

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В науковій літературі точиться дискусія навколо визначення поняття «державно-приватне партнерство» (ДПП). Огляд різноманітних визначень показав, що точне визначення ДПП відсутнє, однак існує низка спільних рис, спираючись на які, можна запропонувати нові підходи до вирішення проблеми концептуального визначення ДПП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), державна політика, фінанси.

Вступ. На сьогодні, державно-приватне партнерство (далі – ДПП, *прим.авт.*) отримало широке визнання і застосовується у багатьох країнах по всьому світові. Починаючи із 90-х років ХХ ст., розвиток ДПП розглядається теоретиками і практиками як провідний інструмент політики соціально-економічного розвитку, оскільки за цей час відбулося зміщення пріоритетів державного управління від прямого виконання функції з надання суспільних товарів та послуг державою до гарантування нею достатніх обсягів і належної якості їхнього постачання [1, 1]. У найбільш широкому розумінні ДПП є системою інституалізованих, довгострокових відносин договірною характеру між державним та приватним секторами для досягнення суспільно-значущих цілей (наприклад, цілей розвитку). На практиці ж існує надзвичайно широкий спектр ДПП із різноманітними цілями, функціями, масштабами, схемами, умовами та учасниками. Проте, більш-менш точного, узгодженого та загальноприйнятого розуміння сутності ДПП, що було б відображено у його визначенні, досі не сформовано. Вивчення семантичного спектру даного поняття на основі визначень, запропонованих в межах різноманітних наукових підходів, дозволяє узагальнити концептуальні проблеми, пов'язані з розумінням сутності ДПП, як суспільно-економічного явища і запропонувати власний підхід щодо можливостей та обмежень застосування даного терміну у економічних теорії та практиці.

Аналіз останніх джерел та публікацій. Із моменту введення в науковий обіг, поняття «ДПП» викликало широку дискусію, в т.ч. і щодо того, чи існує взагалі потреба у точному визначенні того, що саме являє собою ДПП. Проте, більшість визначень ДПП зосереджується на відмінних один від одного аспектах, оскільки дослідження проводилися у контексті різних наукових підходів і відображають відмінні погляди на дане явище. Наприклад, основними аспектами визначення ДПП вважається «...взаємодія між державним і приватним секторами на основі контрактів, ризиків та переваг» або ж «...довгострокові відносини співпраці щодо виробництва і надання суспільних послуг організаціями приватного сектору державному» [1, 147; 2, 59]. Виходячи із подібних розбіжностей, деякі науковці стверджують, що ДПП взагалі не потребує конкретного визначення концептуального характеру, оскільки, з точки зору суспільства, достатнім є розуміння ДПП як будь-якої спільної діяльності державного та приватного секторів [3, 41].

Враховуючи існування широкого кола дискусійних питань концептуального характеру щодо визначення поняття «ДПП», **метою дослідження** буде детальний

розгляд даного терміну в світлі різних наукових підходів із подальшим методологічним узагальненням, яке б дозволило точно відобразити сутнісні характеристики ДПП, як суспільно-економічного феномена.

Основні результати дослідження. Огляд публікацій з тематики ДПП за останні 15-20 років показав, що існує **чотири концептуальних підходи** до розуміння його сутності: 1) організаційний; 2) фінансовий; 3) цільовий; 4) політичний.

Найбільш поширеним в науковій літературі є визначення ДПП, як інструмента державного управління та/або регулювання, тобто, ДПП – це система **організаційних відносин** між державним та приватним секторами економіки, наприклад – у формі фінансових угод [4, 553]. Типовим для даного підходу є визначення ДПП Ван Хема і Коппеняна: «...відносини довгострокового характеру між державним і приватним секторами, в рамках яких вони спільно розробляють та надають суспільству продукти та послуги на основі розподілу ризиків, витрат і ресурсів, пов'язаних із цими продуктами та послугами» [5, 598]. Аналогічними є визначення ДПП практичного спрямування, зокрема - Комісії з ДПП Великої Британії та в інших публікаціях, які можна віднести до організаційного напрямку досліджень ДПП [6, 2].

Інші дослідники при визначенні ДПП насамперед зосереджують увагу на **фінансових** аспектах цих відносин: скороченні державного боргу, зменшенні тиску на державний бюджет через залучення приватного фінансування, покращенні співвідношення ціна/якість у наданні послуг тощо. Визначення ДПП, як системи фінансових взаємин, посідають провідне місце у публікаціях «проектного» напрямку досліджень механізмів реалізації ДПП у сфері суспільної інфраструктури, оскільки саме проектні механізми фінансування ДПП є найбільш поширеними. Наприклад, Дж.Блондел визначає ДПП через елементи фінансового механізму: «...ДПП зазвичай, включає в себе проектування, будівництво, фінансування, обслуговування та/або експлуатацію об'єктів інфраструктури суспільного призначення приватним сектором в рамках довгострокових контрактів фінансового характеру» [7, 19].

