

Брайловський І. А.,

кандидат економічних наук, директор ДП «Наукова спілка Донбасу»

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАДОВОЛЕННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОТРЕБ

У статті розглядається такий елемент сучасної економічної співпраці, як «державно-приватне партнерство». Зосереджується увага на тому, що державно-приватне партнерство, будучи економічною формою взаємодії держави та бізнесу, виступає важливим інструментом задоволення суспільних потреб. Досягається це за рахунок більш повного й ефективного використання ресурсів, які перебувають у розпорядженні державного і приватного партнерів і які окремо не в змозі задовольнити суспільні потреби.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), потреби суспільства, інструменти, економічна взаємодія.

В статье рассматривается такой элемент современного экономического сотрудничества, как «государственно-частное партнерство». Акцентируется внимание, что государственно-частное партнерство, будучи экономической формой взаимодействия государства и бизнеса, выступает важным инструментом удовлетворения общественных потребностей. В рамках партнерства достигается более полное и эффективное использование ресурсов, находящихся в распоряжении государственного и частного партнера, и показано, что действуя по отдельности, партнеры не могут в достаточной мере удовлетворить общественные потребности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), потребности общества, инструменты, экономическое взаимодействие.

The article deals with an element of modern economic cooperation as «public-private partnership.» The author focuses on the fact that public-private partnerships as a form of economic cooperation between the state and business, is an important tool to meet public needs. This is achieved through a more complete and efficient use of resources that are available to the public and private partners, which are not specifically able to meet the social needs.

Keywords: public-private partnership (PPP), the needs of society, tools, economic interaction.

Постановка проблеми. Багато країн світу вже давно оцінили переваги механізму державно-приватного партнерства (ДПП) як інструмента економічного розвитку держави. Тому вони і створюють економічні, юридичні та інституційні умови для взаємовигідного співробітництва. Для більш ефективного залучення додаткових приватних ресурсів в економіку України, забезпечення ефективного використання майна, що знаходиться в державній власності, і підвищення якості товарів, робіт, послуг, які надаються споживачам, назріла необхідність закладення нормативно-правових засад ДПП.

Для ефективного розвитку механізму державно-приватного партнерства необхідно, щоб зусилля всіх учасників партнерства були спрямовані не тільки на вирішення питань, пов'язаних з економічною сферою відносин, але й з вирішенням соціальних проблем, які неминуче виникають: підвищення добробуту всіх верств населення, обмеження шкідливого впливу інвестиційних проектів на людину і навколишнє середовище та ін. Партнерство як взаємодія всіх, хто брав участь у реалізації суспільних, життєво важливих інфраструктурних проектів, припускає єдині або принаймні погоджені цілі, за якими, безумовно, приховуються приватні інтереси кожної зі сторін. Однак дотримання балансу інтересів сторін для якомога повного і якісного задоволення суспільних інтересів є головною метою державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема державно-приватного партнерства присвятили свої дослідження такі вчені, як Ашауер, Галлахер, Едвардс, Кляйн, Тейсман та ін., серед російських і вітчизняних дослідників потрібно відзначити роботи В. Г. Варнавського, О. С. Білокрилової, Л. І. Єфимової, В. О. Михеєва.

Мета і завдання дослідження. Мета статті – розкрити особливості державно-приватного партнерства як інструменту задоволення суспільних потреб.

Виклад основного матеріалу. Історично поняття «Державно-приватне партнерство (ДПП)» формувалося на основі освітлення таких проблем, як: організація інституційної основи взаємин держави і приватного сектора в рамках ДПП; розділення власності державного і приватного секторів; розподіл функцій, прав, обов'язків і ризиків між державою і приватним сектором при виконанні проекту.

Грунтуючись на аналізі трактувань концепції «державно-приватне партнерство», а також спираючись на досягнення економічної думки, спробуємо визначити економічну сутність та головні складові ДПП. Вважаємо, що можна виділити такі характерні риси цього явища:

- сторонами партнерських взаємин є державний і приватний сектори економіки;
- усі умови співробітництва повинні бути зафіксовані в офіційних документах (договорах, контрактах та ін.);
- взаємини сторін ДПП повинні носити рівноправний характер;
- сторони ДПП повинні мати єдність цілей і завдань, спрямованих на реалізацію суспільного інтересу;
- сторони ДПП повинні об'єднати свої ресурси;
- сторони ДПП повинні розподіляти між собою витрати і ризики, а також спільно брати участь у використанні отриманих результатів.

