

Олександр ДЛУГОПОЛЬСЬКИЙ

**“ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР”
VERSUS “ПРИВАТНИЙ СЕКТОР”:
СИНЕРГІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЧЕРЕЗ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО**

Розглянуто особливості розвитку державного і приватного секторів економіки. Акцентовано увагу на моделі державно-приватного партнерства та проаналізовано зарубіжну практику функціонування державно-приватних партнерств. Запропоновано рекомендації щодо підвищення ефективності розвитку державного і приватного секторів економіки через модель державно-приватного партнерства.

З початком розбудови економіки України у 1990-х рр. надзвичайно гострим питанням, яке постало перед урядом та широко дискутувалося в “широких масах”, було реформування державного сектора економіки. Якщо за часів командно-адміністративної економіки монополізм держави домінував практично в усіх сферах соціально-економічного життя, а державна власність поширювалась на переважну більшість ресурсів та вважалась єдиною “справедливою” формою володіння, користування і розпорядження майном юридичних та фізичних осіб, то наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. з розвитком процесів демократизації та глобалізації, уявлення більшості вчених-економістів щодо місця і ролі державного сектора економіки, співвідношення його з приватним сектором, зазнали кардинальних змін. До уваги активно приймалися доктрини ліберальної економіки, в яких стверджувалось про беззаперечні переваги приватної форми власності над державною, більшу ефективність приватного сектора економіки порівняно з державним тощо. Однак, зважаючи на контраверсійність процесів гло-

балізації та динамічність розвитку світової економіки ХХІ ст., вбачається за необхідне об’єктивне дослідження “pro et contra” державного та приватного секторів економіки, визначення сфер їх ефективного функціонування в умовах глобалізованої економіки, а також вивчення можливостей використання моделі державно-приватного партнерства.

Проблемам генезису, особливостям формування та регулювання державного сектора економіки присвячені праці як багатьох зарубіжних економістів (Е. Аткинсон, А. Афонсо, Р. Масгрейв, К. Старетт, Дж. Стігліц, В. Танці), так і вітчизняних вчених-науковців (Н. Гончарова, В. Карпов, О. Кухар, В. Кучеренко, Є. Ставровський). Сфери ж діяльності приватного сектора економічної системи та розвитку приватної власності детально досліджені в роботах всесвітньо відомих вчених С. Брю, Я. Корнаї, К. Макконнелла, Р. Нозіка, А. Оноре, С. Пейовича, Д. Рікардо, А. Сміта, а також українських та російських науковців, наприклад, В. Байнєва, Д. Голубкова, П. Єщенко, Б. Кваснюка, В. Макарова, І. Розпутенка тощо. Проте в більшості досліджень питань

ня функціонування державного і приватного секторів економічної системи розглядаються дещо розрізнено, виокремлюються переваги одного сектора над іншим без детального аналізу притаманних кожному з них вад, оцінюються сфери їх активності в розрізі країн без урахування соціально-економічних, політичних та правових умов їх господарювання. Тому об'єктивно виникає необхідність у проведенні критичного аналізу "втрат і вигод" функціонування державного і приватного секторів економічної системи, здійсненні оцінки ефективності розвитку моделі державно-приватного партнерства, що поєднує переваги кожного з них, а також у розробці рекомендацій щодо переорієнтації цих секторів на ті види економічної та соціальної активності, в яких вони можуть більш продуктивно та органічно розвиватись у XXI ст.

Проблематика розвитку державного та приватного секторів невід'ємно пов'язана з правом власності на матеріальні і нематеріальні ресурси. Право власності є одним з фундаментальних понять економічної теорії, яке доцільно розглядати в кількох аспектах:

– по-перше, з позицій рівнів управління власністю можна виокремити макроасpekt та мікроасpekt. Макроасpekt права власності апелює до ефективного використання усіх форм власності на національному рівні, формування оптимальної структури економіки, приватизацію і роздержавлення неефективних підприємств, а також, в окремих випадках, націоналізацію стратегічно важливих об'єктів. Мікроасpekt права власності акцентує увагу на індивідуальній поведінці індивіда (або групи осіб) стосовно власності на ресурси та блага, формує уявлення про "втрати і вигоди" існування кожної з форм власності для того чи іншого суб'єкта, раціоналізує вибір форм власності суб'єктами ринкової економіки;

– по-друге, з позицій правового регулювання право власності деталізується за кількома аспектами: а) право власності як санкціонована поведінкова норма [1, 3], що виникає між індивідами у зв'язку з існуванням благ та їх використанням (блага розуміються в широкому сенсі – як матеріальні, так і нематеріальні, зокрема, права людини); б) право власності як набір часткових повноважень, що визначається переліком існуючих економічних рішень [2, 64], зокрема, права на використання ресурсу, його споживання, видозміну, управління, продаж, дарування, заповіт, отримання доходу від ресурсу тощо.

Відомий науковець-теоретик С. Пейович [3, 3; 4, 56] запропонував наступне визначення: "Право власності на майно складається з наступних повноважень: права користування майном (*usus*); права отримувати вигоду або корисність (*usus fructus*); права змінювати його форму та субстанцію (*abusus*); права передавати його іншим особам за узгодженою ціною". Таким чином, вчений намагався деталізувати окремі прояви активності суб'єктів права власності стосовно об'єктів, якими вони володіють. Що ж стосується основних форм, яких набувають права власності, то можна виокремити державну та приватну власність з усіма можливими комбінаціями, які існують всередині кожної з них (наприклад, державна власність охоплює загальнодержавну, комунальну (муніципальну) власність, а також майно державних підприємств та організацій).

Майже до середини XX ст. вчені-економісти активно відстоювали думку про переваги приватної форми власності над державною. Майно знаходиться в приватній власності тоді, коли для нього характерними є ознаки, що й визначають переваги цієї форми власності [5, 51–52; 6]: 1) виключне право користування, яке

може розглядатись як право на “виключення” інших індивідів з кола суб’єктів, які можуть користуватись майном (лише на власника припадають усі позитивні та негативні результати від володіння і користування благом); 2) виключне право на отримання доходу від використання майна; 3) повне право на передачу / вільне відчуження майна, яке включає право укласти угоди та обирати їх форму (дозволяє передавати благо тому агенту, який запропонував найкращу ціну); 4) можливість “розщеплення” права власності на окремі (часткові) повноваження та утворення з них нових комбінацій (весь набір прав на благо може належати кільком агентам або ж кожне часткове повноваження може належати різним агентам, що є основою кооперації та спеціалізації). Адепти приватної форми власності, протиставляючи її державній, вирізняють наступні недоліки одержавлення: по-перше, ігнорування особистих інтересів, оскільки державна власність є “власністю усіх загалом і нікого зокрема”; по-друге, аспект відчуження, адже втрата відчуження власника не мотивує до раціонального використання ресурсів, призводить до масштабних втрат в суспільстві; по-третє, бюрократичний апарат часто захищає не суспільні цілі, а відстоює інтереси окремих груп – схильний до пошуку політичної ренти, корупції тощо.

Відомий американський філософ Р. Нозік [7, 177] підсумував переваги приватної власності наступним чином: 1) вона підвищує добробут суспільства, віддаючи ресурси в руки тих, хто може розпоряджатися ними краще за інших; 2) вона схвалює експериментування і нововведення, тому що коли ресурс належить одній людині, їй не потрібно переконувати інших (в т.ч. державні органи) в цінності своєї нової ідеї; 3) вона сприяє ефективному розподілу ризику, оскільки ймовірні витрати, пов’язані з

тією чи іншою діяльністю, припадають на тих, хто безпосередньо нею займаються, і тому вони виявляються зацікавленими в тому, щоб спеціалізуватися і ставати експертами в оцінці ризиків саме такого типу; 4) вона захищає інтереси майбутніх поколінь, стимулюючи деяких агентів перерозподіляти ресурси від поточного споживання на досягнення довгострокових цілей; 5) вона захищає найбільш злиденні та соціально вразливі категорії населення завдяки тому, що на ринку праці виникає конкуренція серед багатьох приватних працедавців.