Останнім часом ДПП усе частіше розглядається як складова **стратегії суспільного розвитку**, що на основі співпраці держави і бізнесу забезпечує сталі темпи розвитку, зростання загальної ефективності капіталовкладень та досягнення інших цілей розвитку. Наприклад, у дослідженні, проведеному Азійським банком розвитку ДПП визначено як: «...спільну діяльність зацікавлених груп та суб'єктів, на засадах взаємного визнання відповідних сильних і слабких сторін, для досягнення спільних, узгоджених цілей» [8, 42]. Схожі визначення дають й інші міжнародні організації - Світовий Банк, МВФ та ООН. Зокрема, Світовий банк визначає ДПП як «...спільні ініціативи державного та приватного секторів в поєднанні із неприбутковим сектором, іншими державами, міжнародними та громадськими організаціями,... у яких кожен з учасників бере участь у наданні ресурсів... та у процесі ухвалення рішень» [9, 4].

Ще одним, підходом до визначення ДПП є **політичний**, в рамках якого це поняття трактується як політичний евфемізм. Зокрема, зазначається, що поняття ДПП є складовою сукупності «несправжніх, відволікаючих» цілей політико-економічних груп, при цьому справжніми цілями виступають приватизація державних активів і залучення приватних компаній до надання суспільних послуг за рахунок коштів платників податків. Наприклад, К. Греве зазначає, що «... словосполучення «ДПП» виглядає доволі привабливим в очах громадськості, а отже, цілком очевидним є те, що поняття «ДПП» може стати ще одним псевдонауковим терміном, за допомогою якого уряд буде відвертати увагу загалу від все більш складної та запутаної практики державних закупівель» [2, 60]. Щодо останньої концепції слід відразу зазначити, що сприйняття ДПП як евфемізму радше стосується досліджень політологічного або ж соціологічного, аніж економічного спрямування, а отже, використання даного підходу в економічних

дослідженнях є некоректним.

З огляду на полярність думок щодо концептуального визначення поняття «ДПП» в рамках різних підходів, виникає декілька принципових питань. Відмінності у наведених вище визначеннях ДПП не виключають певних **спільних ознак** у різних підходах, при тому, що деякі важливі сутнісні аспекти ДПП взагалі до уваги не взято. **Сталими спільними ознаками** різних визначень ДПП можна вважати те, що: 1) ДПП завжди передбачає співробітництво організацій різних секторів економіки; 2) учасниками ДПП завжди є організації державного та організації приватного секторів; 3) у часовому аспекті ДПП завжди набуває сталого, довгострокового, формалізованого характеру; 4) результатом ДПП завжди є конкретні товари / послуги суспільного характеру.

Інша група спільних ознак у визначеннях ДПП має **варіативну природу**, а саме: 1) фінансові відносини; 2) розподіл ризиків / результатів; 3) перелік суб'єктів / учасників. Найбільш, важливим варіативним аспектом можна, мабуть вважати характер фінансових відносин, оскільки саме фінансові відносини для різних типів ДПП можуть відрізнятися суттєвим, навіть принциповим чином.

Така варіативна складова, як розподіл ризиків, присутня у кожному проекті ДПП, однак її розгляд у більш широкому контексті показує, що цей розподіл є лише одним з елементів більш широкого процесу - **спільного управління ресурсами**, який охоплює обмін інформацією, фінансовими і нефінансовими активами, технічну і політичну підтримку тощо.

Перелік суб'єктів/учасників ДПП також є ознакою варіативного характеру, оскільки у найбільш спрощеному варіанті ДПП можна представити як двосторонні (держава-бізнес) відносини, проте практика ДПП показує, що ці відносини кожного разу поширюються на велику кількість інших учасників: комерційні і некомерційні організації, НУО, науково-дослідні та освітні установи, міжнародні організації та їхні дочірні структури, фінансові донори та агенти тощо.

Ще одним важливим аспектом, який досі залишається поза увагою дослідників ДПП є існування т.зв. **міжсекторних організаційних мереж**, створених партнерами та учасниками ДПП - рад, форумів, асоціацій тощо, які, по мірі зростання масштабів та складності проектів ДПП, набувають усе більш важливого значення [10, 395].

При розгляді ДПП у якості інструмента **державної політики** виникає також запитання щодо того, яким чином впливають відносини ДПП на сам процес державного управління, тобто питання щодо природи механізмів «зворотного зв'язку». При цьому слід врахувати сутність державного управління, що є сукупністю механізмів, процесів та інститутів за допомогою яких різні суспільні групи виражають і реалізують свої інтереси та права, виконують зобов'язання і врегульовують конфлікти. Більш того, виникає питання щодо того, чи усі учасники ДПП мають можливість брати участь у процесі ухвалення рішень (питання інформаційної асиметрії) і якою саме є їхня роль? Визначення ДПП у рамках різних підходів відповідь на ці питання також не дають.