Основними сферами застосування ДПП є транспорт і транспортна інфраструктура (автомобільні шляхи і залізниці, порти, аеропорти); газове й енергетичне господарство; телекомунікації; будівництво; житлово-комунальне господарство (водоочищення, сміттєпереробка, електро-, тепло- і водопостачання, освітлення доріг і вулиць); інноваційна сфера. У низці країн ДПП використовується в соціальній сфері: охороні здоров'я (будівництво, реконструкція і управління лікарнями та іншими об'єктами), культура (реставрація пам'яток, будівництво і реконструкція музейних комплексів).

Так, зараз найбільша питома вага інвестицій ДПП у країнах ЄС припадає на залізниці (46%) й автодороги (35%); далі йдуть енергетика (7%) й аеропорти (6%); проекти, пов'язані з фінансуванням освіти й охорони здоров'я, займають по 3% кожний. У країнах, що розвиваються, ДПП зосереджене в енергетиці (41,2%), транспортному секторі (27%), телекомунікаціях (22%) і водопостачанні (9,8%).

Існування чітких формальних правил в інституціональній системі – важлива передумова для мотивації приватного сектора на діяльність у рамках державно-приватного партнерства. Важливо підкреслити, що в ДПП необхідно чітко дотримуватися балансу інтересів, тому що тут існує очевидна суперечність між обслуговуванням суспільних інтересів і одержанням прибутку. Тому тільки зрілість громадянського суспільства, розвиненість громадських інститутів, сильне правове поле і прозорість діяльності можуть розв'язати цю суперечність і знайти баланс між інтересами держави та приватного сектора.

Прагнення приватного бізнесу до ефективної фінансово-господарчої діяльності, що визначає його власне благополуччя, цілком природне, тому повинні існувати правила, що створюють для цього необхідні розумні умови. Такі правила, безумовно, вводять певні обмеження на розробку стратегій і тактики поведінки як держави, так і бізнесу [5].

Однак, погоджуючись з думкою В. І. Якуніна про те, що «...у нашій державі цей термін має поки суто економічний зміст. Це зовсім не державно-приватне політичне партнерство, це не державно-приватне соціальне партнерство. Це поки що абсолютно економічна категорія: взяти трохи державних грошей, додати грошей приватних і в результаті одержати проект, який, можливо, буде мати соціальні і навіть політичні наслідки, але це цілком конкретний економічний проект» [6], і ми вважаємо, що зараз соціальна відповідальність українського приватного бізнесу, як і його зацікавленість у підвищенні темпів економічного розвитку країни, проявляється тільки тоді, коли це необхідно йому для одержання державної підтримки при реалізації власних (приватних) інвестиційних інфраструктурних проектів або таких загальнодержавних (регіональних) проектів, реалізацію яких сприятиме розвитку основного бізнесу (наприклад, будівництво автомобільної дороги, що проходить поруч з наявним виробничим підприємством).

Крім того, приватний бізнес, випробовуючи певну недовіру до влади, ставиться до партнерства з державними органами різних рівнів з певною обережністю. Як свідчить практика, він ще не готовий до прояву особистої ініціативи в частині інвестування капіталомістких довгочасних проектів, очікуючи первинних відповідних кроків і пропозицій від державних органів: влада повинна взяти на себе підготовку інфраструктури на ринкових ділянках землі, підготовку енергетики, транспорту і зв'язку.

Тому вважаємо, що у визначенні категорії «державно-приватне партнерство» повинна бути дана відповідь на запитання «що це?», відображені основні цілі та принципи формування такого партнерства, права й обов'язки кожної зі сторін-учасниць. Масштаби ж проектів, що ґрунтуються на цій категорії, терміни їх реалізації, галузеві особливості, регламент юридичного оформлення взаємин і інша специфіка, на нашу думку, для формулювання визначення – вторинні.

