

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ РЕСУРС ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ КРИЗИ

Розкрито сутність концептуальних засад державно-приватного партнерства. Запропоновано шляхи та підходи до застосування організаційного ресурсу, моделі державно-приватного партнерства в українській економіці.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, організаційний ресурс, модель, інновації, проекти.

Раскрыта сущность концептуальных основ государственно-частного партнерства. Предложены пути и подходы к применению организационного ресурса и модели государственно-частного партнерства в украинской экономике.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, организационный ресурс, модель, инновации, проекты.

The conceptual basis of public-private partnership is presented. The ways and approaches to apply organizational resource and public-private partnership model in Ukrainian economy are proposed.

Key words: public-private partnership, organizational resource, model, innovation, projects.

Постановка проблеми. Сьогодні вже очевидним є той факт, що ознаки глобальної фінансово-економічної кризи в умовах України носять більш глибокий характер, оскільки за період існування незалежної держави інноваційний фактор так і не став основою забезпечення економічного зростання. Низька ефективність використання результатів досліджень і розробок в економічному обороті і, відповідно, низька окупність вкладених у дослідження інвестицій є однією з основних проблем національної інноваційної системи.

За таких обставин суспільство як системоутворюючий елемент повинно вирішувати задачу створення умов для ефективного спільного функціонування та розвитку держави і бізнесу, що передбачає визначений контроль з боку суспільства і формування цільових орієнтирів розвитку бізнесу і влади. Для виходу з кризового стану потрібно знайти нові ідеологічні, політичні й управлінські рішення, пам'ятаючи, що при цьому опонентами будуть виступати бізнес, що захищатиме свої інтереси, і держава в традиційній формі свого існування.

Актуальність даної проблеми буде зростати тоді, коли промисловість провідних країн почне

виходити з рецесії, і на арені світових економічних подій з'являться нові лідери, що застосували нові технології, які не лише дозволили подолати кризові потрясіння, але й стали рушійною силою в забезпеченні конкурентоспроможності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед провідних науковців, що розглядають питання державно-приватного партнерства, доцільно відзначити праці О. Іванова, В. Мау, С. Рожкової, Р. Гринберга. У матеріалах чисельної кількості публікацій, присвячених аналізу глобальної кризи, наводяться рецепти подолання її наслідків, проте недостатньо таких, що носять стратегічний характер і пропонують результативні методи та інструменти державного управління.

Відтак, ціль статті постає у розкритті сутності та принципів дії партнерства держави та бізнесу як основного механізму реалізації інвестиційно-інноваційних проектів в умовах реалізації антикризової стратегії.

Виклад основного матеріалу. З точки зору теорії управління, у рамках ідеї корпоративного партнерства сама держава повинна створювати інфраструктуру, навколо якої бізнес зможе розвивати сучасне виробництво. Але для

реалізації цієї ідеї потрібна велика довіра між державою і великим бізнесом. Водночас готовність самого приватного бізнесу брати участь у реалізації такого роду проектів і масштаби його участі залежать у більшій мірі від політичних перспектив розвитку країни, ніж від стратегічних документів, навіть добре опрацьованих, у яких поставлені конкретні цілі й визначені задачі [1]. З точки зору теорії систем, враховуючи властивості будь-якої цілеспрямованої системи, орієнтованої на власне виживання в будь-яких, навіть найбільш несприятливих умовах, у випадку розвитку тенденції жорстокості протистояння великого бізнесу і держави, саме розуміння сторонами катастрофічності наслідків може дати поштовх процесу формування нового світогляду і нових механізмів взаємодії [2].

Нині фінансові зобов'язання держави в розвитку соціально-економічних сфер зростають, оскільки ці сфери є капіталомісткими і низькоприбутковими, а державний бюджет не здатний самостійно забезпечувати підтримку цих галузей. У цій ситуації важливо залучати бізнес, застосовуючи різні способи повернення коштів, головні з яких – частково з держбюджету, частково за рахунок оплати споживачами послуг. Така взаємодія приватного і державного капіталів отримала назву «державно-приватне партнерство» (public-private partnership). У контексті економічних відносин різні форми державно-приватних партнерств (ДПП) відбивають різний ступінь власності й управління об'єктом державно-приватної угоди – від закріплення усіх правомочностей власності одних учасників іншим на певний строк і на визначених умовах. Отже, партнерство, на відміну від традиційних відносин, створює свої базові моделі

фінансування, відносин власності і методів управління. Основною ж характерною рисою державно-приватно партнерства є довгострокове співробітництво між суспільним і приватним секторами, коли приватний сектор здійснює проектне фінансування створення і модернізації інфраструктурних об'єктів, що традиційно керувалися і знаходилися у власності держави [3].

