаційної, так і з фінансової та правової точки зору інститут. Він передбачає багатосторонні домовленості, розподіл ризиків, аналіз комерційних перспектив та індивідуальні схеми фінансування та юридичного втілення. Актуальність цієї проблеми зумовлена передовсім тим, що державно-приватне партнерство нині є необхідним компонентом для розвитку та продуктивного використання конкурентного середовища. Отже, розвиток відповідальної державно-приватної взаємодії є одним із вирішальних чинників успіху програм модернізації економіки та країни.*

Метою та завданням статті є розмежувати поняття державно-приватного та публічно-приватного партнерства, надати класифікацію форм державно-приватного партнерства, з'ясувати недоліки наявного категорійного апарату.

Результати. У статті охарактеризовані форми державно-приватного партнерства. Надано пояснення різниці між поняттями «державно-приватне партнерство» та «публічно-приватне партнерство». З'ясовано проблеми та визначено необхідність розширення та урізноманітнення класифікації форм державно-приватного партнерства.

Ключові слова: *державно-приватне партнерство; форми державно-приватного партнерства; концесія; інвестиційні ресурси; приватний партнер; єдина класифікація.*

Kseniya Serhiyivna PASHYNSKA

PhD student,
Faculty of International Economic and Management,
Department of International Finance,
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman
E-mail: kseniiakaras@gmail.com

FORMS OF PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP

Abstract

Introduction. *State and private partnership or "public and private partnership" is one of the modern mechanisms to attract investment funds in sectors that traditionally belong to the state or municipal sector: utilities, transport and medicine. This mechanism is becoming increasingly popular worldwide. Public and private partnership is difficult institute as from organizational so from financial and legal positions. It includes multilateral agreements, allocation of risks, the analysis of commercial prospects and individual financing schemes and legal implementation. The urgency of this problem is due mainly to the fact that public and private partnership is now a necessary component for the development and productive use of the competitive environment. Thus, the development of responsible public and private cooperation is one of the decisive factors of success of programs to modernize the*

economy and the country.

The purpose of the article is to understand the concepts of differentiation of state private and public private partnerships, to provide a classification of forms of public and private partnerships, to find out the shortcomings of the existing categorical system.

Results. This article describes forms of public and private partnership. It has been provided the explanation of the difference between the interpretations of the concept of public and private partnership. It has been analysed the problem and identified the necessity to expand and diversify the classification of forms of public and private partnership.

Keywords: public and private partnership; forms of public and private partnership; concession; investment resources; private partner; unified classification.

JEL classification: F21, F00, L32

Вступ

Державно-приватне партнерство, або «публічно-приватне партнерство», є одним із сучасних механізмів залучення інвестиційних коштів у розвиток галузей, які традиційно відносяться до державного або муніципального сектору: житлово-комунальне господарство, транспорт, медицина. Цей механізм набирає все більшої популярності у всьому світі. Державно-приватне партнерство – складний як з організаційної, так і з фінансової та правової точки зору інститут. Він передбачає багатосторонні домовленості, розподіл ризиків, аналіз комерційних перспектив та індивідуальні схеми фінансування та юридичного втілення. Актуальність цієї проблеми зумовлена передовсім тим, що державно-приватне партнерство нині є необхідним компонентом для розвитку та продуктивного використання конкурентного середовища. Отже, розвиток відповідальної державно-приватної взаємодії є одним із вирішальних чинників успіху програм модернізації економіки та країни.

Мета та завдання статті

Метою та завданням статті є розмежувати поняття державно-приватного та публічно-приватного партнерства, надати класифікацію форм державно-приватного партнерства, з'ясувати недоліки наявного категорійного апарату.