Крім того, у визначеннях не відображено й такий важливий аспект, як **культура державного управління**, що має суттєве значення, оскільки цінності, традиції та інтереси уряду, політичних партій та об'єднань, а також суспільних груп, інтереси яких вони представляють, як уже зазначалося, суттєвим чином впливають на цільове спрямування ДПП. Найбільш гостро постає це питання у країнах, що розвиваються, де органи влади часто демонструють т.зв. «рент-орієнтовану поведінку» в інтересах бізнес-угруповань, і це впливає не лише на конкретні проекти, але й на державну політику у сфері ДПП загалом. На нашу думку, зазначені вище аспекти також потребують конкретизації у визначенні, а точніше – різних визначеннях поняття

«ДПП».

Висновки. Таким чином, огляд різноманітних концептуальних підходів до визначення терміну «ДПП» вказує на низку лакун, таких, як неявне відображення сталих та варіативних ознак відносин ДПП, врахування не лише дво-, але міжсекторної (гетеросекторної) природи мережі учасників відносин, а також інформаційної асиметрії та культури державного управління.

Обговорення також виявило низку концептуальних обмежень у визначенні поняття «ДПП» з точки зору різних підходів. Зважаючи на це, слід обов'язковим чином, при визначенні ДПП враховувати його **«адресність», спрямованість**, тобто саме ті аспекти ДПП, які могли б бути корисними для подолання проблем, пов'язаних з державним управлінням, державним регулюванням та розробкою державної політики у сфері ДПП.

Для цього можна запропонувати наступне:

1. Можна вважати доведеною необхідність одночасного існування та використання у теорії та практиці ДПП кількох концептуальних визначень ДПП, наприклад, для сфер організації, управління, фінансування і державного контролю проектів, які можуть (і мають) відрізнятися.
2. У кожному з подібних варіантів визначення ДПП обов'язковим чином має бути враховано спільні для них усіх ознаки (сталий і варіативний компоненти), такі як характер співпраці учасників, міжсекторні організаційні механізми, механізми фінансування і управління власністю, ризиками тощо.
3. Врахування «адресності» при визначенні ДПП означає, що має бути конкретизовано: а) характер процесу ухвалення рішень, роль та відповідальність різних суб'єктів ДПП (держава, бізнес, громади тощо); б) загальна мета та система цілей ДПП (наприклад, вказати, досягненню яких саме цілей суспільного розвитку сприятиме даний тип ДПП); в) відмінності у цільовому спрямуванні дій різних суб'єктів/учасників ДПП.
4. Для країн, що розвиваються, і, зокрема, для України бажано також врахування аспекту політичної культури, оскільки вона може відігравати провідну роль щодо державної участі та державної підтримки ДПП.

Список використаної літератури:

1. Osborne S.P. (ed.) Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. - London: Routledge, 2000. – 368 p.
2. Greve C. Public-Private Partnerships in Scandinavia //International Public Management Review, Vol. 4, №2, 2003. - pp.59-69.
3. William A.T. Regional Governance: Contemporary Public Private Partnerships in the South // PhD Thesis. - Virginia University of Commonwealth, 1997. – p.41.
4. Hodge G.A., Greve C. Public Private Partnership: An International Performance Review //Public Administration Review, Vol.67, №3, 2007. - pp. 545-558.
5. Van Ham H., Koppenjan J. Building Public Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development // Public Management Review, Vol.4, №1, 2001. - pp. 593-616.
6. Building Better Partnerships: Executive Summary - London: IPPR, Commission on UK Public Private Partnerships, 2001. – www.ippr.org/uploadedFiles/.../BBP%20Exec%20TG%20Edit.pdf
7. Blondal J.R. International Experience Using Outsourcing, Public Private Partnerships and Vouchers. - Arlington VA: IMB Centre for the Business of Government, 2005. – 48 p.

8. Yang Y. (ed.) Public Private Partnerships in the Social Sector - Issues and Country Experiences in Asia and the Pacific. – Asia Development Bank Institution, ABDI Policy Paper, №1, 2000. – 353 p.
9. Working Together for a Change: Government, Business and Civil Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean. - Washington, D.C.: The World Bank, 1999. – 176 p.
10. Wettenhall R. A Genuine Public Private Partnership? // The International Journal of Public Sector Management, Vol.20, №5, 2007. – pp. 392-414.

ПЫЛЬТЯЙ А.В. СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В научной литературе ведется дискуссия, касающаяся определения понятия «государственно-частное партнерство» (ГЧП). Обзор разнообразных определений показал, что точное определение ГЧП отсутствует, однако существует ряд общих признаков, опираясь на которые можно предложить новые подходы к решению проблемы концептуального определения ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), государственная политика, финансы.

PULTYAY O.V. CURRENT CONCEPTS AND APPROACHES TO THE DEFINITION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

There are different definitions for Public-Private Partnership (PPP) in the scientific literature debates. The review of different definitions indicates that there is no precise agreed definition of PPP, but there are some similarities, based on which, we can make new approach for solving the problem of PPP conceptual defining.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP), public policy, finance.