Прийнято вважати, що найбільшого наближення до “ідеального режиму” приватної власності досягли Великобританія та США у XIX ст. в період панування принципів лібералізму. Більшість форм регулювання ринку заперечувалась, а державне втручання в економіку зводилось до мінімуму. Антимонопольне законодавство тільки формувалось, а негативні “зовнішні ефекти” практично не усувались тими, хто був винен у їх виникненні (фірми не відповідали за забруднення навколишнього середовища; виробники недоброякісної продукції були захищені від позовів споживачів доктриною, згідно з якою покупець вступав у контрактні відносини не з ними, а з роздрібними продавцями – “privities of contract”). Такі “фіаско” ринку спричиняли хвилі критики і зростаючі вимоги громадськості до обмеження ринку і приватної власності. Однак у США спроби посилення державного регулювання “зіштовхувались” із закріпленим у Конституції правом на свободу угод (контрактів) [8, 80–82]. Тривалий час Верховний Суд визнавав неконституційними і відмінював будь-які рішення законодавчої влади, що обмежують таку свободу. Проте в період Нового курсу Т. Рузвельта почалося активне втручання держави в економіку з

відстоюванням не лише прав власності, а й соціальних прав людини – свободу слова, совісті, расове рівноправ'я, ґендерну рівність тощо. Чистий режим приватної власності поступово підмінюється змішаним із все більш зростаючою роллю не лише державної власності, а й державного регулювання економіки.

Прихильники масштабного державного сектора в економіці наводять наступні аргументи з цього приводу [9; 10]: 1) лише уряд здатний забезпечити масштабні інвестиції, необхідні для технічної модернізації провідних галузей економіки країн, що розвиваються; 2) тільки прямиий державний контроль за відповідними підприємствами може попередити неухильне зростання цін на найважливіші для населення товари і послуги, такі як електроенергія, житло чи транспорт; 3) тільки збереження державної власності на великі промислові підприємства може дозволити уникнути проблеми масового безробіття тощо. Тим не менше, слід зазначити, що з досвіду багатьох країн підтверджено, що державні підприємства в своїй економічній діяльності часто виявляються менш ефективними, ніж приватні. Пояснюється це тим, що управлінський персонал таких підприємств недостатньо зацікавлений у забезпеченні їх прибутковості. Можливість отримання державних субсидій або пільгових кредитів робить загрозу банкрутства для них практично нереальною, а рентабельність виробництва – якщо і бажаною, то необов'язковою. До того ж, аналіз прибутковості для державних підприємств часто виявляється апіорі неможливим або через декларований урядом регульований (занижений) рівень цін на продукцію, або у зв'язку з урядовими заборонами на звільнення зайвих працівників. В країнах з великою кількістю державних підприємств відносно низька

ефективність їх виробництва негативно впливає на економічне зростання. Через необхідність покриття їх збитковості коштами державного бюджету залишається усе менше вільних ресурсів на різноманітні соціальні програми, а також виникає загроза перманентного дефіциту державного бюджету. Так, за розрахунками деяких вчених [11; 12], відмова від субсидювання збиткових державних підприємств дозволила б уряду Мексики збільшити свої витрати на базову систему охорони здоров'я в чотири рази, а уряду Індії – в п'ять разів. На нашу думку, в Україні проблема “вимивання” бюджетних ресурсів через низько-ефективні державні підприємства стоїть також достатньо гостро, а приватизаційні процеси, на жаль, не вирішують проблему формування ефективного власника.

Можливість ефективної реалізації прав держави з управління об'єктами державної власності, однак, обмежується наявністю кількох проблем: 1) через поліваріантність завдань, що вирішуються державою (політичні, економічні, соціальні, культурні тощо), а також через різноманітність функцій щодо підприємств державного сектора (регулюючий орган, акціонер, клієнт), держава відчуває об'єктивні труднощі у здійсненні послідовної політики стосовно таких підприємств. Непослідовність держави та специфічність її інтересів часто негативно впливають на інвестиційну привабливість підприємств державного сектора, зумовлюють імпульсивність та політизованість рішень держави у зміні менеджерського корпусу; 2) фундаментальна відмінність підприємств державного сектора полягає в тому, що в своїй діяльності вони повинні поєднувати вирішення підприємницьких завдань із задоволенням певних суспільних потреб, які об'єктивно входять у протиріччя одне з одним (в іншому випадку зникла б потреба в існуванні державних

підприємств, або спеціального регулювання окремих видів діяльності). Це зумовлює проблему раціональності обмежень, які накладає держава на підприємства державного сектора, зберігаючи їх мотивацію до ефективної діяльності, а також сприяє втручання урядових органів у оперативні проблеми господарської діяльності підприємств цього сектора; 3) об'єктивний конфлікт між підприємницькими і суспільними інтересами в процесі діяльності підприємств державного сектора ускладнює оцінку якості менеджменту (дуже важко визначити чи є поганий фінансовий стан підприємства наслідком необхідності дотримання суспільних інтересів, чи низької кваліфікації менеджерів, а, можливо, і неефективних рішень представників влади); 4) підпорядкування діяльності підприємств державного сектора задоволенню певних суспільних потреб не дозволяє звести оцінку ефективності їх діяльності виключно до величини отриманих державою прямих доходів від того чи іншого підприємства у вигляді дивідендів чи норми прибутку – необхідно розглядати мультиплікативний ефект для економіки загалом.

Сьогодні питання щодо ефективнішого функціонування приватної власності порівняно з державною є досить спірним. Якщо у часи А. Сміта власник та менеджер були однією особою і внутрішня будова фірми не мала принципового значення [13], то в епоху концентрації капіталів, швидкого укрупнення підприємств окрема особа не здатна одноосібно створювати, володіти та управляти сучасною фірмою (за винятком дрібних підприємств). Приватний власник в XXI ст. повинен не лише брати участь в об'єднанні капіталів поряд з іншими суб'єктами при створенні підприємства у формі акціонерного товариства, а й делегувати повноваження з управління приватним підприємством команді на-

йманих менеджерів. У сучасних підприємствах права власності часто відділені від функцій управління і контролю, фірми мають складну внутрішню будову і складаються з корпоративних груп, які часто мають антагоністичні цілі та інтереси, а також домінуючою є контрактна природа фірми, адже взаємовідносини з контрагентами оформляються на договірній основі (з постачальниками, споживачами, державними органами тощо).

Взаємовідносини сучасних менеджера і власника характеризуються як інформаційною асиметрією, так і асиметрією повноважень. Реальними власниками компаній сьогодні є не відсторонені від оперативної інформації акціонери, а менеджери, які володіють повною інформацією про господарську діяльність підприємств, і використовують її у своїх особистих цілях (за аналогією пошуку політичної ренти в державному секторі економіки), оскільки мають право укладати угоди від імені корпорації. Реалізація "корисливих" інтересів менеджерів, які часто не збігаються з баченнями стратегії розвитку акціонерного товариства власниками (максимізація прибутків і дивідендів), здійснюється через укладання специфічних контрактів – так званих "внутрішніх угод", які набувають різноманітних форм (рис. 1). Їх поєднує лише одне – приватна фірма поводить себе на ринку досить неефективно, укладає не вигідні контракти, невиправдано втрачає ресурси, що заперечує ринковий постулат про більш високу ефективність приватної власності порівняно з державною. Часто внутрішні угоди дозволяють не просто перерозподіляти ресурси від принципалів до агентів, а й призводять до банкрутства компаній, некомпенсованої втрати суспільством обмежених ресурсів через зменшення синергетичного ефекту. Звичайно, акціонери мають можливість на

чергових зборах усунути менеджерський корпус, що діє неефективно, проте, як правило, до початку таких зборів акціонерів агенти встигають “вивести” з підприємства значні ресурси.

Досить болючою в діяльності акціонерних товариств є інсайдерська проблема, яка й досі не знайшла свого теоретичного вирішення. Механізм здійснення внутрішніх угод (інсайдерські операції) є аналогічним проблемі “принципал-агент” з різницею лише в тому, що активи фір-

ми “перекачуються” не на користь менеджерів, а на користь “великого акціонера”, що встановив над компанією інсайдерський контроль.

