

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

© 2019 КОМАРНИЦЬКА Г. О.

УДК 334.7

JEL: L32

Комарницька Г. О. Класифікація проектів державно-приватного партнерства

Розвинуто класифікацію проектів державно-приватного партнерства за низкою істотних та незалежних ознак. Такі проекти запропоновано класифікувати за наявними (форма, етап, на якому залучається приватний партнер, джерело фінансування, об'єкти, сфера реалізації, інноваційна спрямованість, механізм взаємодії державного та приватного партнерів, кількість залучених приватних партнерів, рівень завершеності, рівень державного управління, на якому реалізується проект, правовий механізм взаємодії державного і приватного партнерів) і новими (суб'єктний склад партнерів, рівень ризиковості) ознаками. Окрім того, усунуто проблему дискусійності під час виокремлення окремих видів проектів в межах існуючих класифікаційних ознак. За результатами виконаних досліджень запропоновано виокремлювати корпоративні та договірні проекти державно-приватного партнерства за формами; існуючі, створювані або придбані – за об'єктами; проекти, у яких приватний партнер залучається на етапі проектування об'єкта, його будівництва чи експлуатації – за етапом, на якому залучається приватний партнер; проекти, що фінансуються державним, приватним партнером чи для яких характерне змішане фінансування – за джерелом фінансування тощо.

Ключові слова: державний партнер, державно-приватне партнерство, орган державної влади, партнерство, підприємство, приватний партнер.

DOI:

Рис.: 1. Бібл.: 8.

Комарницька Ганна Омелянівна – кандидат економічних наук, доцент, виконуючий обов'язки завідувача кафедри економіки та менеджменту, Львівський національний університет імені Івана Франка (вул. Університетська, 1, Львів, 79000, Україна)

E-mail: hanna.komarnytska@lnu.edu.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5533-6439>Researcher ID: <http://www.researcherid.com/H-8623-2018>

УДК 334.7

JEL: L32

UDC 334.7

JEL: L32

Комарницкая А. Е. Классификация проектов государственно-частного партнерства

Развита классификация проектов государственно-частного партнерства по ряду существенных и независимых признаков. Такие проекты предложено классифицировать по существующим (форма, этап, на котором привлекается частный партнер, источник финансирования, объекты, сфера реализации, инновационная направленность, механизм взаимодействия государственного и частного партнеров, количество привлеченных частных партнеров, уровень завершенности, уровень государственного управления, на котором реализуется проект, правовой механизм взаимодействия государственного и частного партнеров) и новыми (субъектный состав партнеров, уровень рискованности) признакам. Кроме того, устранены проблемы дискуссионности во время выделения отдельных видов проектов в рамках существующих классификационных признаков. По результатам выполненных исследований предложено выделять корпоративные и договорные проекты государственно-частного партнерства по формам; существующие, создаваемые или приобретенные – по объектам; проекты, в которых частный партнер привлекается на этапе проектирования объекта, его строительства или эксплуатации – за этапом, на котором привлекается частный партнер; проекты, финансируемые государственным, частным партнером или для которых характерно смешанное финансирование – по источнику финансирования и т. п.

Ключевые слова: государственный партнер, государственно-частное партнерство, орган государственной власти, партнерство, предприятие, частный партнер.

Рис.: 1. Библ.: 8.

Комарницкая Анна Емельяновна – кандидат экономических наук, доцент, исполняющий обязанности заведующего кафедрой экономики и менеджмента, Львовский национальный университет имени Ивана Франко (ул. Университетская, 1, Львов, 79000, Украина)

E-mail: hanna.komarnytska@lnu.edu.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5533-6439>Researcher ID: <http://www.researcherid.com/H-8623-2018>

