

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ СУСПІЛЬНОГО І ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ ЕКОНОМІКИ В РАМКАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті подано аналіз теоретичних засад взаємодії державного та приватного секторів економіки, які призвели до виникнення такої форми взаємодії як державно-приватне партнерство.

The article analyzes the theoretical foundations of cooperation of the public and private sectors, which led to the emergence of this form of interaction, as a public-private partnership.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), теорії, взаємодія, державний сектор, приватний сектор.

Key words: public-private partnership (PPP), theory, interaction, public sector, private sector.

Як відомо, в економічній теорії виділяють три основних суб'єкти господарських стосунків: держава, суспільство і приватний сектор (бізнес). Одним із важливих інститутів взаємодії держави і приватного сектору є державно-приватне партнерство (ДПП). Відзначимо, що словосполучення «державно-приватне партнерство» стало активно використовуватися в економічному обігу порівняно недавно. Формально початок його застосування датується близько 1992 р., коли уряд Великої Британії започаткував ініціативу використання приватної консолідації як альтернативи інвестиціям у державний сектор. На перших етапах британські проекти, які називались «приватні фінансові ініціативи (ПФІ/PFI)», були сконцентровані в транспортному секторі. Зараз вони також використовуються в інших галузях.

Про значення співпраці держави і бізнесу в сучасних умовах свідчать дослідження європейських учених, проведені в кінці першого десятиріччя з часу появи терміна «державно-приватне партнерство», які показують, що більше 30 % послуг, які надаються місцевими адміністраціями ЄС, базуються на проектах ДПП [9].

Актуальність даної теми полягає в тому, що для розуміння економічної сутності державно-приватного партнерства необхідно розглянути основні теоретичні підходи до аналізу питання взаємодії суспільного (державного) і приватного секторів економіки.

Питання необхідності державного регулювання економіки були закладені Дж.М. Кейнсом. Механізми державного фінансування економіки суспільного сектору розроблялися в зарубіжній економічній літературі Аткінсоном Е.Б., Майсгрейвом Р.А., Самуельсоном П., Стігліцем Дж.Е. та ін.

Мета статті — охарактеризувати аспекти розвитку економічної теоретичної думки, які здійснили вплив на виникнення державно-приватного партнерства.

Держава почала надавати підтримку ринку і приватному підприємництву, які зароджувалися, в XVI—XVII ст. — в період формування національних ринків у Європі, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків. Тоді ж, через відсутність чітких кордонів між державним і приватним секторами, виникло перше теоретичне обґрунтування взаємин держави і приватного капіталу. Початок був покладений меркантилістами. Меркантилізм — будучи не

стільки напрямом економічної думки, скільки напрямом господарської політики — передбачав активний вплив держави на господарську систему за допомогою протекціонізму, який, правда, не був абсолютним принципом. Однією з ідей меркантилізму стала підтримка національною державою вітчизняного виробника на внутрішньому і зовнішньому ринках. «Не достаток золота і срібла, кількість перлів і діамантів робить держави багатими і процвітаючими, а забезпеченість необхідними для повсякденного життя речами», — відзначав А. Монкретьєн [5, с. 11]. Меркантилістів цікавило збільшення багатства не стільки в окремих людей, скільки в державі загалом. Реалізацію цього вони бачили в проведенні державою цілеспрямованої протекціоністської зовнішньоторговельної політики [7].

Фізіократи, ґрунтуючись на досягнутих при меркантилістах успіхах в економіці, вважали, що лише необмежена дія природних законів (у тому числі свободи торгівлі) слугує суспільному благу, ратуючи за невтручання держави у сферу підприємництва, за вільну конкуренцію. Так, А. Тюрго взагалі виступав проти впливу держави на торгівлю, порівнюючи подібне втручання із «забезпеченням подушками всіх дітей, які можуть впасти». Він був настільки ярим прибічником скорочення державних витрат, що навіть витрати на інфраструктуру — прокладку доріг між містами і провінціями Франції — вважав за необхідне розподіляти між їх користувачами, особливо землевласниками, чим накликав на себе роздратування ряду представників еліти [5, с. 15]. Французький представник фізіократів Ф. Кене, будучи противником втручання держави в промисловість, був водночас прихильником її участі в розвитку інфраструктури (особливо на рівні місцевих властей) [2].