Слід зазначити, що інсайдерська проблема виникає на підприємствах, де 100% акцій належить приватному капіталу, і вона в більшості випадків не підлягає вирішенню, оскільки результати обрання менеджерів компанії з року в рік визначаються результатами голосування інсайдера. Інсайдери в цьому випадку отримують так



Рис. 1. Форми здійснення “внутрішніх угод”

звану інсайдерську ренту [14] за аналогією з політичною рентою в державному секторі. Таким чином, в умовах становлення постіндустріальної економіки XXI ст. інститути приватної власності і ринку не лише не стимулюють приватного власника до підвищення ефективності використання обмежених ресурсів, а й створюють економічні передумови для їх свідомого знищення, що знижує ефективність функціонування національної економіки в цілому. І хоча на державних підприємствах ситуація часто виявляється аналогічною, проте держава як принципал має виняткову можливість активно втручатися в дії агента (наприклад, звільнення, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності тощо). У випадку ж приватного підприємства держава не має права порушувати господарський суверенітет корпорації та втручатися в її економічну діяльність, оскільки те, як витрачає акціонерне товариство свої ресурси (ефективно чи неефективно), є внутрішньою справою його засновників та менеджерів.

З цього випливає дуже важливий теоретико-методологічний висновок про те, що всупереч поширеній точці зору у постіндустріальній економіці XXI ст. державна власність на засоби виробництва виявляється все більш і більш ефективною. Так, наприклад, в США після серії банкрутств підприємств наприкінці XX ст. був прийнятий закон Сарбейнкса-Окслі, що передбачав неліберальні методи запобігання внутрішнім угодам менеджерів корпорацій, їх аудиторів і консультантів, які передбачали штрафи в мільйони доларів і тюремне ув'язнення до двадцяти років. Крім того, в США створили урядове управління з нагляду за діяльністю приватних аудиторських та консалтингових фірм з метою недопущення зловживань в сфері "внутрішніх угод".

Типова схема вилучення прибутку з акціонерного товариства інсайдерами, його вивозу за кордон та приховування від оподаткування з використанням офшорних зон наведена на рис. 2. Особливістю цієї схеми є те, що інсайдери (як національні, так і зарубіжні), встановлюючи контроль над вітчизняними акціонерними товариствами, змушують менеджмент вступати в економічні відносини з посередницькою фірмою, заснованою ними ж у офшорній зоні. В результаті такого співробітництва товариство продає свою продукцію офшорній компанії А за ціною, яка ледь покриває затрати. Якщо офшорна фірма А продає цю продукцію вітчизняним споживачам за ринковою ціною, то наявні в офшорній зоні пільги дозволять уникнути оподаткування прибутку, який утворюється в результаті такої операції (його привласнять інсайдери). Однак, відповідно до законодавства більшості держав, прибуток офшорних компаній підлягає оподаткуванню в країнах, що отримують товар, до того ж сплачує податок споживач на основі документів про ціну придбання його офшорною компанією. Тому для уникнення оподаткування, яке може вплинути на купівельну спроможність споживачів, інсайдери засновують ще одну офшорну фірму Б, яка купує товар у фірми А і продає його кінцевим споживачам практично за тією ж ціною, що дозволяє їй працювати з нульовим прибутком і звільняє споживачів від сплати податків. В результаті такої операції підприємство-виробник втрачає законний прибуток, а держава – недоотримує податкові платежі.

Отже, "конфлікт" державного і приватного секторів економіки з приводу більшої ефективності одного порівняно з іншим, на нашу думку, виявляється дещо штучним, оскільки кожен з них проявляє свою соціально-економічну активність по-

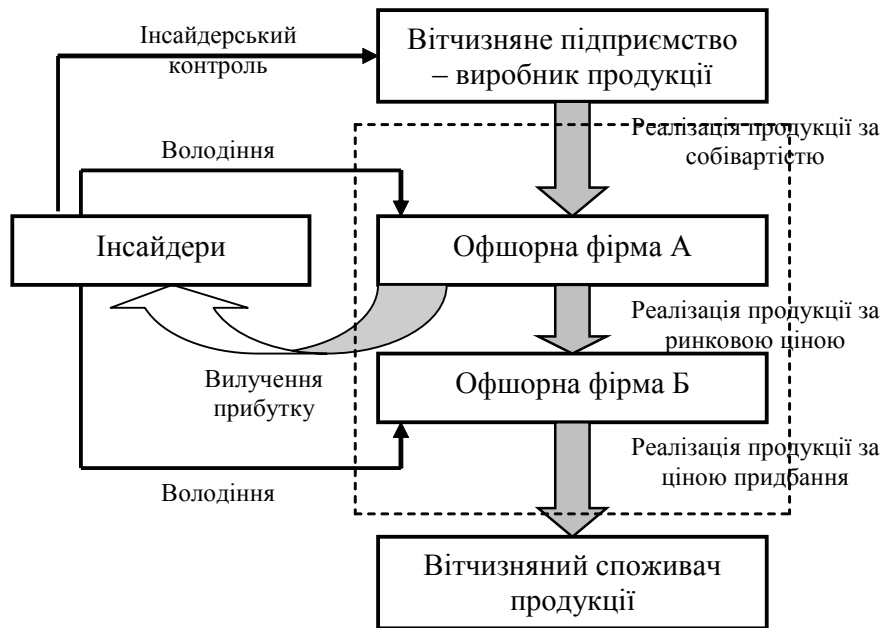


Рис. 2. Схема вилучення прибутку інсайдерами [15]

різному, з різними цілями, ефектами та наслідками для економіки. Найбільш оптимальним варіантом в контексті розв'язання "спірних" питань між приватним і державним секторами економіки, як підтверджує світова практика [16; 17], є державно-приватне партнерство (тимчасовий інституціонально-організаційний альянс) – система договірних відносин, спрямованих на взаємовигідне середньо- та довгострокове співробітництво між державою та бізнесом, що реалізується в різних формах і вирішує низку соціально-економічних та політичних завдань на різних рівнях управління. Фактично, державно-приватне партнерство є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством за допомогою залучення як інститутів державного, так і приватного секторів економіки.

Комітетом OECD з наукової і технологічної політики застосовується наступне

визначення: "Приватно-державне партнерство – це будь-які офіційні відносини чи домовленості на фіксований/нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, у яких обидві сторони взаємодіють в процесі ухвалення рішень і співінвестують обмежені ресурси (гроші, персонал, устаткування, інформацію) для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології та інновації" [17; 18]. Основний принцип концепції моделі партнерства держави і приватного сектора (в англійській літературі – Public Private Partnership, PPPs) полягає в тому, що держава визначає, яких публічних послуг та суспільної інфраструктури вона потребує, а приватні інвестори висувують конкретні пропозиції, що в найповнішій мірі повинні відповідати інтересам держави [19]. Вирішення конкретного завдання в рамках державно-приватного партнерства покла-

дається на того з партнерів, який може це зробити з більшою ефективністю. Чим більшого значення має суспільне благо, тим нижчими є ринкові ризики та вищими потреби в державному регулюванні.

Світовою практикою господарювання сформовано п'ять базових моделей партнерства державного і приватного секторів, що характеризуються особливими формами власності, фінансування та управління, а також строками реалізації проектів (табл. 1):

1) модель оператора або "відділення активів" (divestiture) передбачає, що майно повністю або частково, як і зобов'язання щодо інвестування, передаються приватному оператору, який викупує державну власність при продажу активів, відкритій емісії нових акцій або приватизації. Така модель передбачає гарантії з боку уряду стосовно можливості підвищення тарифів для покриття витрат і отримання прибутку

на інвестований капітал, а також державний контроль;

2) модель кооперації або делегування повноважень (cooperation) передбачає модель управління, в якій надання послуг доручається третій стороні, яка має законний статус для укладання угод (наприклад, приватна фірма, державна компанія, фізична особа, асоціація, що не підконтрольній органу управління, який здійснив делегування). Винагорода делегата залежить від результатів експлуатації об'єкта;

3) модель концесії (concession) характеризується тим, що приватний інвестор приймає на себе управління й утримання об'єкта на основі договору оренди, а за період, який обумовлений договором, зобов'язується здійснити інвестиції у нове обладнання чи будівництво інфраструктурного об'єкта. Таким чином, приватний сектор бере на себе усі комерційні ризи-

Таблиця 1

Моделі партнерства державного і приватного секторів національної економіки*

Моделі	Фінансування	Власність	Управління	Приклади
1) Оператора	Приватне	Приватно-державна	Приватне	Переробка відходів виробництва та твердих побутових відходів
2) Кооперації (5-10 років)	Приватно-державне	Приватно-державна	Приватно-державне	Галузі, в яких послуги недостатньо чітко визначені і тому не можуть бути об'єктом амортизації
3) Концесії (20-30 років)	Приватно-державне	Державна	Приватно-державне	Галузі, для яких характерний тривалий строк реалізації проектів, і в тих випадках, коли передача прав власності з політичних чи правових причин є неможливою (автошляхи, тунелі, системи тепло-, газопостачання)
4) Договору (3-5 років)	Приватне	Приватно-державна	Приватне	В енергетиці, де інвестиції, насамперед, орієнтовані на зниження поточних витрат (в ідеальному випадку економія, отримана за рахунок зниження поточних витрат, перевищує інвестиційні витрати)
5) Лізингу (8-15 років)	Приватно-державне	Приватна	Приватно-державне	При будівництві споруд суспільного призначення

* Складено автором на основі [20; 21].

