

УДК 351:005.2:61

С. М. Вовк

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри організації вищої освіти, управління охороною здоров'я
Донецького національного медичного університету імені Максима Горького

ІНСТИТУЦІЙНІ ДЕФІНІЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МЕДИЦИНІ

У статті проведено аналіз сучасних підходів до визначення дефініцій державно-приватного партнерства. Надано їх порівняння та відмінності щодо медичної сфери. Визначено, що, незважаючи на різні підходи до тлумачення визначень, вони неможливі без застосування теорії державного регулювання економікою.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державне регулювання, охорона здоров'я, приватний бізнес.

Постановка проблеми. Десятиліття трансформацій системи охорони здоров'я України не поліпшували її, швидше навпаки. Витрати продовжують зростати, якість медичних послуг практично не покращується, незважаючи на рішучі зусилля держави на їх зміни. З'являється все більше проблем. Нескінченні дискусії про те, що ж необхідно зробити, загострюються, але цілісного рішення немає. Тому в статті зроблена спроба узагальнити наявні підходи до визначення державно-приватного партнерства в медицині як одного з рішень виходу з наявної кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін державно-приватне партнерство (далі – ДПП) є перекладом поширеного серед науковців світу терміна public-private partnership. За останні роки в Україні маємо низку робіт, присвячених ДПП, у тому числі в охороні здоров'я [1–10]. Разом із тим варто зазначити, що вчені зарубіжних країн [11–16], як і вітчизняні, теж достатньо приділяють уваги цьому питанню. Відбувається це тому, щоб підкреслити пріоритетну роль приватного бізнесу в деяких медичних проектах. Однак, виходячи зі змісту ДПП щодо сучасних реалій України, вчені [1; 3; 6; 9] вважають, що використання терміна «державно-приватне партнерство» стосовно системи охорони здоров'я буде більш точнішим, якщо його розглядати з позиції ринкових відносин у медичній сфері, де чітко визначається провідна роль держави.

Незважаючи на те, що ДПП в охороні здоров'я присвячена велика кількість робіт, основні дефініції ДПП в медицині ще не повністю висвітлені.

Метою статті є аналіз наявних підходів до тлумачення та визначення основних інституційних дефініцій ДПП в медичній сфері.

Виклад основного матеріалу. Наукова привабливість як самої категорії «партнерство», так і концепцій її ідей зростала разом із розповсюдження соціальної ідеології в країнах світу, хоча ті чи інші форми співпраці між державою і приватним сектором були завжди.

Створення ДПП базується на теорії змішаної економіки. Водночас поняття «змішана економіка» та «державно-приватне партнерство» зовсім не тотожні [3, с. 42]. Складні форми організації й ведення спільного виробництва неможливі без використання теорії державного регулювання економіки. З-поміж різних функцій державного регулювання найважливішою є така, що передбачає створення політичних, економічних і правових умов для суб'єктів підприємницької діяльності під час реалізації ними конкретних проектів і програм у тій інституційній формі, в якій господарські партнерства держави й бізнесу існують сьогодні, але де вони являють собою подальшу сходинку розвитку державного регулювання [8, с. 12].

Разом із тим необхідно виділити й інші інструменти державного регулювання. Наприклад, за визначенням, яке усталено в сучасній західній економічній науці, до Public-Private Partnership (далі – PPP) не належать державні закупівлі, кредитування й субсидування державою приватних компаній, пільгове оподаткування, пільгові митні тарифи тощо. При цьому до приватного партнерства зараховують державні інвестиційні програми, що фінансуються не тільки за рахунок бюджету, а й приватним сек-

тором. До РРР зараховують приватні підприємства та концесії, в акціонерному капіталі яких бере участь держава [1, с. 57].

Ще однією основою ДПП є теорія суспільного сектора економіки. У контексті цієї теорії суспільний сектор економіки покликаний вирішувати завдання економічного розвитку й удосконалювати виробничу інфраструктуру, ліквідувати й пом'якшувати кризові провали ринку [4, с. 32].

У теоретичному сенсі ДПП вигідне всім – державі, бізнесу, суспільству та людині. Зацікавленість держави в ньому пов'язана з тим, що воно перекладає на бізнес тягар витрат з утримання свого майна та відмовляється від нерентабельних форм ведення господарства, звільняється від низки економічних функцій, які приватні компанії виконують більш якісно, частково пом'якшує гостроту соціально-економічних проблем особливо в невиробничій сфері [2, с. 58].