Ліберальна концепція зв'язків держави і приватного капіталу відображала об'єктивну зміну умов господарювання, зберігаючи базисний постулат — підпорядковано-допоміжні функції держави на основі приватної власності і свободи підприємництва. Фундаментальний принцип економічного лібералізму полягає в заохоченні конкуренції, вживанні держрегулювання лише там, де вона, по суті, неможлива.

Ідеї про господарську роль держави в XVIII столітті розвинув А. Сміт у «Дослідженні про природу і причини багатства народів», вперше комплексно обґрунтувавши і сформулювавши лібералізм — економічний і політичний. Вчений був упевнений, що вільне поєднання і конкурентна боротьба приватних інтересів принесуть велику користь суспільству і матимуть кращі результати, ніж втручання держави. Остання покликана лише забезпечувати умови для конкуренції, в обмеженні якої і полягає, як вважав класик, інтерес підприємців [4].

На новий рівень розгляд взаємодії приватного капіталу і держави підняв «реформатор» господарського лібералізму Дж.-Ст. Мілль, перейшовши від аналізу господарської поведінки однієї людини до колективних форм — акціонерних товариств, а також приділяючи підвищену увагу соціальним питанням. Будучи прибічником дотримання суспільного блага, вчений виступав за широкий розподіл приватної власності серед громадян при неухильному дотриманні їх прав, у тому числі й економічних.

Дж.-Ст. Мілль також застерігав від втручання урядів, яким рідко вдається конкурувати на рівних з окремо взятими підприємцями там, де приватна особа володіє необхідною діловою заповзятливістю і коштами.

Велику роль у розумінні сутності і можливостей співпраці держави і приватного капіталу в даній галузі відіграв Фрідріх Ліст — німецький учений, економіст-практик, який заклав основи історичної школи політичної економії. Ліст обґрунтував необхідність державного втручання і регулювання економіки історичним досвідом Німеч-

чини і, зокрема, ганзейських міст. Головна мета держави — прораховувати наслідки господарської політики на тривалу перспективу.

Теорія Дж.М. Кейнса, у порівнянні з концепцією неокласиків, надає державі важливішу роль у господарській діяльності, у створенні бізнесу сприятливих умов для роботи, підкреслюючи пріоритетну спрямованість економічної політики на забезпечення економічного зростання. Кейнс спробував озброїти традиційний англійський лібералізм новою політичною економією, в якій господарська роль держави була б піднесена аж до здійснення загального керівництва макроекономічними процесами [1].

Якщо класичне кейнсіанство розглядало переважно непрямі методи державного регулювання економіки за допомогою бюджетних і грошово-кредитних важелів, то неокейнсіанство досліджувало теорію економічного зростання і циклів, приділяючи водночас увагу і взаємодії приватного капіталу з державою у формі участі останнього в розвитку інфраструктури. Від її стану залежить і динаміка суміжних промислових галузей, рівень інвестицій у них.

Напрямок «неолібералізму» або соціального лібералізму, який виник у західній економічній думці в кінці XIX ст. в період розгортання науково-технічної революції (НТР), був спрямований на поєднання державної участі в господарській і соціальній сферах. Після Другої світової війни поняття «Погоджені економіки» (concerted economy) означало середню між лібералізмом і «дирижизмом» доктрину, за якою взаємодія держави з приватним капіталом необхідна, держсектор і приватний сектор не автономні. Доктрина передбачала необхідність і невідворотність розробки спільних програм між урядом і крупними підприємствами, співпраці приватного капіталу і держави, із залученням фінансових ресурсів останнього і банківського сектору. Цьому сприяла і конкуренція, у тому числі іноземна, яка висунула жорсткі вимоги до системи управління бізнесом.

У рамках концепції неолібералізму передбачалася розширена взаємодія держави з приватним капіталом, коли вільна конкуренція на ринку поєднується з держрегулюванням, зокрема з роботою держави в неприбуткових секторах, включаючи соціальне забезпечення, охорону здоров'я, освіту, науку. Удосконалена система економічних поглядів передбачала перетворення держави з класичного «нічного сторожа» на соціально-ринкову, і розвивалася паралельно з конкуруючою кейнсіанською школою [3].