ки, а сам об'єкт залишається в державній власності (держава передає право користування об'єктом, встановлює тарифи, а також здійснює контроль за якістю обслуговування та екологічною безпекою). Тому рівень тарифів, що встановлюється, не є критично важливим, оскільки може бути "прив'язаним" до орендної плати (наприклад, якщо він виявиться недостатнім для покриття витрат, орендна плата може бути знижена), проте доходи повинні покривати довгострокові витрати з обслуговування і надавати можливість отримання прибутку. Концесійна діяльність дозволяє вирішувати низку соціально-економічних проблем, зокрема, безробіття, підвищення кваліфікації працівників тощо. Концесія реалізується через низку схем, які були розроблені на початку 1990-х рр. тодішнім президентом Туреччини Т.Озалом, і були успішно апробовані в багатьох країнах світу (табл. 2);

4) модель договору на управління або аутсорсінгу (management and outsourcing contracts) не передбачає інвестиційних зобов'язань. Власність та інвестиційні рішення залишаються за державним сектором, тоді як приватні компанії відповідають за управління, приймаючи на себе операційні ризики. Цей тип контрактів застосовується там, де залучення приватних інвестицій неможливе у зв'язку з тим, що традиційно ціни встановлюються нижче реальних витрат і уряд не бажає через певні причини збільшувати тарифи (наприклад, в Україні це стосується системи централізованого опалення, газопостачання, громадського транспорту, коли держава свідомо субсидіює ці сфери). Аутсорсінг може сприяти зростанню продуктивності праці, покращенню управління та якості наданих послуг;

5) модель лізингу (lease), яка є найпоширенішою формою моделей партнерства державного і приватного секторів,

коли держава фінансує та створює інфраструктурний об'єкт, а потім передає його в експлуатацію приватній компанії, яка поступово отримує його у власність.

Однак вибір тієї чи іншої моделі залежить від виду діяльності та інфраструктурної мережі, в яких реалізується проект партнерства. Оптимальні моделі партнерства повинні сприяти отриманню наступних вигод: більш швидка реалізація складних інфраструктурних проектів; прискорення розвитку регіонів; підвищення соціально-економічної ефективності; покращення механізмів надання публічних послуг; полегшення тягаря, що покладений на державне управління; зниження інвестиційних витрат; оптимізація структури фінансування за рахунок використання національної та міжнародної підтримки тощо.

Першою серед європейських держав, яка здійснила якісні перетворення щодо державно-приватного партнерства, стала Великобританія, де у 1992 р. уряд Дж. Мейджера запровадив нову концепцію управління державною власністю "Ініціатива приватного фінансування", зміст якої полягав в тому, щоб в рамках угод про партнерство передавати приватним підприємцям функції щодо фінансування будівництва, реконструкції, експлуатації, управління державними об'єктами промислової та соціальної інфраструктури (транспорт, комунальні послуги, порти, лінії зв'язку, інформаційні системи, пошта). Поштовхом для впровадження цієї програми стало те, що державне фінансування інфраструктури скоротилось з 5% ВВП на початку 1970-х рр. до 2% ВВП на початку 1980-х рр. [24]. В результаті утворилась так звана "інфраструктурна діра" між тим, що уряд міг собі дозволити, і тим, у чому відчували потребу громадяни.

Реалізація цієї програми виявилась достатньо ефективною – лише за період

Класичні “Формули Озала”*

Вид концесії	Транскрипція	Зміст концесійної угоди	Приклади
BOT	(Build, Operate, Transfer – будівництво, експлуатація, передача)	Класичний варіант концесії, коли концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію об'єкта за власний кошт і на власний ризик, а після закінчення визначеного строку, впродовж якого концесіонер отримує прибуток від експлуатації об'єкта та відшкодування збитків щодо будівництва, об'єкт концесії передається державі	Будівництво автоштрад (Італія, Іспанія, Малайзія), будівництво трубопроводів та електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), будівництво аеропортів (Єгипет, Греція), будівництво тунелів та стадіонів (Франція)
ROT	(Rehabilitate, Operate, Transfer – реконструкція, експлуатація, передача)	Концесіонер реконструює вже існуючий об'єкт за власний кошт, експлуатує його, а потім, за аналогією з BOT, передає його державі	Реконструкція та управління морськими портами (Росія)
BTO	(Build, Transfer, Operate – будівництво, передача, експлуатація)	Концесіонер одразу після завершення будівництва передає об'єкт у власність держави, а вже потім здійснює управління з метою повернення всіх витрат, пов'язаних з будівництвом, та отримання прибутку відповідно до договору	Будівництво автоштрад (Німеччина, Угорщина, Італія), будівництво аеропортів (Польща)
BOOT / BOO	(Build, Own, Operate, Transfer – будівництво, володіння, експлуатація, передача)	Не є популярним видом концесійних угод, оскільки укладається на тривалий термін (понад 30 років). Застосовується, переважно, щодо будівництва нової інфраструктури. Після закінчення строку концесійного договору право власності на об'єкт або зберігається за приватним інвестором (BOO), або передається державі (BOOT). Проте навіть в проектах BOO держава бере участь як партнер шляхом встановлення цін на послуги, що надаються, або накладаючи певні обмеження у сфері управління інфраструктурним об'єктом	Будівництво залізниць (Таїланд), будівництво автоштрад (Мексика), експлуатація систем водопостачання та водовідведення (Німеччина, Угорщина, Бразилія, Болівія, Росія, Україна), будівництво автобусних ліній місцевого сполучення (Бразилія)
DBOOT / DBO	(Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектування, будівництво, володіння, експлуатація, передача)	Ризики з розвитку проекту повністю приймає на себе концесіонер (приватний сектор), тоді як ризик держави практично зведений до мінімуму. Стратегічний об'єкт має бути переданий державній агенції у власність після закінчення дії договору	Будівництво метрополітену в Ченнаї (Індія), будівництво мостів (Великобританія), будівництво портів терміналів (Філіппіни), будівництво Євротунелю (Великобританія-Франція), опріснення морської води (США)
BBO	(Buy, Build, Operate – придбання, будівництво, експлуатація)	Застосовується для проектів, які використовують уже наявні об'єкти, коли викуповується державне майно з метою покращення його якості, а потім – експлуатації та управління	Управління телефонними операторами (Пакистан), будівництво доріг (Ірландія), будівництво міжнародних аеропортів у Торонто (Канада) та Атлантик-Сіті (США)
BOS	(Build, Operate, Sell – будівництво, експлуатація, продаж)	Державний сектор приймає ризик, що максимальна ціна, за якою буде реалізований об'єкт концесії, не “перекриє” вартості його будівництва і експлуатації	Будівництво трамвайних ліній у Шеффільді (Великобританія)

* Складено автором на основі [22, 278–279; 23; 24; 25].