Виклад основного матеріалу дослідження

У науковому середовищі сформувалися практика одночасного оперування спорідненими термінами «публічно-приватне партнерство» та «державно-приватне партнерство». Під публічно-приватним партнерством зазвичай розуміють юридично обов'язковий для сторін контракт між приватним суб'єктом і органом державної влади (органом місцевого самоврядування), за яким приватний партнер зобов'язується надавати публічні послуги, інвестувати власні ресурси, а також взяти на себе частину відповідальності за певні ризики надання таких послуг (зауважимо, що оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги) [1]. Натомість законодавча закріпленість поняття «державно-приватне партнерство» об'єктивно зумовлює пріоритетність його використання у дослідженнях, присвячених правовому регулюванню взаємодії органів публічної адміністрації та окремих інституцій публічного права з приватним сектором.

Фахівці наголошують, що державно-приватне партнерство є рівноправним і взаємовигідним співробітництвом між державою, територіальними громадами та приватними інвесторами у контексті реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих соціально-економічних проблем.

У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг. Мета партнерства полягає в поєднанні найкращих аспектів державного і приватного секторів для спільної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для рішення низки довгострокових задач – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. На думку вчених Тофанюк О. В. і Чалого О. Г., державно-приватне партнерство спрямоване на посилення інституційної основи для залучення фірм, громадян та їх об'єднань до місцевого чи регіонального економічного розвитку. Важливість державно-приватного партнерства в регіональному розвитку та зростанні малого та середнього підприємництва як шляху запровадження потужностей та ефективності приватного сектору на розвиток ініціатив на всіх рівнях є загально визнаною. Механізм інвестиційного державно-приватного партнерства передбачає, що держава є замовником послуг. Саме держава визначає умови такого співробітництва, створює можливості прийняття управлінських рішень для приватного сектора. Держава здійснює постійний моніторинг, при цьому об'єкт інвестування залишається у державній

власності. Спільно розпочатий проект реалізується у конкурентному середовищі, що створює стимул до впровадження інновацій у проект і приводить до ефективного та якісного надання кінцевих послуг[2]. У багатьох країнах світу інституту державно-приватного партнерства, що впроваджує суспільно значущих проектів у сфері розбудови соціальної та економічної інфраструктури, відводяться такі ролі в системі економічних взаємовідносин держави [3]:

- формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів;
- підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації;
- створення нових методів управління;
- створення доданої вартості для споживачів і суспільства загалом;
- об'єктивне визначення потреб ринку;
- оптимальне використання ресурсів.

У світовій практиці існує така класифікація типів державно-приватного партнерства (таблиця 1). Отже, існують, по-перше, державно-приватні партнерства, в яких співробітництво між державним і приватним сектором базуються винятково на контрактних зв'язках, а по-друге, державно-приватні партнерства з інституційною природою, що передбачає співпрацю між державним і приватним секторами в межах певного володіння. У світовій практиці класифікації моделей державно-приватного партнерства прийнято виокремлювати такі їх форми [4]:

- контракти як адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та приватним партнером на здійснення суспільно необхідних видів діяльності;
- оренда, яка залежно від визначених договором умов може передбачати викуп державного чи муніципального майна;
- концесія, яка передбачає надання державою права приватному партнеру протягом певного часу виконувати обумовлені договором функції і наділяє його відповідними повноваженнями для забезпечення ефективного функціонування об'єкта концесії; концесія завжди передбачає повернення предмета договору державному партнеру, а право власності на вироблену продукцію залишається за приватним партнером;
- угоди про розподіл продукції є подібними до концесійних договорів, однак, на відміну від них, передбачають розподіл виробленої концесіонером продукції між державним та приватним партнером;
- договори про спільну діяльність, у межах яких держава бере постійну участь в адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності створеного спільного підприємства залежно від частки в уставному або акціонерному капіталі.