У теоретичному плані заслуговує уваги зміст терміна «приватно-державне партнерство», що вживається комітетом ОЕСД з наукової і технологічної політики [4]: «будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/нескінченний період часу між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси, такі як гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері науки, технології й інновації».

Необхідність у ДПП виникає насамперед у тих сферах, за які держава традиційно несе відповідальність, а саме: об'єкти загального користування; «публічні служби» (*public services*) – ремонт, реконструкція та утримання об'єктів загального користування; прибирання територій; житлово-комунальне господарство; освіта; охорона здоров'я та ін. Наприклад, у країнах «Великої сімки» лідируючими галузями за кількістю успішно реалізованих ДПП-проектів на першу половину 2006 р. були: охорона здоров'я (92 проекти), освіта (81 проект), будівництво доріг (24 проекти). Питома вага ДПП-проектів в інших розвинених країнах (рис. 1) свідчить про найбільшу їх частку в Австралії та Португалії. У країнах з перехідною економікою найбільша питома вага завершених ДПП-проектів у Польщі, Хорватії, Угорщині (рис. 2).

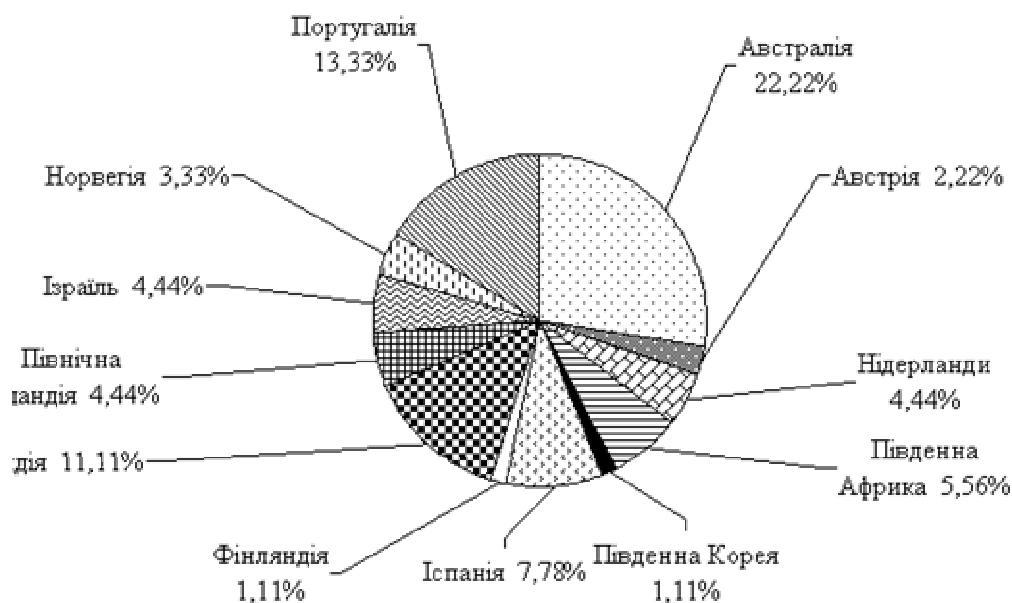
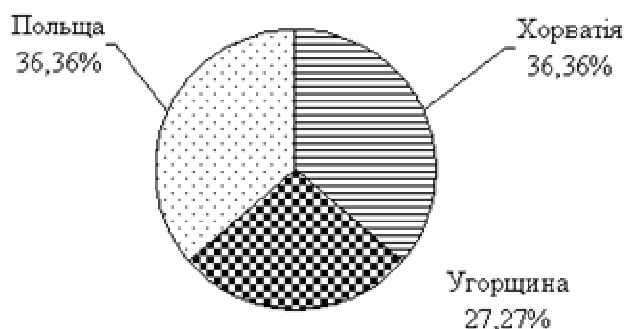


Рис. 1. Завершені ДПП-проекти в деяких розвинених країнах

Джерело: [5].