1992–2001 рр. уряд Великобританії здійснив понад 400 партнерських проектів на загальну суму більше 19 млрд. фунтів стерлінгів [23], а частка державно-приватного партнерства у загальному обсязі інвестицій суспільної інфраструктури зросла до 15–25% [26]. Пізніше також інші європейські країни почали ухвалювати відповідні законодавчі акти PPPs (Закон Sapin 1993 р. у Франції, Закон Merloni 1994 р. в Італії, Закон про фінансування і впровадження інновацій в транспортну інфраструктуру у США), а згодом були прийняті Директиви ЄС (2004/18/ЄС, 2004/17/ЄС, 93/36/ЄЕС, 92/50/ЄЕС), які регламентували діяльність держав-учасниць у цій сфері. Застосування норм податкового, інвестиційного, адміністративного, банківського законодавства, законів про захист навколишнього середовища та землеустрій кожною країною також має неабияке значення для реалізації конкретного державно-приватного проекту.

Особливості, притаманні різним галузям суспільної інфраструктури (капіталомісткість, ризиковість, технологічна складність), визначають ступінь участі та рівень зацікавленості приватного сектора у державно-приватному партнерстві. Оскільки приватний сектор зорієнтований на прибутковість, то модель *PPPs* неможливо застосовувати у секторах, де важливою є суспільна безпека, управління – витратне, а послуги – малопридатні для продажу. Так, проекти з надання послуг водопостачання, будівництва доріг, мостів і телекомунікацій є інвестиційно привабливими для приватних інвесторів з огляду на їх порівняно швидкий термін окупності, рентабельність та “ефект масштабу” (рис. 3).

Державно-приватне партнерство у сфері освіти, охорони здоров'я є також можливим, проте, з огляду на специфіч-

ність цих послуг, їх велику “суспільну вартість”, наявність суттєвих трансакційних витрат на “проходження” державних процедур, не достатньо мотивує потенційного інвестора до вкладання коштів саме в такі проекти. Що ж стосується таких суспільних благ, як поліція, оборона, заклади пенітенціарної системи, пожежна охорона, парки і заповідники, музеї і бібліотеки, то їх фінансування, переважно, здійснюється через державний бюджет і вони знаходяться у державній власності, оскільки є не лише малоприбутковими, а й виконують важливі суспільні функції.

Однак, незважаючи на це, сьогодні з'являються *PPPs* і в цих сферах, які, на перший погляд, є “чистими” суспільними благами і не можуть зацікавити приватних інвесторів. Брак ресурсів державного бюджету, а також значні інституційні зміни у більшості галузей державного сектора змушують уряди багатьох країн передавати їх бізнесу у довгострокове використання, залишаючи за собою право регулювання та контролю. Так, за період 1987–2004 рр. у Великобританії з'явилися державно-приватні партнерства у таких інфраструктурних секторах, як залізничні дороги – 51%, охорона здоров'я – 11%, мости і автостради – 9%, освіта – 7%, оборона – 6%, поліція і тюрми – 3%, інші – 13% від загальної кількості проектів [27]. Приблизно аналогічним є розподіл фінансових ресурсів між державно-приватними проектами за галузями суспільної інфраструктури в країнах ЄС (рис. 4). Що ж стосується країн, що розвиваються, то лише за 1990–2001 рр. за рахунок використання механізму *PPPs* у фінансуванні інфраструктурних об'єктів було залучено 754,2 млрд. дол. США [28].

Великобританія, як “піонер” використання моделі *PPPs* для розв'язання проблем фінансування суспільних благ, має неабиякий досвід передачі державного

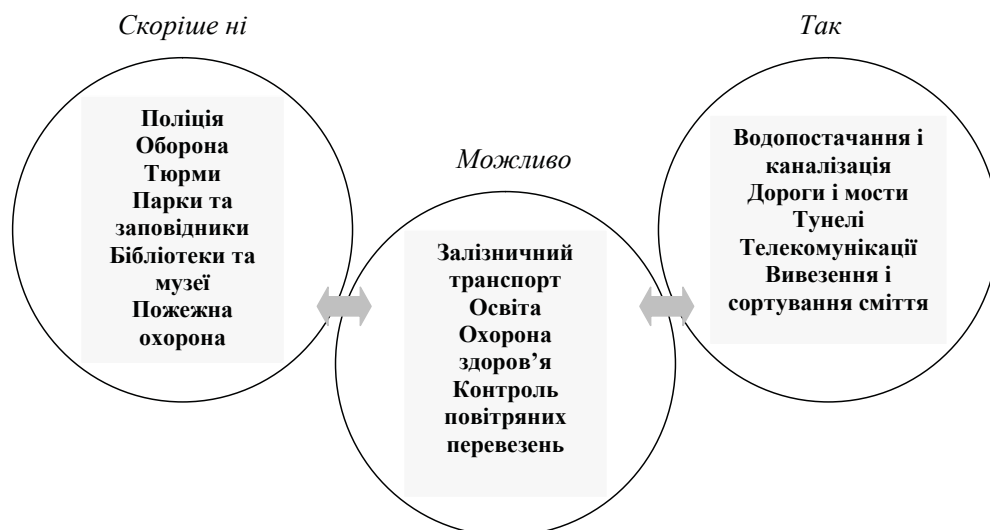


Рис. 3. Умовний розподіл проектів державно-приватного партнерства залежно від виду послуг, що надаються

майна у концесію приватному сектору, а також оптимального поєднання приватних інтересів інвесторів з суспільним цілями розвитку інфраструктурних об'єктів. Так, показовим прикладом ефективного використання державного майна, яке має історичне та культурне значення, є практика функціонування заміських резиденцій.

З 1945 р. у багатьох британських заміських садибах розміщувались школи, семінарії, лікарні та виправні колонії, більшість з яких знаходились в муніципальній власності і через брак бюджетних коштів фінансувались недостатньо. На урядовому рівні було вирішено передати частину історичної спадщини країни в приватне управління. Звичайно, ідеальним варіантом покращення управління заміськими садибами було б розміщення в них майстерень з реставрації живопису, гуртків вивчення ремесел, освітніх центрів, тобто організацій, які іманентно зацікавлені в утриманні історичних будівель в їх автентичному вигляді. Проте інтереси держа-

ви і бізнесу в цьому випадку не збігалися, отже, починаючи з 1975 р. уряд змушений був частково субсидіювати власників, які погоджувались в історичних будівлях розміщувати такі центри, а також благодійні організації [29; 30]. Однак найуспішнішими виявились ініціативи використання історичних заміських садиб, палаців і замків під різного роду відомчі установи, готелі та багатоквартирне житло. Інвесторам, у власність яких переходила пам'ятка архітектури, уряд дозволяв на власний розсуд модифікувати інтер'єр будівлі, створювати привабливий внутрішній дизайн, проте забороняв будь-які роботи, які змінювали б екстер'єр заміських садиб і палаців (за винятком робіт із зовнішньої реставрації історичної будівлі).

Зокрема, у замках Дорноч, Емберлі, перші згадки про які сягають XIII ст., відкрили готелі, які відремонтували зі збереженням старовинних інтер'єрів та з деякими елементами досягнень цивілізації; у замку Дадлі розташований звіринець, який

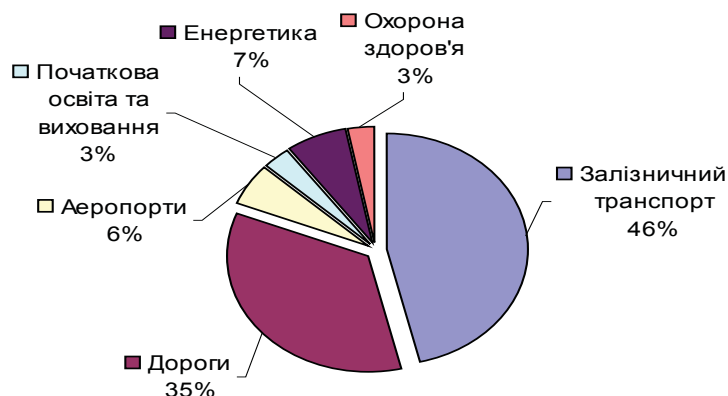


Рис. 4. Розподіл фінансових ресурсів, що спрямовуються на спільні проекти в країнах ЄС, за галузями, % (станом на 1.01.2005 р.)