Таблиця 1. Класифікація типів державно-приватного партнерства

Тип ДПП	Сутність
Будуй-володій-експлуатуй (Build-Own-Operate)	приватний партнер будує та експлуатує об'єкти чи надає суспільні послуги без передачі права власності державному сектору
Будуй-експлуатуй-передавай (Build-Operate-Transfer)	приватний партнер будує об'єкти відповідно до специфікацій, узгоджених із державним агентством, експлуатує їх протягом певного періоду часу і потім передає державі
Купуй-будуй-експлуатуй (Buy-Build-Operate)	уряд продає наявний об'єкт підприємству приватного сектору, який потім робить відновлення чи розширення, необхідні для його більш ефективної експлуатації з точки зору витрат
Проектуй-будуй-експлуатуй (Design-Build-Operate)	приватний партнер проектує, будує та експлуатує державні об'єкти з правом власності в державному секторі
Будуй-розвивай-експлуатуй (Build-Develop-Operate)	приватний партнер бере в лізинг чи купує наявний об'єкт у державного агентства, інвестує власний капітал для модернізації.

Зокрема, Національна рада з питань державно-приватних партнерств у США пропонує класифікацію форм ДПП за метою створення:

- партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів і тому сформовані згідно з процедурою пакетного тендера;

- партнерства, сформовані для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і складних програм
- партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;
- партнерства, які мають мету залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;
- партнерства, які дозволяють і заохочують розвиток створеної інфраструктури приватним партнером, його власність на споруджений об'єкт і, відповідно, управління ним та іншим капіталом.

Партнерство державного і приватного секторів набуває різноманітних форм відповідно до ступеня залучення приватного та державного секторів та відповідно до рівня ризику, який приймають на себе сторони. Насамперед це контракти, які держава дає приватним компаніям: на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Система короткострокових контрактів достатньо поширена в господарській практиці органів державної влади як за кордоном, так і в Україні. Інша група форм партнерства державного і приватного секторів охоплює орендні/лізингові відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, виробничого обладнання тощо. За користування державним майном приватні компанії сплачують орендну плату. Ще однією поширеною формою партнерства державного і приватного секторів є державно-приватні компанії. Участь приватного сектору в капіталі державного підприємства може передбачати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектору в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі. Що менша частка приватних інвесторів порівняно із державою, то вужчий спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання останньої [5].

Варто зазначити, що у міжнародній практиці відсутня єдина уніфікована класифікація форм ППП. Кожна зацікавлена сторона ділить моделі ППП за ознаками, що сприяють спрощенню процедури ідентифікації моделі та роботи з нею. Національна рада з питань ДПП США пропонує класифікацію за ознакою цілеспрямованості формування партнерських відносин (таблиця 2):

Таблиця 2. Класифікація ДПП за ознакою цілеспрямованості формування партнерських відносин

• партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів і тому сформовані відповідно до процедури пакетного тендера
• партнерства, сформовані для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і складних програм
• партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі
• партнерства, які дозволяють і заохочують розвиток створеної інфраструктури приватним партнером, його власність на споруджений об'єкт і відповідно управління ним та іншим капіталом

Світовий банк розмежовує моделі ДПП за ступенем участі приватного сектору (таблиця 4).

Таблиця 4. Класифікація ДПП за ступенем участі приватного сектору

• Контракти на управління та лізингу (Management and Lease Contracts) – приватний сектор бере на себе відповідальність за здійснення управління проектом протягом терміну, обумовленого в договорі, але при цьому об'єкт залишається у власності держави, за якою також залишається право прийняття інвестиційних рішень.
• Концесії (Concessions) – приватний партнер зобов'язується здійснювати управління проектом у межах договірної періоду, протягом якого на приватного партнера також покладається значний ризик, пов'язаний з інвестиційним вкладенням капіталу.
• «Проекти зеленого поля» (Greenfield Projects) – приватний партнер самостійно або спільно з державою будує і експлуатує новостворений об'єкт у межах терміну, зазначеного в контракті. Продаж активів (Divestitures) – приватний сектор купує частину об'єкта в державного сектору через розміщення вільних коштів у купівлю акції або через програми приватизації, що надають право власності на об'єкти.
• Продаж активів (Divestitures) – приватний сектор купує частину об'єкта в державного сектору через розміщення вільних коштів у купівлю акцій або через програми приватизації, що надають право власності на об'єкти.