Komarnytska H. O. Classification of Public-Private Partnership Projects

A classification of public-private partnership projects is developed based on a number of essential and independent features. It is proposed to classify the projects by traditionally considered features (form, stage at which the private partner is involved, source of funding, facilities, implementation, innovation, mechanism of interaction between the public and private partners, number of private partners involved, level of completion, level of public administration at which the project is implemented, legal mechanism of interaction between the public and private partners) and new ones (subject composition of partners, risk level). Moreover, the problems of controversy in singling out certain types of projects within the traditional classification criteria are eliminated. Based on the results of the research, it is proposed to break down corporate and contractual public-private partnership projects by their form; the existing, emerging or acquired ones – by object; projects in which a private partner is involved at the stage of design, construction, or operation of the object – by stage at which the private partner is involved; projects which are financed by a public, private partner or have mixed financing – by source of financing, etc.

Keywords: public partner, public-private partnership, public authority, partnership, enterprise, private partner.

Fig.: 1. Bibl.: 8.

Komarnytska Hanna O. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Acting Head of the Department of Economics and Management, Ivan Franko National University of Lviv (1 Universytetska Str., Lviv, 79000, Ukraine)

E-mail: hanna.komarnytska@lnu.edu.ua

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5533-6439>Researcher ID: <http://www.researcherid.com/H-8623-2018>

Державно-приватне партнерство є дієвим механізмом розв'язання різних завдань державного сектора з використанням приватного капіталу. В умовах обмежених можливостей залучення необхідних інвестицій для реалізації суспільно значущих проєктів на загальнодержавному, регіональному чи муніципальному рівнях, цей вид партнерства нерідко є єдиним реальним шляхом активізування інвестиційно-інноваційної діяльності. Як свідчить практичний досвід, інвестиції, що здійснюються в межах державно-приватного партнерства, зазвичай є більш ефективними, ніж за умов традиційного інвестування. Окрім економічної мотивації, перевага від співпраці між державним і приватним партнерами пов'язана й з чинником ризику: кожна зі сторін угоди відповідає за ту частину ризику, у якій вона має більший досвід. Це позитивно впливає на реалізацію заходів державно-приватного партнерства загалом.

Вивчення теорії і практики дає змогу зробити висновок про те, що у літературі залишається нерозв'язаною проблема класифікації проєктів державно-приватного партнерства, що не дає змоги сформулювати уявлення про їхню різноманітність, а також здійснювати обґрунтований їхній вибір у кожному конкретному випадку. Це обумовлює актуальність досліджуваної тематики і її важливість в умовах сьогодення.

Вивчення теорії і практики дає змогу зробити висновок про те, що проблема класифікації проєктів державно-приватного партнерства лише частково висвітлена у працях А. А. Кривопаолової [1, с. 104–108], О. С. Степанової [2, с. 170–179], І. В. Деменкова [3], Т. М. Матаєва [4], Я. В. Савченко [5, с. 32–37] та багатьох інших. Зазначені розробки мають низку дискусійних положень як щодо виокремлення класифікаційних ознак, так і щодо представлених у їхніх межах видів проєктів. Окрім того, на практиці варто виокремлювати набагато ширший перелік класифікаційних ознак проєктів державно-приватного партнерства, що зумовлює необхідність розвитку відповідних наукових положень за цією проблематикою.

Завданням дослідження є розвиток типології проєктів державно-приватного партнерства за низкою істотних і незалежних ознак.

За формами А. А. Кривалопова [1, с. 105] пропонує виокремлювати корпоративні чи договірні проєкти державно-приватного партнерства. Як зазначає автор, «корпоративні форми передбачаються створення юридичної особи чи спільного підприємства». Своєю чергою, договірна форма такого партнерства передбачає застосування широкого переліку договорів (наприклад, концесія, договір аутсорсингу, договори на поставку продукції для державних потреб тощо).

Проєкти державно-приватного партнерства пропонується також класифікувати за джерелом фінансування, виокремлюючи при цьому проєкти, що фінансуються або лише державним, або лише приватним партнером, чи для яких характерне змішане фінансування (державного і приватного партнера). Таку класифікаційну ознаку знаходимо, зокрема, у роботі О. С. Степано-

вої [2, с. 171], водночас автор не виокремлює змішаного фінансування, що в практичній діяльності трапляється вельми часто.