відвідують тисячі туристів з усього світу; однак, звичайно, більшість замків і палаців використовуються як музеї: Тауер, Балморал, Віндзорський, Единбурзький, Корфеттощо. Також під тиском британських парламентарів з 1992 р. королівська родина відкрила публічний доступ у Букінгемський палац, заощаджуючи таким чином гроші платників податків та “заробляючи” їх для ремонту інших королівських резиденцій.

Сьогодні деякі країни континентальної Європи (Німеччина, Франція, Іспанія, Чехія) також активно використовують пам'ятки архітектури не лише як музеї, а й як готелі, хостели, ресторани, поповнюючи тим самим державний бюджет та популяризуючи туризм. В Україні також у багатьох історичних будівлях XVIII–XIX ст. розташовані готелі (наприклад, у Києві, Львові, Одесі), проте ситуація із замками та фортецями є дещо складнішою. На відміну від більшості європейських країн, де чинне законодавство офіційно дозволяє передавати такі споруди у “приватні руки” (туристи мають доступ до об'єктів культурної спадщини, концесіонери повертають вкладені у них кошти, а держава отримує збережені пам'ятки ар-

хітектури), в Україні вирішення проблеми фінансування утримання об'єктів культурної спадщини у такий спосіб є проблемним через існуючі законодавчі обмеження можливості використання історичних будівель суб'єктами господарювання.

Що ж стосується співпраці державного і приватного секторів в освітній та медичній сферах, то тут показовою є практика США, де широкого визнання, поряд з централізованим і муніципальним бюджетним фінансуванням, отримав приватний механізм забезпечення ефективного надання освітніх та медичних послуг. Цей механізм був запропонований ще у 1980 р. американським економістом, лауреатом Нобелівської премії 1976 р., адептом монетаризму М. Фрідменом. Його так званий “ваучерний проект” фінансування початкової освіти полягає в тому, що замість безпосереднього фінансування шкіл з бюджету місцева влада передає платіжні засоби для оплати навчання (ваучери) батькам, а ті оплачують навчання дітей в школах (приватних чи державних) за вибором. Кошти держави, таким чином, використовують в режимі приватної ініціативи.

Породжуючи конкуренцію між школами за залучення більшої кількості ваучерів, таке фінансування за державний кошт зберігає соціальні гарантії на освіту при зниженні вартості навчання та підвищенні його якості. За таких умов розширене бюджетне фінансування, зазвичай, отримують ті школи, керівництво яких зуміло залучити більше учнів та запропонувати кращу якість навчання (зокрема, у США навіть ветеранам Другої світової війни надавали ваучери на освіту з правом вибору вузу) [31]. “Ваучерні плани” фінансування освітніх послуг використовують сьогодні також Великобританія, Нідерланди, Чилі.

Аналогічним чином у Великобританії уряд М. Тетчер наприкінці 1980-х рр. реформував Національну систему охорони здоров'я, яка передбачала широкі можливості для пацієнтів у виборі лікарень та лікарів за принципом “гроші слідують за пацієнтом” [32]. Залишаючись “безоплатними” для пацієнтів, медичні установи були перетворені в самоврядні організації, які володіють самостійністю у розпорядженні ресурсами та конкурують між собою за одержання контрактів на лікувальні послуги, хоч останні продовжують фінансуватись за рахунок коштів платників податків. Радикально змінилась роль і функції організацій, що фінансують медичні послуги, оскільки вони стають не “пасивним агентом” з розподілу фінансових ресурсів між виробниками послуг, а покупцями медичної допомоги (незалежно від того, чи це відомчі органи управління охороною здоров'я, чи страхові компанії). Відстоюючи інтереси і права пацієнтів, вони укладають з медичними установами контракти на обслуговування у порядку конкурсного відбору, контролюють їх виконання за обсягом послуг, якістю та вартісними показниками [33]. Конкуренція змушує виробників послуг заощаджувати

ресурси та підвищувати стандарти медичного обслуговування.

Як зазначають деякі західні дослідники [32; 34; 35], з метою формування конкурентного середовища доцільно, наприклад, відмовитись від практики створення шкіл та лікарень в конкретній місцевості відповідно до нормативів чисельності населення, як це дотепер практикується в Україні і перешкоджає впровадженню ваучерної моделі фінансування. Зокрема, в деяких районах Нью-Йорка групам вчителів дозволяється створювати школи на базі майна діючих учбових закладів і залучатися таким чином до конкурентної боротьби за учнів.

Крім ваучерного фінансування освіти та медицини, деякі штати США використовують цей метод для фінансування житлового будівництва. Певні категорії громадян отримують не державне житло, а гранти та субсидії, які діють в усіх регіонах країни та є справедливими для усіх категорій житла. Доповнюючи “ваучерні” гроші власними заощадженнями, громадяни можуть профінансувати будівництво дорожчого та комфортнішого житла. Спектр суспільних благ, які надає сьогодні приватний сектор через контрактні відносини з державним, суттєво розширюється: від проектування і будівництва житла суспільного призначення, обслуговування інженерних споруд та комунікацій, збирання та вивезення сміття, утримання парків до послуг охорони здоров'я, освіти, соціального захисту.

Ефективність державно-приватного партнерства можна проілюструвати кількома прикладами. Так, у Швеції витрати на утримання дорожнього господарства, систему водопостачання з переходом на контракти в багатьох муніципалітетах знизилась на 10–19%, на збір та вивіз сміття – до 25%, на рекреаційні послуги і дошкільні заклади – на 9–15%. У Великоб-

ританії економія за рахунок застосування контрактів оцінюється у 6%, а в умовах запровадження конкуренції при виконанні деяких функцій центральним урядом досягає 25%. В Нью-Йорку, наприклад, наприкінці 1980-х рр. приватна фірма витратила на збір і вивіз 1 т сміття 17 дол., а державна організація – 49 дол. Загалом, порівняння витрат на прибирання та озеленення міста в державних і приватних структурах, вибір оптимальної моделі партнерства, дозволило зекономити бюджету Нью-Йорка до 2,4 млн. дол. США на рік [32]. Низка міських послуг мегаполісу до переходу на контракти “коштувала” бюджету дорожче на 35–90% з урахуванням трансакційних витрат.

Також у Нью-Йорку достатньо ефективно виявилась Програма стимулювання міського розвитку (Urban development action grants) через передачу прав на розвиток територій з метою реконструкції та поживлення економічної активності (продаж муніципальної власності чи оренда на тривалий термін) [33]. Набуваючи юридичних прав на використання міських суспільних територій, підприємці отримували повну свободу дій, яку влада обмежувала лише умовами будівництва певних об'єктів міської інфраструктури або здійсненням робіт з благоустрою (іноді компанії, що проводили масштабну реконструкцію в центрі міста, зобов'язані були ув'язати свої плани з житловим будівництвом, а також з вирішенням проблем зайнятості населення та скороченням рівня безробіття). Через емісію неоподатковуваних облігацій були акумульовані необхідні ресурси, які спрямовувались на створення спеціальних інвестиційних фондів, з яких кошти/ресурси передавались приватнопідприємницьким структурам під визначений процент. Погашення заборгованості від-

бувалося за рахунок отриманого прибутку в процесі функціонування нових господарюючих суб'єктів. Базуючись на методі функціонального використання землі, що передбачав територіально-просторове поєднання промислових забудов, житлових будинків, підприємств торгівлі, організацій сфери послуг, центрів відпочинку та розваг, масово були реконструйовані старі міські райони Нью-Йорка. В якості посередників у таких угодах між муніципалітетами і бізнесом виступали банки, що видавали позики під заставу.

Мотивація приватних інвесторів до участі у Програмі стимулювання міського розвитку Нью-Йорка була достатньо високою, оскільки майбутні землевласники купували земельні ділянки під забудову за ціною, меншою ніж ринкова, адже її господарська реорганізація в майбутньому приносила значні прибутки, хоча і в певних межах. Муніципалітети, маніпулюючи механізмом передачі прав на землекористування, вводячи зміни в систему обмежувальних заходів в умовах значного коливання цін на землю, здатні суттєво впливати на активність інвесторів.

Важливою ознакою державно-приватного партнерства у США є застосування принципу орієнтації на результат, коли в проектах поряд із запланованими витратами на здійснення тих чи інших робіт чітко прописуються очікувані результати.