Держава в проектах ДПП повинна, по-перше, відігравати роль творця справедливих «правил гри» (законодавчу роль), по-друге – об'єктивного арбітра (контрольно-ревізійну роль), що стежить за дотриманням правил кожної зі сторін, по-третє, роль специфічного бізнес-партнера, який бажає одержати різні переваги від співробітництва з приватним бізнесом. Зараз же український приватний бізнес з при-

чин, що залежать від держави, відіграє роль повністю залежного від нього пасивного учасника, тоді як справді міцне і довгострокове партнерство можливе лише за умови дотримання рівнозначної обопільної вигоди.

Розвиток партнерства держави і бізнесу зумовлюють такі обставини: держава не має достатньо коштів для модернізації, обслуговування і розширення інфраструктури, яка знаходиться в державній власності, багато держав в останні роки зменшили ступінь державного втручання в економіку; більш ефективним власником в економічній теорії завжди вважався приватний бізнес, а не держава.

Стимулювання світової економіки здійснюється за рахунок боротьби між державою і ринком, а саме між групами осіб, які опираються у своїй боротьбі на ці два інститути. Таким чином, виділяють два найбільш важливі економічні суб'єкти – держава і приватний бізнес. Вони не тільки конкурують за економічний вплив, що загалом стимулює розвиток економіки, але й покликані тісно співпрацювати для підвищення ефективності своєї діяльності. Саме такі тенденції до партнерства і визначають розвиток сучасної економіки.

Головною перевагою державно-приватного партнерства в цьому контексті є гнучкість. Зумовлена економічною і соціальною доцільністю роль держави може бути обмежена рівно настільки, наскільки це необхідно в кожній конкретній сфері, кожному конкретному регіоні, кожному конкретному проекті.

Таким чином, розвиток на практиці державно-приватного партнерства приведе до пом'якшення або навіть усунення однієї з головних економічних суперечностей: дозволить забезпечити економічне зростання при скороченні державних витрат, при цьому державні функції виконуватимуться на більш високому рівні без шкоди для національної безпеки та соціально-економічної стабільності. Крім того, утворюється безпрецедентний синергетичний ефект, який зумовить високі темпи якісного економічного зростання протягом довгострокового періоду.

Партнерство держави і бізнесу може виражатися різними формами. До таких з тими або іншими застереженнями звично належать оренда державного майна, державне замовлення, державні субсидії, бюджетні кредити, податкові відносини та ін. Однак у рамках поданої вище теоретичної бази, ці відносини становитимуть публічний сектор економіки. Участь на паях держави в капіталах акціонерних товариств, навпаки, потрібно вважати заснованою на суто ринкових принципах, оскільки, незважаючи на наявність сторони, яка представляє державні інтереси, головною статутною метою комерційно організованої господарської діяльності є винятково максимізація прибутку. Державно-приватне партнерство, сутність якого знаходиться на стику державних і приватних повноважень, є цілком конкретним економічним поняттям, яке повинне бути відповідним чином визначене.

Розкриваючи широку концепцію ДПП, варто визначити основну ознаку досліджуваної економічної категорії. Вона полягає в розподілі ризиків між державою і приватним сектором з метою покласти управління ними на того, хто може робити це ефективніше. Важливо підкреслити, що мається на увазі не поділ ризиків і відповідної фінансової відповідальності, властиве для учасників комерційних суспільств, а саме розподіл.

Таким чином, усі наявні й майбутні форми взаємини держави і підприємницьких структур, які умовно знаходяться між державним замовленням і приватизацією, до яких застосуємо зазначену ознаку, є державно-приватним партнерством. При цьому немає значення, кому в цій взаємодії приділяється більша роль. Наприклад, контракт на виконання робіт з гарантійним терміном, що покривають термін експлуатації, і будівництво концесійного об'єкта з мінімальною фінансовою участю держави, відповідно до вищезазначеного, будуть рівною мірою виявляти ДПП.

У більш вузькому змісті ДПП є механізмом економічної політики держави, який дозволяє залучити позабюджетні джерела фінансування, а також інтелектуальні, технологічні, управлінські й інші ресурси приватного сектора до вирішення суспільно-важливих інвестиційних завдань.