Інтерес приватного бізнесу в тому, що приватна компанія одержує в довгострокове володіння державні активи, часто – на пільгових умовах. У рамках довгострокового контракту з державою він має бути гарантованим ринком збуту своєї продукції, володіючи господарською свободою, може підвищувати прибутковість свого бізнесу за рахунок інвестицій при мінімізації ризиків підприємницької діяльності [12, с. 1327].

Від партнерства окремій людині можна очікувати підвищення якості послуг при зниженні ціни на них і часткового вирішення питань життєзабезпечення. Економічний ефект для суспільства полягає в скороченні термінів проектування і спорудження об'єктів соціальної інфраструктури, у більш високих темпах будівництва та швидкому введенні в дію соціально значущих установ [15, с. 506]. Однак усе це лише умоглядні, потенційно можливі вигоди партнерства.

Проблеми починаються тоді, коли головна мотивація бізнесу – отримання прибутку – вступає в конфлікт з основною функцією держави – захистом соціальних інтересів населення.

Розкриття сутності партнерства в державі вимагає докладного розгляду дефініції партнерства, тобто потрібно з'ясувати що таке партнерство загалом. Економічні теорії разом із законодавством покликані дати визначення терміна «партнерство» та розмежувати його з такими близькими поняттями, як «взаємодія», «взаємовигідне співробітництво» й «товариство».

Поки що в Цивільному кодексі України цього не зроблено, хоча окремі визначення наявні в деяких економічних законах і постановах Кабміну.

Саме слово походить від французького *partnaire*, (англійське – *partner*). Його однокореневе слово *parcener* – співспадкоємиць, від лат. *partion* – частка, частина, порція, *partition* – розділяю, розподіляю. У тлумачному словнику В. Даля (1991) зазначено: «Партнер – той, із ким поділяють і успадковують справу». Близьке за змістом до попереднього визначення партнерства подається в багатьох словниках. Так, тлумачний словник визначає його як форму організації бізнесу, що об'єднує більш ніж одного власника (2008). Словник термінів з бізнесу (2009) трактує його як форму організації компанії, фірми, що створюється на основі договору між партнерами, в якому визначаються їхні права, обов'язки, відповідальність тощо.

Із наведених визначень бачимо, що під «партнерством» розуміється не будь-яка взаємодія сторін, які беруть участь у ньому, а лише така, яка супроводжується створенням спеціального юридичної особи та передбачає наявність відповідного договору між сторонами.

Уведення в науковий обіг поняття «державно-приватне партнерство» спричинило дискусію щодо необхідності його точного визначення стосовно різних галузей суспільства, особливо щодо використання в системі охорони здоров'я.

Деякі науковці [10–13] переконані, що наявні визначення партнерства відрізняються лише певними аспектами. Можна погодитися з авторами, які перекладають *public* – держава, *private* – підприємницьке, *partnership* – партнерство [1, с. 11; 5, с. 52]. Але вживання самого терміна «державно-приватне партнерство» нам видається таки більше придатним до використання в охороні здоров'я, де більшість бізнес-проектів будується на приватній (підприємницькій) основі, підприємець є активною дійовою особою й домігантою, хоча держава відіграє ключову роль. За міркуваннями С. Підгайця [9, с. 33], реалізація партнерства в охороні здоров'я дає можливість здійснювати суспільно значущі проекти з найменшими витратами та ризиками за умови надання високоякісних послуг.

Тим не менше А. Спиридонов (2007) справедливо вказує на те, що відсутність єдиного підходу до визначення сутності ДПП в загальній системі взаємодії бізнесу і влади перешкоджає прогресивному розвитку правозастосовної практики. Він пропонує розглядати досліджу-

вану категорію як у вузькому, так і широкому сенсах: «У широкому сенсі під ДПП мається на увазі будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади й бізнесу не тільки в економіці, а й у політиці, культурі, науці. У вузькому сенсі під державно-приватним партнерством розуміється взаємодія бізнесу й влади в процесі реалізації соціально значущих проектів, що мають загальнодержавне значення».

Незалежно від підходу до державно-приватних партнерств, ці поняття передбачають об'єднання державної влади та бізнесу з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер господарської діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання громадських послуг у масштабах усієї країни або окремих територій.

Одним із перших у пострадянському просторі, хто в ранніх роботах максимально точно визначив ДПП, був В. Варнавський: «Державно-приватне партнерство – це інституційно-професійний та організаційний альянс між державою й бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів і програм у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й НДДКР до забезпечення суспільних послуг» [3, с. 53].