В природоохоронній сфері найпридатнішими щодо реалізації механізму PPPs доцільно, на нашу думку, вважати полігони та сховища твердих відходів, а також техногенні родовища. Так, станом на 1.01.2005 р. в Україні загальна їх площа становить понад 160 тис. га, кількість накопичених відходів перевищує 28 млрд. т, щорічно на полігонах розміщується понад 1,2 млрд. т промислових та до 10 млн. т твердих побутових відходів [36; 37].

Офіційно в Україні зібрані побутові відходи захоронюються на території 4,5 тис. сміттєзвалищ і полігонів, тоді як кількість неофіційних сміттєзвалищ вже перевищила 16 тис. Деякі полігони знаходяться в безпосередній близькості від житлових забудов, водних об'єктів та на ділянках, де активізуються зсуви ґрунту, порушуючи вимоги щодо санітарно-захисних зон. Тому в багатьох населених пунктах, зокрема, в Києві, Одесі, Ялті, Тернополі, Івано-Франківську, виникає соціальна напруга та протиріччя між громадськістю і владою, що призводять до так званих "сміттєвих криз". Населення, природозахисні й громадські організації протидіють виділенню земельних ділянок під будівництво нових полігонів для побутових відходів, потреба в яких в Україні, на думку вітчизняних фахівців [38; 39], сягає 580 об'єктів. Органи ж місцевого самоврядування, до компетенції яких належить вирішення питань поводження з побутовими відходами, як правило, не мають позитивної практики надання відповідних гарантій та компенсацій населенню.

Незважаючи на те, що об'єкти розміщення твердих відходів є штучними утвореннями геохімічного характеру, які деформують екологічний фон території та негативно впливають на стійкість екосистеми, водночас можуть розглядатися і як масштабні скупчення техногенних ресурсів, що придатні для промислового використання при впровадженні відповідних технологій і наявності попиту на продукти їх переробки. Враховуючи зростаючий дефіцит природних ресурсів, високу рентабельність "сміттєвого бізнесу" (від 10 до 20% при правильному менеджменті та використанні сучасних технологій) освоєння таких родовищ можна вважати інвестиційно-привабливою сферою природокористування.

Отже, аналіз зарубіжного досвіду організації партнерства між державним і приватним секторами економіки дозволяє визначити базові детермінанти розвитку моделі PPPs:

1. Стан публічних фінансів і державного бюджету. В країні, де спостерігається дефіцит державного бюджету та накопичується значний державний борг (зокрема, в Україні станом на 1.01.2009 р. валовий зовнішній борг становив 103,2 млрд. дол. США, збільшившись майже в п'ять разів порівняно з 1.01.2004 р., коли він складав 23,8 млрд. дол. США), необхідне суттєве скорочення бюджетних видатків, а отже, існує велика імовірність появи державно-приватного партнерства як варіанта виходу з кризи публічних фінансів. І навпаки, в країні, яка має достатні джерела доходів і практикує використання м'яких бюджетних обмежень, менше передумов для залучення приватного капіталу в об'єкти суспільної інфраструктури.

2. Макроекономічні умови. Уряди, чия макроекономічна політика заслуговує на довіру та отримує схвалення в суспільстві, є передбачуваною, базується на низькій інфляції і стабільному обмінному курсі, сприяє економічному зростанню та зниженню рівнів безробіття і бідності, найімовірніше будуть використовувати механізми державно-приватного партнерства. Оскільки інфраструктурні проекти вимагають значних інвестицій, приватний сектор братиме участь у PPPs з метою отримання достатнього доходу за визначений період часу. Тому стабільні макроекономічні умови є критично важливими в якості гарантії відповідного тарифного режиму та прибутковості проекту. До того ж, багато PPPs підтримуються міжнародними організаціями, які вимагають сприятливих умов для інвестицій, гарантій

іноземним партнерам та макроекономічної стабільності. На жаль, як зазначають соціологи агенції "Gallup International" [40], в Україні спостерігається найнижчий рівень довіри населення до влади не лише з-поміж пострадянських країн, а й у світі. Так, станом на 1.06.2009 р. 85% українців не схвалюють діяльності своїх державних лідерів, задоволені їх роботою лише 4%. Для порівняння, в Литві довіряють владі 13%, у Росії – 56%, а в Азербайджані та Казахстані – понад 70% громадян.

Як демонструють дані табл. 3, загалом рівень довіри населення до недержавних інститутів в більшості країн світу, за винятком Китаю, суттєво вищий, ніж до державних. Так, зокрема, в країнах Західної Європи і Північної Америки серед державних інститутів найвищий рівень довіри утримує поліція (72,4%), а недержавних – освіта (65,9%). У країнах

Східної Європи, Індії, Бразилії та Японії найвищим ступенем довіри серед державних інститутів користуються органи правосуддя (46,0, 66,8, 54,7 та 76,1% відповідно), а недержавних – церква (70,9% у країнах Східної Європи, 78,9% – в Індії, 73,8% – у Бразилії) та преса (70,2% – у Японії). Стосовно України, на жаль, можна констатувати, що в громадян відчувається недовіра як до державних, так і до недержавних інституцій, адже найбільше українських громадян надають перевагу недовірі до всіх (41%) (за даними Gallup International Association, кількість опитаних респондентів – 61600 із 60 країн світу).

3. Розмір ринку, що також є важливим фактором участі приватного сектора у PPPs. Сукупний попит і купівельна спроможність населення визначають можливість та термін окупності інвестицій. Отже, чим більш ємним є ринок,

Таблиця 3

Усереднені рівні довіри до публічних інститутів у 2000–2008 рр., %*

	Країни Західної Європи і Північної Америки	Країни Східної Європи	Росія	Китай	Індія	Бразилія	Японія	Україна
Державні інститути								
Уряд	33,8	40,4	56,0	95,2	48,5	48,2	25,4	4,0
Парламент	30,8	34,0	33,0	90,2	41,6	33,3	29,7	...
Органи правосуддя	51,0	46,0	30,0	86,3	66,8	54,7	76,1	10,0
Поліція	72,4	42,1	31,0	71,3	34,0	44,9	48,1	5,0
Недержавні інститути								
Заклади освіти	65,9	54,6	68,3	91,2	72,6	...	48,0	15,0
Церква	49,3	70,9	51,0	4,5	78,9	73,8	9,0	14,0
Преса	33,7	44,7	46,0	64,6	72,6	61,0	70,2	14,0
Телебачення	33,9	50,4	...	71,2	51,9	57,1	65,1	14,0
Профспілки	35,0	31,3	24,0	43,0	35,9	53,9	33,3	8,0
Політичні партії	19,0	18,4	21,0	74,3	16,8	32,2	16,5	9,0
Великі компанії	52,0	39,0	26,0	42,3	32,2	66,9	24,3	4,0

* Складено автором на основі [41, 18; 42, 9].

тим імовірнішим є партнерство між державним і приватним секторами. Так, за даними Європейського комітету статистики Eurostat [43], офіційна мінімальна заробітна плата в Україні в десятки разів нижча за аналогічний показник в країнах Європи. У 2008 р. мінімальна зарплата в Україні складала приблизно 62 євро на місяць, тоді як у Люксембурзі – 1642 євро, Ірландії – 1462 євро, Бельгії – 1387 євро, Нідерландах – 1382 євро, Франції – 1321 євро, Великобританії – 1010 євро, Іспанії – 728 євро, Португалії – 525 євро, Чехії – 306 євро, Польщі – 281 євро, Угорщині – 270 євро, Литві – 232 євро, Румунії – 153 євро, Росії – 101 євро. Водночас тіньовий сектор в Україні сягає, за різними оцінками, від 30 до 55% ВВП, що також позначається на можливостях використання моделі державно-приватного партнерства і формуванні “прозорих” правил гри в цьому сегменті економіки.