За об'єктами проєкти державно-приватного партнерства пропонується класифікувати згідно зі ст. 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», виокремлюючи при цьому об'єкти, що вже існують, чи такі, які будуть «створені або придбані в результаті виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства». Щодо об'єктів, які вже існують, проєкт такого партнерства може, зокрема, передбачати його модернізацію, реконструкцію, технічне переоснащення тощо.

Проєкти державно-приватного партнерства пропонується також класифікувати за сферами, у яких вони реалізуються. Очевидно, що спектр таких сфер є доволі широким і може включати, зокрема, освіту, охорону здоров'я, транспорт, житлово-комунальне господарство, культурну спадщину, поводження з відходами тощо. Наприклад, в Україні у ст. 4 згаданого вище Закону України «Про державно-приватне партнерство» чітко регламентованими є сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні та, зокрема, вони включають:

- ✦ пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування;
- ✦ охорона здоров'я;
- ✦ управління нерухомістю;
- ✦ надання освітніх послуг;
- ✦ надання послуг у сфері охорони здоров'я;
- ✦ машинобудування;
- ✦ поводження з відходами, за винятком їхнього перевезення та збирання;
- ✦ виробництво, постачання та розподіл електроенергії;
- ✦ очищення та розподіл водних ресурсів, а також їхній збір;
- ✦ культура, спорт, відпочинок, туризм, рекреація;
- ✦ будівництво та/або експлуатація морських і річкових портів, шляхових естакад, автострад, доріг, мостів, метрополітенів, тунелів, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах;
- ✦ розподіл і постачання природного газу;
- ✦ управління пам'ятками культурної спадщини й архітектури;
- ✦ будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;
- ✦ постачання, виробництво і транспортування тепла;
- ✦ будівництво зрошувальних та осушувальних систем;
- ✦ надання соціальних послуг;
- ✦ впровадження енергозберігаючих технологій тощо.

Одна із класифікаційних ознак державно-приватного партнерства, що наведена у роботі А. А. Козлова [6], стосується множини залучених приватних партнерів. Зокрема, за цією ознакою

автор пропонує виокремлювати державно-приватне партнерство, у якому присутній один суб'єкт зі сторони приватного бізнесу, декілька суб'єктів на рівноправній (паритетній) основі чи основні (інвестори) і додаткові суб'єкти приватного бізнесу. Вивчення теорії та практики дає змогу зробити висновок про доцільність врахування у загальній класифікації цієї класифікаційної ознаки, водночас з позицій виокремлення підвидів проектів державно-приватного партнерства за цією ознакою класифікації відбувається певна некоректність. Так, очевидно, що факт паритетної чи непаритетної участі слід вважати іншою ознакою класифікації. Тому за кількістю залучених приватних партнерів пропонується виокремлювати монопроекти чи поліпроекти державно-приватного партнерства.

Наступна класифікаційна ознака, за якою пропонується виокремлювати проекти державно-приватного партнерства, – рівень державного управління, на якому вони реалізуються. Очевидно, що відповідні проекти можуть бути реалізованими на загальнодержавному, регіональному чи муніципальному рівнях.

У літературі проекти державно-приватного партнерства різняться також за рівнем своєї завершеності. Отже, слід виокремлювати за цією класифікаційною ознакою завершені та незавершені проекти. Причому незавершеність таких проектів може теж мати різний характер, наприклад, у зв'язку з тривалістю реалізації чи у зв'язку з припиненням фінансування.