В умовах кризи найбільш актуальними (як показує досвід зарубіжних країн) вбачається здійснення інфраструктурних проектів, де кожна із сторін здійснює свій внесок у загальний проект. Так, з боку бізнесу таким внеском є: фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління, гнучкість та оперативність у прийнятті рішень, здатність до новаторства та ін.

Європейська комісія визначила чотири основних напрями впливу ДПП на розвиток інфраструктури [6]: надання додаткового фінансування; привнесення нових методів управління; створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому; краще визначення потреб і оптимальне використання ресурсів. У зв'язку з цим важливим моментом слід вважати те, що неминучі підприємницькі ризики перерозподіляються в бік бізнесу. Суспільна ж значимість ДПП полягає в тому, що в кінцевому підсумку виграє суспільство як глобальний споживач більш якісних послуг.

Існує кілька основних форм державно-приватних партнерств – контракти, оренда, концесія, угода про розділ продукції і спільні підприємства. Слід також розрізняти моделі державно-приватних партнерств – конкретні проекти ДПП, що виникли в результаті законної і прозорої процедури добору відповідних учасників ДПП з боку приватного бізнесу для розв'язання конкретних задач економічної політики держави. Нижче наводиться перелік основних моделей ДПП, розміщених за принципом зростання автономності приватного сектора, починаючи з моделі повного державного контролю і закінчуючи максимально автономним приватним сектором. В останньому випадку об'єкт передається йому у власність повністю [7]:

- державне забезпечення суспільними благами;
- контракти на надання полуг;
- аутсорсинг;
- продаж і користування на базі лізингу (Sale & Leaseback (S&L));
- оперативне управління, підтримка і стратегічне управління;
- будівництво, оперативне управління, передача державі (Build, Lease, Transfer (BLT));
- будівництво, користування на базі лізингу, передача державі (Build, Lease, Transfer, Maintain (BLTM));
- будівництво, володіння, оперативне управління, передача (Build, Own, Operate, Transfer (BOOT));

Рис. 2. Завершені ДПП-проекти в країнах з перехідною економікою

Джерело: [5].

- проектування, конструювання, стратегічне управління, фінансування (Design, Build, Finance, Operate (DBFO));
- франшиза;
- концесія;
- партнерство з додатковими правами (Regeneration Partnership);
- повна приватизація (Outright Privatization).

Дослідження показують, що серед країн колишнього СРСР модель державно-приватного партнерства вперше виникла в Росії на початку 1990-х рр. і стала досить популярною [8]. Закордонний досвід дає приклади невдалих спроб подібного співробітництва. Однак уряди європейських країн усе частіше використовують цю схему. Приватно-державні партнерства виникають сьогодні при будівництві шкіл, лікарень, платних автомобільних доріг і місцевих об'єктів комунального господарства. У Британії, наприклад, почав формуватися «вторинний ринок» приватно-державного партнерства, коли приватні компанії працюють з побудованим держоб'єктом і одержують від держави гроші, якщо проект реалізується ефективно.

В Україні на шляху становлення державно-приватних партнерств є наступні перешкоди: 1) збереження ознак державного монополізму в політиці регулювання проектів; 2) відсутність необхідної законодавчої бази; 3) корупція, що перешкоджає прозорому тендерному вибору постачальників послуг для держави; 4) недостатнє використання некомерційних організацій у державно-приватних партнерствах. На жаль, держава будь-якими способами намагається зберегти за собою ключові права стосовно об'єкта державно-приватного партнерства в той час, як єдиним способом залучення інвестицій у малопробиткові сектори економіки є різного роду пільги і забезпечення сприятливого економічного середовища, а також політика невтручання в управління об'єктом з боку приватного сектора.