Незважаючи на відмінність підходів і неоднозначні відповіді під час визначення поняття державно-приватних партнерств, які пов'язані з питаннями про предмет взаємодії в партнерстві, цільове призначення, сферу застосування та форми його реалізації, В. Варнавський вважає, що під ним можна розуміти партнерство державної (муніципальної) власності й будь-якого приватного сектора на договірній основі. Варто звернути увагу на те, що вчений до форм ДПП зараховує взаємодію, засновану на статусі компанії, що означає факт визнання його на підприємствах, у статусному капіталі яких є частка державної власності, у тому числі спільні з іноземцями концесії. Такий підхід визначає можливу перспективу партнерства державного й зарубіжних економічних секторів у медичній сфері. Але сьогодні в межах національного законодавства України реалізація таких проектів ще залишається не до кінця вирішеною проблемою.

Наведене трактування визначає суспільну значущість ДПП з різними сферами його застосування. Однак деякі сучасні експерти, такі як С. Фільченков (2009), Т. Бондаренко (2010) та ін., на нашу думку, правомірно, відзначають, що

у визначенні відсутня вказівка на рівність сторін у розподілі ризиків.

Більшість вітчизняних авторів (Т. Артемова (2008), І. Запатріна (2012), О. Мартякова (2011), О. Вінник (2013) та ін.), трактуючи поняття «державно-приватне партнерство», роблять акцент на тому, що в рамках партнерства державного і приватного сектора відбувається розподіл і збалансування ризиків, повноважень і/або прибутків.

Л. Шарінгер [11, с. 123] стверджує, що основною метою взаємодії держави і приватного сектора в рамках партнерства є прийняття на себе приватним сектором специфічних ризиків. На нашу думку, відносини ДПП сфери охорони здоров'я передбачають поділ ризиків між усіма його учасниками. При цьому ризики несуть не тільки держава та бізнес, а й суспільство як кінцевий споживач медичних послуг.

Сучасні концепції й підходи до визначення місця ризиків подано в роботі О. Пильтяя [8, с. 67]. Він розглядає партнерство з позиції фінансової кризи перехідного періоду, розробив типові моделі розподілу ризиків у цих умовах. Учений розглядає планування як інструмент антикризових підходів, що є захистом розвитку регіонів і міст. Із цим можна погодитися, оскільки сьогодні реалізація антикризових підходів і розподіл ризиків на державному рівні є недостатньо ефективним заходом, що не дає країні змоги самостійно профінансувати з бюджету соціальні потреби суспільства для вирішення важливих соціально-економічних проектів і програм.

Необхідно звернути увагу ще на те, що в різних визначеннях ДПП неоднозначно представлено ступінь рівноправності учасників таких проектів.

Широкий погляд щодо визначення досліджуваної категорії підтримує С. Трачук (2009). На його думку, «ДПП являє собою інституціональний та організаційний альянс держави й бізнесу, що полягає у взаємодії фінансових, правових, соціальних і політичних факторів, спрямованих на ефективне поєднання державних і приватних ресурсів і їх різних джерел у єдиний комплекс з метою вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни, а також дає змогу сформулювати необхідні умови для залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки, а саме: оцінювання мотивації до стимулювання інноваційної діяльності в приватному секторі шляхом підвищення екологічних, енергозбере-

жувальних стандартів, які спонукають приватний бізнес оновлювати продукцію, що випускається; розвиток методичного та нормативного забезпечення державно-приватного партнерства з дослідженням реалізації його механізму; законодавче закріплення його учасників, форм і моделей у вітчизняній практиці».

На нашу думку, включення до складу визначення переліку завдань ДПП є не зовсім коректним, оскільки потенційний спектр такого роду завдань дуже різний, і далеко не всі з них виділені вченим. Зокрема, об'єктом ДПП можуть бути не тільки інноваційні, а й цілком традиційні з техніко-технологічного погляду проекти.

Інноваційність ДПП як механізму виявляється ще в тому, що існує можливість партнерства між державним і приватним сектором для реалізації суспільно значущих завдань. Більше того, світова практика показує, що до учасників подібних партнерств приєднуються освітні й наукові установи, які приносять нові технології, компетенції тощо.

Така можливість, у свою чергу, сприяє розвитку інноваційного процесу, становленню інноваційної економіки, оскільки партнерство реалізується через конкретні ДПП-проекти, створюючи майданчики розвитку інноваційної інфраструктури (інкубатори, технопарки, технополіси тощо); інноваційні виробництва; нові знання та можливості їх комерціалізації.