Проекти державно-приватного партнерства доцільно класифікувати і за правовим механізмом взаємодії державного та приватного партнерів, що, зокрема, здійснено у роботі Я. В. Савченко [5, с. 34–35]. Причому слід брати до уваги і визначені Законом України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010 р. зі змінами та доповненнями форми здійснення державно-приватного партнерства в Україні. До них законодавство відносить:

- ✦ концесію;
- ✦ управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера);
- ✦ спільну діяльність;
- ✦ інші договори (ст. 5).

Таким чином, враховуючи вищевказане, проекти державно-приватного партнерства пропонується класифікувати на такі, що реалізуються:

- ✦ на основі оренди (лізингу) державної чи комунальної власності;
- ✦ на основі державного контракту;
- ✦ в межах концесії;
- ✦ в межах договорів про спільну діяльність;
- ✦ в межах угод про розподіл продукції;
- ✦ в межах довгострокових інвестиційних угод;
- ✦ в межах аутсорсингу тощо.

Поширеною у літературі є класифікація проектів державно-приватного партнерства за типами, згідно

з якою виокремлюють інфраструктурні та інноваційні проекти. У цьому контексті слід вказати на певну некоректність трактування зазначених видів з позиції змістового наповнення класифікаційної ознаки, адже очевидно, що у так званих традиційних інфраструктурних сферах (електроенергетика, інформаційні технології та комунікації, екологія тощо) також можуть реалізовуватись проекти державно-приватного партнерства інноваційного характеру. З урахуванням вищевказаного пропонується виокремлювати інноваційні та неінноваційні проекти за інноваційною спрямованістю. Перші з-поміж них передбачають залучення приватного партнера до реалізації наукомістких проектів інноваційного характеру загальнодержавного, регіонального чи муніципального рівнів. Своєю чергою, неінноваційні проекти не містять новизни продукту, наприклад, в будівництві, в розвитку інфраструктури, в освіті, медицині, сфері охорони здоров'я, IT-галузі, сфері житлово-комунального господарства тощо.

Степанова О. С. [2, с. 171] пропонує здійснювати класифікацію проектів державно-приватного партнерства за етапом, на якому залучається приватний партнер. Вивчення теорії і практики дає змогу стверджувати про доцільність виокремлення цієї класифікаційної ознаки і введення її до загального переліку класифікації. Водночас слід вважати некоректним виокремлення цим же автором етапів життєвого циклу проекту державно-приватного партнерства, адже, наприклад, PR-кампанії чи маркетинг-послуги можуть бути характерними як для етапу проектування об'єкта, так і його будівництва чи експлуатації, отже, їх не слід вважати окремим етапом. З урахуванням вищевказаного, за етапом, на якому залучається приватний партнер, проекти державно-приватного партнерства пропонується класифікувати на такі, де приватний партнер залучається на етапі проектування, будівництва об'єкта, його експлуатації, утримання чи модернізації.

У літературі з урахуванням іноземного досвіду проекти державно-приватного партнерства пропонується також класифікувати за механізмами взаємодії державного та приватного партнерів. Зокрема, цю класифікаційну ознаку виокремлено у роботах Я. В. Савченко [5, с. 36], Т. М. Матаєва [4, с. 54] та багатьох інших. Кожен з виокремлених видів проектів державно-приватного партнерства в межах цієї класифікаційної ознаки відображає різний обсяг переданих повноважень від державного партнера приватному. Наприклад, проекти BOO (Build, Own, Operate) передбачають те, що приватний партнер будує певний інфраструктурний об'єкт та його експлуатує без передачі права власності на цей об'єкт державному партнеру. Своєю чергою, проекти BOT (Build, Operate, Transfer) обов'язковою умовою передбачають після певного терміну експлуатації передачу об'єкта державі (тобто трансфер об'єкта до державного партнера після будівництва та використання).

Зазначені вище класифікаційні ознаки державно-приватного партнерства пропонується доповнити новими, які зумовлені вимогами сьогодення.