Наведена класифікація свідчить, що комерційні угоди і контрактні конструкції, які застосовні до ДПП, є надзвичайно різноманітними за формами. Проте, за висловлюванням експерта Світового банку Джеффри Делмона [6]: «Класифікація ДПП Світового банку не обмежує використання конкретних схем з

числа названих, а, скоріше, є прикладом того, якими методами приватна компанія може бути залучена в проєкт ППП. Можна стверджувати, що не існує детальної схеми, окрім тієї, яка найкраще враховує умови країни, галузі, проєкту або зміст проблеми».

Висновки та перспективи подальших розвідок

Незважаючи на велику кількість досліджень у теорії державно-приватного партнерства, на питання створення загальної класифікації ДПП практично не звертається увага, оскільки практичні аспекти формування та реалізація ДПП залежать від правильності вибору відповідної форми в класифікації за певними критеріями та вимогами. Відсутність класифікації ДПП істотно впливає на розуміння змісту і завдань та обумовлює необхідність дослідження та впорядкування існуючих форм, моделей та видів з метою їх систематизації, враховуючи класифікаційні ознаки, що характеризують специфіку партнерської діяльності. Все це зумовило потребу у дослідженні та побудові класифікації державно-приватного партнерства. Тому з метою створення найбільш повної та логічно-структурованої класифікації форм ДПП виникає необхідність глибокого дослідження всіх наявних класифікаційних ознак та комплексного підходу для вирішення проблеми відсутності повної класифікації форм державно-приватного партнерства.

Список літератури

1. Посібник з публічно-приватних партнерств. – Агенство США з міжнародного розвитку (USAID) [Електронний ресурс] / Е. Уайт, Б. Дезілець, О. Маслюківська, Ю. Шевчук. – Режим доступу: http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/575/PPP_Guidelines_ukr_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
2. Тофанюк, О. В. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у бюджетному регулюванні регіонального розвитку / О. В. Тофанюк, І. Г. Чалий // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2011. – № 4 (16). – С. 41 – 53.
3. Guidelines for Successful Public – Private Partnership [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf. – 20.06.2008 р.
4. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора [Текст] / Л. Шарингер // Мир перемен. – 2004. – №2. – С. 13.
5. Підготовка та реалізація проєктів публічно-приватного партнерства [Текст]: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.
6. Делмон, Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти [Текст] / Дж. Делмон. – The World Bank, PPIAF, 2010. – 250 с.

References

1. Uayt, E., Dezilets, B., Maslyukivs'ka, O. & Shevchuk, Yu. (2009). Posibnyk z publichno-pryvatnykh partnerstv. (USAID). Retrieved from: http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/575/PPP_Guidelines_ukr_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
2. Tofanyuk, O. V. & Chalyy I. H. (2011). Zastosuvannya mekhanizmv derzhavno-pryvatnoho partnerstva u byudzhethnomu rehulyuvanni rehional'noho rozvytku. Ekonomika ta upravlinnya pidpryyemstvamy mashynobudivnoyi haluzi: problemy teoriiy ta praktyky, 4 (16), 41-53.
3. Guidelines for Successful Public-Private Partnership. (2008). Retrieved from: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.
4. Sharinger, L. (2004). Novaja model' investicionnogo partnerstva gosudarstva i chastnogo sektora. Mir peremen, 2, 13.
5. Hryshchenko, S. (2011). Pidhotovka ta realizatsiya proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva: praktychnyy posibnyk dlya orhaniv mistsevoyi vlady ta biznesu. Kyiv: FOP Moskalenko O. M..
6. Delmon, Dzh. (2010). Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture. Prakticheskoe rukovodstvo dlja organov gosudarstvennoj vlasti. The World Bank, PPIAF.

Стаття надійшла до редакції 04.12.2015 р.