Методологічні питання державної участі в соціально-економічних процесах і його взаємодії з приватним капіталом піднімаються засновником Фрайбурзької школи, німецьким теоретиком В. Ойкеном. Послідовники В. Ойкена з лондонської і чиказької шкіл виділили в якості одного із завдань держави боротьбу проти засилля приватних монополій. З кінця XIX століття ліберальна держава, на думку В. Ойкена, поступово перетворилося в державу економічну шляхом зрощення держави і господарства і «заполітизування господарства», коли окремі господарські групи, приватні підприємці і працівники, спонукали державу до втручання для зміцнення своїх позицій [5, с. 186].

Лібералізм — або неолібералізм — відразу після Другої світової війни був переважно теоретичним напрямом. Його практичне використання почалося в 1970—1980-і роки, коли західна економіка зіткнулася з труднощами, що призвели до загального погіршення умов відтворення, загострення широкого спектра соціально-економічних проблем кейнсіанської держави.

Відродження доктрини лібералізму резонно пов'язують з ім'ям Ф. фон Хайєка, в роботах якого подано розгорнуте обґрунтування конкуренції як основи демократії.

Разом з іншим представником австрійської школи, Л. Мізесом, їх вважали «радикальними індивідуалістами».

Протягом ХХ ст., у міру розширення державного регулювання, зростаючі обсяги державних коштів стали вкладатися в будівництво об'єктів інфраструктури, шляхи сполучення, енергетику. Неухильне зростання господарського впливу держави, під прямий контроль і регулювання якої до початку 1970-х років підпадали все нові види діяльності, побило всі рекорди. Кейнсіанство само по собі не передбачало прямого вторгнення держави в стосунки власності, оскільки вважалося, що не власність на знаряддя виробництва суттєва для держави. Не виключалися, правда, такі компроміси, як альянс держави з приватною ініціативою у формі «змішаної економіки», з метою забезпечення плідної співпраці держави і приватного сектору, коли ринок поєднується з держінтервенціями, спрямованими на досягнення цілей, непідвладних автоматизму ринкових механізмів. Таким стало неокейнсіанство нобелівського лауреата П. Самуельсона. Цьому теоретикові вдалося поєднати елементи неокейнсіанського і неокласичного напрямів політекономічної теорії із здобуттями «неокласичного синтезу» і виходом на концепцію змішаної економіки. До цього в США дія доктрини «laissez faire», з одного боку, підсилювала економічний прогрес, а з іншого, на думку П. Самуельсона, вела «до розкрадання і виснаження невідтворюваних природних ресурсів, до витіснення монополією саморегулюємої конкуренції» [5, с. 272].

Стан «laissez faire» з мінімальним втручанням держави, на думку П. Самуельсона, був би прийнятною господарською системою при дотриманні ідеальних умов — рівність доступу до людських і природних ресурсів; за однаково сприятливих можливостей; зважаючи на відсутність заздрості й інших суб'єктивних чинників. У таких умовах, вважав П. Самуельсон, необхідність виконувати державі які-небудь функції взагалі б відпала, її роль звелася б до нуля, а з нею — і необхідність у змішаній економіці [5, с. 276].

У 1950-і роки П. Самуельсон разом з іншим американським економістом Р. Масгрейвом розробив основні положення абстрактної теорії суспільних благ, у якій аналізувалися їх об'єктивні господарські властивості та індивідуальні переваги економічних агентів. У цій теорії, зокрема, показано, що державні і приватні економічні інтереси не завжди перебувають у конфлікті. Господарська діяльність держави повинна визначатися інтересами індивідуума в цілях досягнення загальноекономічного оптимуму Парето. Ринкові процеси передбачають у цих цілях доповнююче і корегуюче державне втручання для задоволення потреб людей у товарах і послугах, які ринок сам по собі не в змозі забезпечити. Дане положення перекликається з «дуалістичною концепцією», згідно з якою держпідприємства є додатком до приватного капіталу, усувають «провали ринку». Саме в рамках теорії суспільних благ зроблені спроби визначити можливі напрями, логіку і раціональні межі державної участі в господарських процесах, доцільність і міру її взаємодії з приватним капіталом.

У межах ДПП як специфічної господарсько-правової категорії і формули взаємодії приватного капіталу і держави остання передає частину своїх функцій бізнесу, також запозичуючи у нього певні правила роботи. Сьогодні ДПП все частіше є комплексом договірних взаємовідносин між внутрішніми і зовнішніми інвесторами. Серед форматів ДПП — контракти, угоди (лізингові і про розділ продукції — СРП), особливі економічні зони, спільні підприємства (СП), концесії.