Перш за все, такі проекти пропонується класифікувати за рівнем ризику, виокремлюючи високоризикові, середньоризикові та низькоризикові проекти. Якщо для того чи іншого проекту державно-приватного партнерства характерний максимальний рівень невизначеності як витрат, так і результатів, його слід трактувати високоризиковим, і навпаки. Як свідчить практика, найчастіше високоризикові проекти державно-приватного партнерства характерні для створення нових виробництв та технологій. Своєю чергою, високий рівень ймовірності отримання очікуваних результатів є характерним, наприклад, під час впровадження відомої інформаційної технології у діяльності органу державної влади чи модернізації системи водопостачання на муніципальному рівні.

В аналізованому контексті доцільно також здійснювати класифікацію проектів державно-приватного партнерства за суб'єктивним складом партнерів, виокремлюючи національні та міжнародні проекти. У першому випадку державний та приватний партнери (один чи декілька) є резидентами однієї країни. Своєю чергою, у міжнародних проектах державно-приватного партнерства бере (чи беруть) участь нерезиденти. Вивчення практичного досвіду дає змогу зробити висновок про те, що така форма взаємодії має місце, що особливо характерно в умовах інтернаціоналізації та посилення глобалізаційних процесів. Акцентування уваги на цій класифікаційній ознаці забезпечує можливість насамперед органам державної влади розширити розуміння меж державно-приватного партнерства та розглядати варіанти залучення для реалізації проектів також й іноземних суб'єктів господарської діяльності.

Узагальнену інформацію про класифікацію видів проектів державно-приватного партнерства за низкою істотних і незалежних ознак наведено на рис. 1.

Вивчення теорії і практики взаємовідносин в межах державно-приватного партнерства дає змогу виокремити й інші потенційні ознаки проектів у цій сфері, які водночас є менш істотними та такими, які не варто включати у загальну класифікацію. Наприклад, за масштабами доволі часто виокремлюють великі, середні та малі проекти. Очевидно, що в аналізованому контексті складно встановити чіткі критерії віднесення того чи іншого проекту державно-приватного партнерства за масштабами до великого, середнього чи малого.

Це пов'язано, перш за все, з індивідуальністю проектів, з різними сферами їхньої реалізації, а також, що основне, – з індивідуальністю державного чи приватного партнерів [7, с. 42] (як наприклад, проект вартістю 50 млн грн для одного приватного партнера може вважатись великим, а для іншого – середнім чи навіть малим).

Деменковим І. В. [3] за рівнем формалізації відносин у проектах державно-приватного партнерства пропонується виокремлювати проекти, які відповідають усім основним властивостям державно-приватного партнерства, та так звані квазіпроекти (ті, що не відповідають властивостям державно-приватного партнер-

ства, а лише частково виконують його функції). Очевидно, що такий підхід до класифікації більшою мірою слід вважати суперечливим, адже якщо проект не відповідає властивостям державно-приватного партнерства, його не слід вважати проектом державно-приватного партнерства.

Такою, що не відповідає вимогам класифікації, слід вважати класифікацію проектів державно-приватного партнерства Національною радою з питань публічно-приватного партнерства США [8]. Зокрема, Національною радою пропонується виокремлювати:

- ✦ партнерства, пов'язані реалізацією пріоритетних інфраструктурних завдань (створені відповідно до процедури пакетного тендера);
- ✦ партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій з приватного сектора;
- ✦ партнерства, що функціонують з метою формування сприятливих умов для розвитку інфраструктури, створеної приватним партнером;
- ✦ партнерства, створені з метою залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації комплексних і великих суспільно значущих програм;
- ✦ партнерства, що мають на меті залучення фінансових ресурсів, доступних для бізнесу.