Питання, кому належить ініціатива в рамках ДПП, є дискусійним. Щоб відповісти на нього, необхідно змодельовати графіки попиту та пропозиції на ринку ДПП. Очевидно, що попит на інвестиції пред'являє держава. Максимальною ціною попиту буде та, відповідно до якої сукупна ефективність від реалізації проектів на умовах ДПП перевищує додаткові витрати, що виникають. Згідно з тим поглядом, графік попиту має негативний ухил і характеризується високою ціною еластичністю. Це пояснюється тим, що на початковому етапі розвитку механізму держава орієнтується не стільки на зниження витрат, скільки на одержання відповідного досвіду. На цьому етапі попит буде обмежений в основному такою потребою, що зумовлює різкий перехід еластичної ділянки попиту в абсолютно нееластичний. Графік пропозиції на ринку ДПП має позитивний ухил і відображає кон'юнктуру фінансового ринку. Стимулюючі заходи держави і поліпшення інвестиційного клімату визначають у середньостроковому періоді зростання про-

позиції, що на еластичному відрізку лінії попиту приведе до зниження ціни і росту сукупного розміру капітальних вкладень, а на нееластичному – тільки до скорочення вартості інвестицій.

Історично ДПП розбудовувалося починаючи з галузі служб міського господарства, поступово проникаючи (у міру зростання значущості для суспільства) у сферу транспортних послуг і інші галузі. Так, наприклад, державна влада Франції XVI ст. намагалася використовувати приватних підприємців, щоб розбудовувати за свій рахунок і під своїм контролем економічну діяльність, яка забезпечує комунальне обслуговування громадян або економіки в цілому.

Подальший фундаментальний розвиток теорія державно-приватного партнерства одержала в середині XIX ст. А початок її активного використання на практиці припав на 80-ті роки минулого століття [3].

Наукове осмислення взаємодії держави та приватного сектора сприяла виникненню концепції Public Private Partnership. Сам термін «державно-приватне партнерство» є перекладом цього розповсюдженого в усьому світі терміна. Сьогодні механізм ДПП застосовується майже в 100 країнах світу. Інтерес до нього є цілком закономірним підсумком економічної еволюції.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що під державно-приватним партнерством маються на увазі будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований (строковий) період часу між державними і приватними учасниками. Тут обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси: гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних завдань у певній галузі науки, технології та інновацій.

Механізм ДПП передбачає певний спосіб взаємодії держави і бізнесу, що в розвинених країнах призводить до створення нової організаційної одиниці у вигляді спеціальної управляючої компанії, яка створюється для ведення проекту. При цьому в рамках такої організації стосунків можна виділити так звані моделі ДПП, в рамках яких, по суті, визначається, які функції і відповідальність передаються від держави приватному сектору.

Державно-приватне партнерство – це юридично оформлена система взаємин сторін-партнерів, спрямована на спільну реалізацію власних узгоджених економічних інтересів, які з боку держави спрямовані на досягнення суспільних благ, а з боку бізнесу – економічних.

Література:

1. Варнавский В. А. Государственно-частное партнерство : в 2-х томах. – М. : ИМЭМО РАН, 2009. – Т. 1 – С. 12.
2. Вилисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть / гл. ред. Дзодзиев В. Выходит ежемесячно. – 2006. – № 7. – С. 14–19.
3. Тазабеков А. Т. Изучение мирового опыта государственно-частного партнерства как важная предпосылка дальнейшего экономического развития Казахстана / А. Т. Тазабеков // Экономическое обозрение. – 2005. – № 2. – С. 56.
4. Татаркин А. И. Теоретические основы государственно-частного партнерства / А. И. Татаркин, О. А. Романова, Ю. Г. Лаврикова // Бизнес, менеджмент право. – 2005. – № 1. – С. 16.
5. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социологические исследования. – М. : Институт социологии РАН, 2007. – № 2.
6. Якунин В. И. Экспертные заметки. О государственно-частном партнерстве // НП «Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования». 8 февраля 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusrand.ru/enotes/enotes_61.html.
7. Budaus D. Public Private Partnership als innovative Organisationsform/Budaus Dietrich. – Heidelberg, 1998. – P. 4.