Варто відзначити, що розвитку ДПП передували істотні зрушення в економіці. З 1990-х років організація роботи галузей суспільних послуг на ринкових принципах починає вважатися ефективнішою, ніж традиційна. У суперництві континентальної (з

більш активною господарською роллю держави) і англосакської (ліберально-прагматичною) моделей на перший план вийшла остання, з властивими їй принципами Нової системи державного управління (New Public Management, NPM), побудована на комерційних засадах і спрямована на скорочення бюджетних витрат на суспільні послуги [8]. Сьогодні держава, доповнюючи ринкові механізми, а інколи й обмежуючи їх, коректує дію ринкових сил, «цивілізує» ринок, виправляючи окремі його «провали». Така стратегія набуває поширення у світі.

Взаємовідносини держави і бізнесу, тобто державного і приватного секторів економіки, привертала увагу вчених практично із самого початку появи науки економіки. На перших етапах її розвитку різні наукові школи і напрями розглядали ступінь втручання або невтручання держави в діяльність приватного сектору.

Розглянуті вище основні напрями економічної думки із зародження економічної науки пропонували своє бачення оптимального співвідношення участі державного і приватного секторів в управлінні економікою. Однак, не дивлячись на різноманітність підходів представників різних наукових шкіл, які часто були діаметрально протилежними, всі вони розглядали проблему рівня державного регулювання економіки, його впливу на приватний сектор. Тобто розглядали державний і приватний сектори як антагоністів. І лише у другій половині ХХ ст. з'явилися перші наукові концепції саме співпраці держави і бізнесу, які вилилися у державно-приватне партнерство.

До початку ХХ ст. співробітництво держави і бізнесу в економіці практично не розглядалось. У нові часи виникла концепція змішаної економіки, яка розглядала не лише проблеми державного втручання в ринкові відносини, але й припускала можливість безпосередньої співпраці держави та бізнесу. З початку 90-х років ХХ ст., після появи і реалізації перших проектів державно-приватного партнерства, виникла необхідність теоретичного осмислення інтересів, мотивів, факторів і можливостей співпраці держави і бізнесу у формі державно-приватного партнерства. Хоча державно-приватні проекти не єдине рішення для багатьох проблем суспільного управління, вони істотно сприяли поліпшенню таких галузей, як: комунальне обслуговування, освіта, медицина і продовжують надавати урядам необхідні ресурси для поліпшення інфраструктури.

1. *Коддингтон А.* Кейнсіанская экономическая теория: в поисках главных принципов // Истоки. — М., 1998. — Вып. 3. — С. 338; 2. *Кривуц Ю.Н.* Физиократы о свободе торговли и конкуренции // Вісник ХНУ. — 2011. — № 943: Серія: Економічна. — С.192; 3. *Лісовська О.* Кейнсіанська і монетаристська концепції державного регулювання економіки в контексті забезпечення економічної безпеки України // Український фін.-екон. ін-т. Науковий вісник. — Ірпінь, 1999. — Вип. 1 (4). — С. 38–41; 4. *Тарнавський М.Т.* Адам Сміт: життя та історична роль його наукового надбання // Науковий вісник. — Одеса, 2008. — № 22 (78). — С. 46; 5. Хрестоматия по экономической теории / Сост. Е.Ф. Борисов. — М.: Юристъ, 2000; 6. *Шевченко Б.О.* Державно-приватне партнерство: сутність, форми, умови функціонування // Науковий вісник. — Одеса, 2007. — № 2 (39). — С. 26; 7. *Юрах В.* Меркантилізм в історіографії розвитку теорій інвестицій та інвестиційної діяльності // Наукові записки. — Кіровоград, 2010. — Вип. 13. — С. 319; 8. Public-private partnership: new opportunities for meeting social needs / edited by Harvey Brooks, Lance Liebman, Corinne S. Schelling. — Boston: Published for the American Academy of Arts and Sciences; Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co., 2004. — P. 78–79; 9. *Torres Lourdes, Pina Vicente* Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments / The European Accounting Review. — 2001. — 10:3. — P. 604–619.