Н е можна вважати істотною ознакою класифікації проектів державно-приватного партнерства обсяг фінансування, що, зокрема, здійснено у роботі Я. В. Савченко [5, с. 36]. Це пов'язано з тим, що на практиці складно виокремити інтервали меж цих обсягів фінансування з огляду на індивідуальність проектів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у роботі розвинуто класифікацію проектів державно-приватного партнерства за низкою істотних і незалежних ознак. Такі проекти запропоновано класифікувати за наявними (форма, етап, на якому залучається приватний партнер, джерело фінансування, об'єкти, сфера реалізації, інноваційна спрямованість, механізм взаємодії державного та приватного партнерів, кількість залучених приватних партнерів, рівень завершеності, рівень державного управління, на якому реалізується проект, правовий механізм взаємодії державного і приватного партнерів) і новими (суб'єктивний склад партнерів, рівень ризиковості) ознаками. Окрім того, усунуто проблему дискусійності під час виокремлення окремих видів проектів у межах наявних класифікаційних ознак.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку повинні полягати у виокремленні критеріїв вибору конкретних видів державно-приватного партнерства залежно від низки чинників. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Кривопапова А. А. Государственно-частное партнерство в сфере образования. *Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право»*. 2012. № 2. С. 104–108.

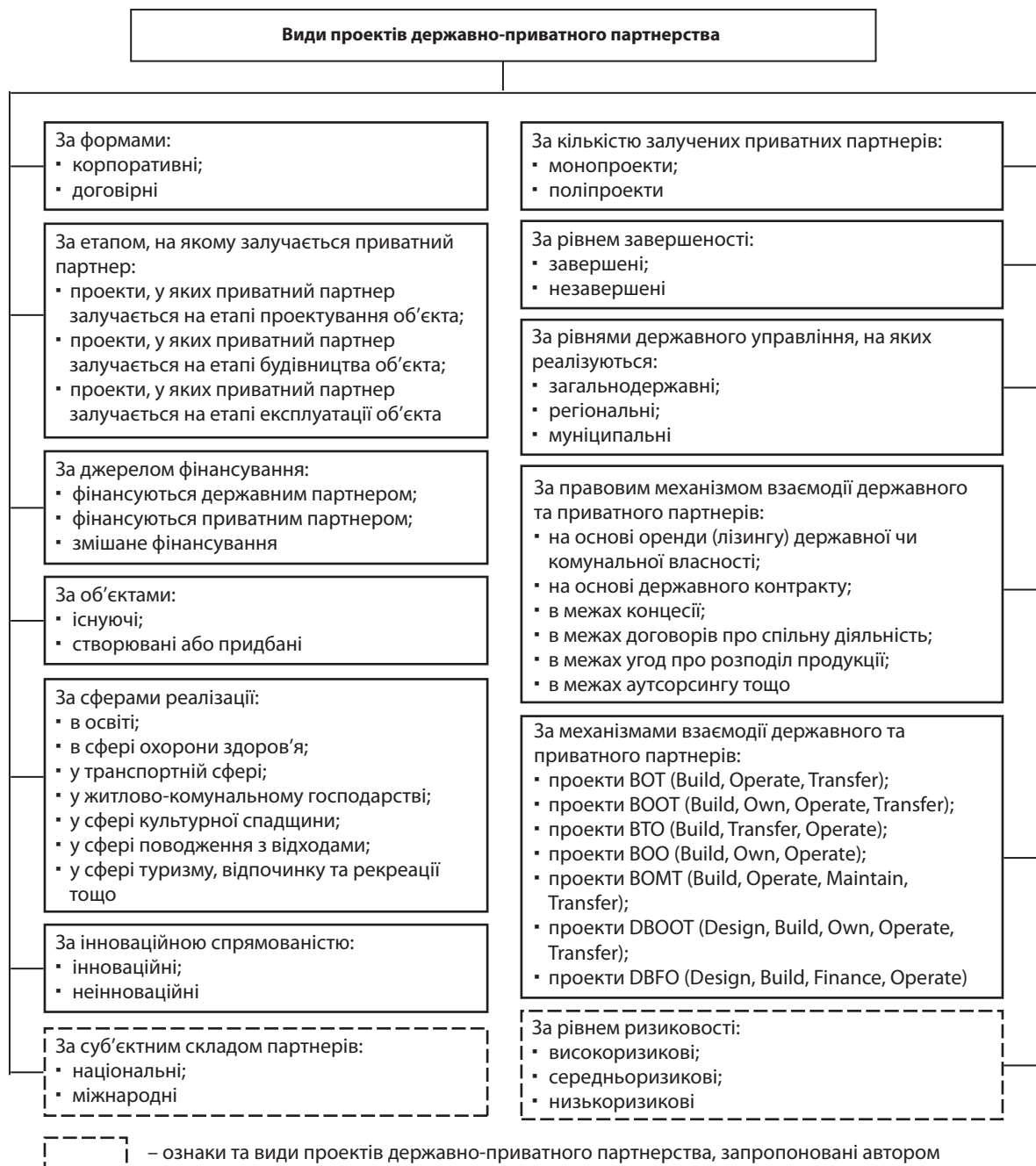


Рис. 1. Класифікація видів проектів державно-приватного партнерства

Джерело: сформовано автором.

2. Степанова Е. С. Способы классификации государственно-частных партнерств. *Вестник Финансовой академии*. 2008. № 3. С. 170–179.

3. Деменков И. В. Классификация видов государственно-частного партнерства. *Евразийский научный журнал*. 2016. № 5. URL: <http://journalpro.ru/articles/klassifikatsiya-vidov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva/>

4. Матаев Т. М. Определение и классификация форм государственно-частного партнерства. *Российское предпринимательство*. 2014. № 15/7. С. 51–58.

5. Савченко Я. В. Классификация объектов и проектов государственно-частного партнерства. *Известия Уральского государственного экономического университета*. 2013. № 5. С. 32–37.