Висновки і пропозиції. ДПП є багатоаспектною категорією. Як нам видається, не можна висловити одним конкретним визначенням усю специфіку цього явища. Але, незважаючи на наявні різні підходи до трактування ДПП, можна зупинити свою увагу насамперед на економічному, де ДПП порівнюють з непрямою приватизацією. Також із погляду державної політики та управління такі партнерства перебувають на межі відносин держави й бізнесу, виступаючи при цьому не інститутом приватизації, не інститутом націоналізації, а лише формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків. Тому все це вимагає подальшого розширення дослідження для практичного застосування в охороні здоров'я, що створить можливості розширення доступності якісної медичної допомоги населенню України.

Список використаної літератури:

1. Брайловський І.А. Державне приватне партнерство як інструмент задоволення суспільних потреб / І.А. Брайловський // Наук. записки Нац. університету. – 2013. – № 23. – С. 11–14.

2. Державне управління: основи теорії, історія і практика : [навчальний посібник] / [В. Бакуменко, П. Надолішній, М. Їжа, Г. Арабаджи] ; за заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в здравоохранении / В. Варнавский. – М. : Наука, 2013. – 112 с. – [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://ppp-lawrus.ru/pablics.php?art=12>.
4. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М.В. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – С. 31–36.
5. Каминская Т. Об экономической сущности медицинской услуги / Т. Каминская // Экономика Украины. – 2003. – № 8 (493). – С. 50–54.
6. Лохтина Л.К. Понятие и сущность государственно-частного партнерства / Л.К. Лохтина, Э. Батуев // Медицинский вестник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang,ru>.
7. Мамченко О.П. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики / О. Мамченко, И. Долженко // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2(66). – С. 39–45.
8. Пильтяй О.В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком : [монографія] / О.В. Пильтяй. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 392 с.
9. Підгаєць С.В. Проблеми та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в системі охорони здоров'я / С.В. Підгаєць, Т.Д. Сіташ // Механізм регулювання економіки. – 2012. – № 3. – С. 32–37.
10. Циганкова М.О. Ідентифікація інвестиційного партнерства держави та бізнесу / М.О. Циганкова // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 2. – С. 101–116.
11. Aman, Alfred C. The Human Side of Public-Private Partnerships: From New Deal Regulation to Administrative Law Management» / Aman, Alfred C., Joseph C. Dugan // Indiana Legal Studies Research Paper 329 (2015).
12. Loosemore M. Implementing systems thinking to manage risk in public private partnership projects / Loosemore, M. and E. Cheung // International Journal of Project Management, 2015. – V. 33.6. – P. 1325–1334.
13. Matinheikki Juri. From the profit of one toward benefitting many – Crafting a vision of shared value creation / Matinheikki Juri, Risto Rajala, and Antti Peltokorpi // Journal of Cleaner Production. – 2016. – V. 1. – P. 2345–2379.
14. Shrivastava Ritu. Importance of Public-Private Partnerships: Strengthening Laboratory Medicine Systems and Clinical Practice in Africa /

- Shrivastava Ritu, Renuka Gadde and John N. Nkengason // Journal of Infectious Diseases. – 2016. – V. 213.suppl 2. – P. 35–40.
15. Stevens Hilde. Intellectual property policies in early-phase research in public-private partnerships / Stevens, Hilde, et al. // Nature biotechnology. – 2016. – V. 34.5. – P. 504–510.
16. Wong Eliza LY. How shall we examine and learn about public-private partnerships (PPPs) in the health sector? Realist evaluation of PPPs in Hong Kong / Wong, Eliza LY, et al. // Social Science & Medicine. – 2015. – V. 147. – P. 261–269.

Вовк С. М. Институциональные дефиниции государственно-частного партнерства в медицине

В статье проведен анализ современных подходов к определениям государственно-частного партнерства. Даны их сравнение и отличия, касающиеся медицинской сферы. Определено, что, несмотря на различные подходы к толкованию определений, они не возможны без применения теории государственного регулирования экономикой.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, государственное регулирование, здравоохранение, частный бизнес.*

Vovk S. M. Institutional definitions of the understanding of public-private partnerships in medicine

Held the analysis of modern approaches to definition of public-private partnerships. Analysis of existing institutional definitions of public-private partnerships found that in recent years dedicated to public-private partnerships, including the health of Ukraine, the majority emphasize the priority role of private business in some medical projects. Therefore, this article attempts to summarize the existing approaches to the definition of public-private partnerships in medicine as one of the solutions out of the current crisis.

Key words: *public-private partnerships, government regulation, health care, private business.*