Таким чином, важливість державно-приватного партнерства актуалізується розривом між зростаючими вимогами населення до публічних послуг та суспільної інфраструктури у XXI ст. з одного боку, та фінансово-бюджетними обмеженнями держави з іншого. В Україні розвитку державно-приватного партнерства перешкоджає, переважно, законодавча неузгодженість цього типу відносин між державним та приватним секторами економіки. І хоча перші кроки з впровадження моделі PPPs в Україні вже здійснені (так, зокрема, схвалена Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві [44]), проте відсутність Закону України “Про державно-приватне партнерство” є суттєвим недоглядом з боку влади, оскільки одержання державою значного соціально-економічного ефекту від залу-

чення довгострокових приватних інвестицій та управлінського досвіду бізнесових структур щодо забезпечення ефективності використання об’єктів державної власності можливо очікувати тільки за умов легітимності цього інституту. Ухвалення закону про державно-приватне партнерство, за оцінками деяких економістів [45; 46; 47], може залучити у вітчизняну економіку від 7 до 15 млрд. дол. США вже у перші п’ять років дії такого закону. На нашу думку, додатковим стимулом з активізації впровадження моделі державно-приватного партнерства, що є найбільш виваженим та перевіреною міжнародною практикою способом вирішення проблеми зношеності основних виробничих фондів держави в умовах обмеженості бюджетних ресурсів, є проведення в Україні Євро-2012.

Резюмуючи розгляд проблеми, зазначимо, що угоди з державно-приватного партнерства повинні надаватися в рамках відкритих і прозорих процедур, оскільки детальне економічне обґрунтування, система відповідних стимулів, точна оцінка ризиків та продумане управління ними є вирішальними для обох сторін – держави та приватного бізнесу. Всі PPPs повинні бути побудовані таким чином, щоб досягався максимально можливий рівень соціально-економічного добробуту – вигреш від підвищення ефективності в результаті запровадження державно-приватного партнерства розподілявся або як добробут споживачів через зниження цін, або як прибуток виробників через зниження витрат за незмінного рівня цін, (вигреш частково перерозподіляється до державного бюджету через конкурентні торги за надання контракту).

Література

1. Furubotn E. G., Pejovich S. *The Economics of Property Rights*. – Cambridge, 1974.
2. Behrens P. *The Firm as a Complex Institution // Journal of Institutional and Theoretical Economics*. – 1985. – № 141.
3. Pejovich S. *The Capitalist Corporation and the Socialist Firm: a Study of Comparative Efficiency // Schweizerische Zeitschrift fur Volkswirtschaft und Statistik*. – 1976. – № 112.
4. Pejovich S. *Towards an Economic Theory of Creation and Specification of Property Rights // Readings in the Economics of Law and Regulations / Ed. by A. I. Ogus, C. C. Veljanovsky*. – Oxford, 1984.
5. Chueng S. N. *The Myth of Social Costs*. – London, 1978.
6. Віскозі В. К., Вернон Дж. М., Гарингтон Дж. Е. *Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика: Пер. з англ.* – К.: Основи, 2004. – 1047 с.
7. Nozick R. *Anarchy, State and Utopia*. – Oxford, 1974.
8. Cooter R. *Organization of Property: Economic Analysis of Property Law Applied to Privatization // Emergence of market economies in Eastern Europe / Ed. by Ch. Clague, G. C. Rausser*. – Cambridge, 1992.
9. Супян В. *Роль государства в экономике. Американский опыт создания механизма национальных приоритетов развития страны // www.politeconomy.ng.ru*.
10. Макаров В. Л. *Государство в Российской модели общества: Доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН "Неизвестная экономика" // http://www.polit.ru/research*.
11. Виссарионов А., Федорова И. *Государственный сектор: границы, контроль, управление // Экономист*. – 2003. – № 6. – С. 3–12.
12. Гончарова Н. Г. *Світовий досвід регулювання державного сектора економіки та можливості його використання у вітчизняній практиці // Економіка. Фінанси. Право*. – 2004. – № 5. – С. 3–9.
13. Байнев В. Ф. *Парадокс неэффективного частного собственника как фактор кризиса рыночно-капиталистической экономики // Экономика*. – 2006. – № 1–2(7–8). – С. 3–22.
14. Байнев В. Ф. *Инсайдерская рента как фактор кризиса предприятий в переходной экономике // Белорусский экономический журнал*. – 2003. – № 4. – С. 45–54.
15. Голубков Д. Ю. *Особенности корпоративного управления в России: инвестиционный кризис и практика оффшорных операций*. – М., 1999.
16. Burger Ph., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M. D. *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships // IMF Working Paper*. – 2009. – July // www.imf.org.
17. *Public Private Partnership: the Government Approach*. – London, 2000. – 49 p.
18. Bousquet F., Fayard A. *Road Infrastructure Concession Practice in Europe // Working Paper*. – 2001. – № 2675.
19. Антонова З. Г. *Партнерство государства и частного корпоративного бизнеса как фактор устойчивого развития национальной экономики // Известия Томского политехнического университета*. – 2006. – Т. 309. – № 3. – С. 194–197.
20. Шарингер Л. *Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Российский экономический журнал*. – 2004. – № 9–10. – С. 41–52.
21. *Transition Report. Infrastructure*. EBRD, 2004.
22. Kirkpatrick C. H., Weiss J. *Cost-Benefit Analysis and Project Appraisal in Developing Countries*. – London: Edward Elgar Publishing, 1996. – 321 p.
23. Соловйова О. *Концесійні угоди як форма державно-приватного партнерства // Київський студентський журнал міжнародного права*. – 2006. – № 4. – С. 109–118.
24. Точицкая И., Неуманн А. *Партнерство государственного и частного секторов // www.research.by*.

25. Rebelo J., Benvenuto P. *Concessions of Busways to the Private Sector: the Sao Paulo Metropolitan Region Experience* // *Policy Research Working Paper*. – 1995. – № 1546.
26. Hammami M., Rughayankiko J.-F., Yehoue E. B. *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure* // *IMF Working Paper*. – 2006. – June // www.imf.org.
27. Riess A. *Is the Public-Private Partnerships Model Applicable Across Sectors?* // *EIB Papers*. – 2005. – Vol. 10. – № 2.
28. Izaguirre A. K. *Private Infrastructure: a Review of Project with Private Participation, 1990-2001* // *Public Policy for the Private Sector*. – 2002. – № 250.
29. Binney M., Martin K. *Country House – to be or not to be*. – London: SAVE Britain Heritage, 1982. – 123 p.
30. Краснобаев И. В. *Опыт сохранения и использования загородных поместий в Великобритании* // *Обсерватория культуры*. – 2008. – № 1. – С. 77–83.
31. Андрущенко В.Л. *Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів*. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
32. Демидова Л. *Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада)* // vasilievaa.narod.ru.
33. *Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth* / Ed. by B.Weiss. – Washington, 1985. – 324 p.
34. Делягин М. Г. *Мировой кризис: общая теория глобализации: Курс лекций*. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 768 с.
35. Anderson T. L., Hill P. J. *Privatizing the Commons: an Improvement?* // *Southern Journal of Economics*. – 1983. – № 50.
36. Губанова О. Р. *Використання державно-приватного партнерства в природоохоронній сфері* // www.confcontact.com.
37. *Методи оцінки екологічних витрат* / За ред. Л. Г. Мельника, О. І. Корінцевої. – Суми: Університетська книга, 2004. – 288 с.
38. *Поводження з побутовими відходами в Україні: суспільна проблема може перетворитися на вигідний бізнес* // www.gkh.com.ua.
39. Бучинська А. В., Гвоздевич О. В., Кульчицька-Жигайло Л. З., Подольський М. Р., Стефанюк Ю. В. *Дослідження складу біогазу на полігонах твердих побутових відходів Львівської області* // www.waste.com.ua.
40. www.radiosvoboda.org.
41. Ясин Е. *Модернизация и общество* // *Вопросы экономики*. – 2007. – № 5. – С. 18.
42. *Рівень довіри* // *Тиждень*. – 2008. – № 4(12). – С. 9.
43. www.epp.eurostat.ec.europa.eu.
44. *Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві” від 16.09.2009 р.* № 1184-р.
45. Варнаевский В. Г. *Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы*. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
46. Мочальников В. Н. *Государство и бизнес станут партнерами* // *ЭКО*. – 2007. – № 5. – С. 18–25.
47. Михеев В. А. *Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов* // nasprouekt.viperson.ru.