6. Козлов А. А. Государственно-частное партнерство: сущность, классификация. *Управление экономическими системами*. 2012. № 2.

7. Павлюк А. П. Державно-приватне партнерство як механізм активізації інвестиційної діяльності в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2012. № 3. С. 38–45.

8. Матаев Т. М. Классификация форм и моделей государственно-частного партнерства. *Вестник КазНУ*. 2014. URL: <https://articlekz.com/article/15400>

REFERENCES

Demcenkov, I. V. "Klassifikatsiya vidov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva" [Classification of public-private partnerships].

Yevraziyskiy nauchnyy zhurnal. 2016. <http://journalpro.ru/articles/klassifikatsiya-vidov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva/>

Kozlov, A. A. "Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: sushchnost, klassifikatsiya" [Public-private partnership: the essence, classification]. *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami*, no. 2 (2012).

Krivopalova, A. A. "Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v sfere obrazovaniya" [Public-private partnership in education]. *Vestnik Samarskoy gumanitarnoy akademii. Seriya «Pravo»*, no. 2 (2012): 104-108.

Matayev, T. M. "Klassifikatsiya form i modeley gosudarstvenno-chastnogo partnerstva" [Classification of forms and models of public-private partnerships]. *Vestnik KazNU*. 2014. <https://articlekz.com/article/15400>

Matayev, T. M. "Opredeleniye i klassifikatsiya form gosudarstvenno-chastnogo partnerstva" [Definition and classification of public-private partnership forms]. *Rossiyskoye predprinimatel'stvo*, no. 15/7 (2014): 51-58.

Pavliuk, A. P. "Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm aktyvizatsii investytsiinoi diialnosti v Ukraini" [Public-private partnership as a mechanism for activating investment activity in Ukraine]. *Stratehichni priorytety*, no. 3 (2012): 38-45.

Savchenko, Ya. V. "Klassifikatsiya obektov i proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva" [Classification of objects and projects of public-private partnership]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, no. 5 (2013): 32-37.

Stepanova, Ye. S. "Sposoby klassifikatsii gosudarstvenno-chastnykh partnerstv" [Methods for classifying public-private partnerships]. *Vestnik Finansovoy akademii*, no. 3 (2008): 170-179.