Та все ж помітні деякі зрушення в законодавчому плані. Так, Мінекономіки розробило проект Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні», уточнивши, що він буде рамковим й визначатиме подальшу політику державно-приватного партнерства – зокрема, йдеться про договори про спільну діяльність, про розподіл продукції.

Як показує практика, у всіх випадках упровадження моделі ДПП після рішення задач законодавчого порядку виникають задачі іншого рівня – це вибір та реалізація стратегії управління. Важливою задачею для менеджменту підприємства є структурування організації та забезпечення відповідності цій проблемі, тобто формування моделі адаптивності системи управління.

Загалом серед рекомендацій організаційного характеру щодо удосконалення умов і механізмів взаємодії державного і приватного бізнесу в реалізації соціально-економічних задач можна назвати наступні: податкові пільги для державно-приватних партнерств і диверсифікованість пропозицій для приватного бізнесу; розробка нових форм державно-приватних партнерств і створення вертикально-інтегрованої системи управління державно-приватними партнерствами, що дозволить скоротити трансакційні витрати й ефективно розподіляти ресурси; розвиток регіональних проектів і перехід від одиничних концесійних проектів до міжгалузевого; створення інституціонального, правового й організаційного середовища державно-приватних партнерств та формування фінансово-економічних інститутів, а також професійна підготовка управлінської ланки державно-приватних партнерств.

Висновки. 1. Економічний зміст державно-приватного партнерства можна трактувати як форму здійснення компромісу інтересів між учасниками, що виражається в залученні інвестицій у реальний сектор економіки,

економічному розвитку регіонів та полегшенні виходу економічних агентів на ринки капіталів.

2. Накопичене світовим досвідом розмаїття концептуальних підходів, форм, методів і конкретних механізмів державно-приватного партнерства може бути використане при рішенні низки важливих задач економічної політики в умовах кризи. Різноманітні форми партнерства забезпечать ефективні рішення у сфері реформування природних монополій, у розширенні практики угод про розподіл продукції, допоможуть швидше вирішити проблеми поліпшення виробничої і соціальної інфраструктури, забезпечити серйозний прорив у сфері комунального господарства.

3. Створення сприятливих правових та інституціональних умов для розвитку державно-приватного партнерства в інноваційній сфері вимагатиме від держави подолання законодавчої невизначеності щодо ряду питань здійснення державно-приватного партнерства, у тому числі володіння, користування і розпорядження результатами науково-технічної діяльності й правами інтелектуальної власності, створеними з використанням коштів державного бюджету, а також послідовного формування правових, організаційно-економічних і фінансових механізмів взаємовигідного партнерства.

4. З усього різноманіття принципів, що лежать в основі концепції державно-приватного партнерства, необхідно зосередитися на наступних: включення в процес потрібних учасників, чітке визначення мети і ролей, поділ повноважень та відповідальності, підконтрольність, стратегічний вплив і управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мау В. Экономическая политика в 2004 году: поиск и модели кон-солидации роста // Вопросы экономики. – 2005. – № 1. – С. 4-27.
2. Иванов О.П. Государство, бизнес и общество в условиях глобализации экономики // <http://spkurdyumov.narod.ru>.
3. Innovative Financing of Infrastructure: The Role of Public Private Partnerships: Lessons From the Early Movers // EIB papers. – 2005. – Volume 10. – № 2.
4. Public-private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, 10-12 December 2002, Headquarters, Paris.
5. Рожкова С.А. Анализ зарубежного опыта реализации проектов ГЧП в различных отраслях экономики // Вестник СПбГУ. – 2006. – Декабрь.
6. Davies, Steve and Fairbrother, Peter / Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and Sources? // School of Social Science, Cardiff University, Working Paper Series, 2003. – Paper 39.
7. Каданя (Кеслер) А.Я. Партнерство между государственными и частными структурами // Экономические науки. – 2007. – № 7.
8. Частно-государственное партнерство. Состояние и перспективы развития в России (Аналитический доклад) / Под редакцией Р.С. Гринберга. – М., 2006. – 79 с.

Рецензенти: Семенов В.Ф., д.е.н., професор,
Верланов Ю.Ю., к.е.н., професор

© Федулова Л.І., Яненкова І.Г., 2009

Надійшла до редколегії 14.05.2009 р.