

2. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: зарубіжний досвід та пропозиції для України / авт.-уклад. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. Віскузі В. Кіп Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. Кіп Віскузі, Джоа М. Вернон, Джозеф Е. Гарнінгтон (мол.) ; пер. з англ. О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 1047 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління : довідк. вид. / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 819 с. – Алфавіт. покажч. ст. : с. 762–816.
5. Жарая С. Б. Критерії оцінки якості адміністративних послуг з питань ведення підприємницької діяльності / С. Б. Жарая // Упр. сучасн. містом. – 2009. – № 1–12(33–36). – С. 18–23.
6. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
7. Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 7–12.
8. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 657-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
9. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Джеффри Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 5–10.
10. Bruhn M. Qualitätssicherung im Dienstleistungsmarketing. Eine Einführung in die theoretischen und praktischen Probleme, in : Bruhn, M. / Stauss B. (Hrsg.) : Dienstleistungsqualität, 3. Aufl. – Wiesbaden, 2003. – S. 405–431.

Рецензент: Розпутенко І.В., д.держ.упр., професор.

УДК:35

Жовнірчик Я.Ф.,

д.держ.упр.,
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТИЙКОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ СУСПІЛЬСТВА

У статті на основі теоретичного аналізу уточнено параметри функціонування інституту державно-приватного партнерства в системі державного управління соціально-економічним розвитком.

В статтє на основаннн теоретического анализа уточнено параметри функционирования института государственно-частного партнерства в системе государственного управления социально-экономическим развитием.

The article is based on theoretical considerations specified parameters functioning of public-private partnership in the government's socio-economic development.

Економічні та соціальні зрушення, які відбуваються в Україні, актуалізують необхідність удосконалення механізмів державного управління, посиливши їх здатність передбачати та долати суспільну конфронтацію та соціальну ентропію, поєднувати ринкові методи і державне регулювання, забезпечувати стабільний розвиток суспільства. Вирішення цих проблем об'єктивно пов'язується з впровадженням інституту партнерства як важливої складової соціальної держави з ринковою економікою, який виконує багатоманітні функції і спрямовується на досягнення балансу в реалізації найважливіших соціально-економічних інтересів в суспільстві.

Разом із тим необхідно зазначити, що у вітчизняній науці й практиці не визначені чіткі параметри, що характеризують зміст партнерських відносин держави і бізнесу, зокрема, щодо верховенства держави при формуванні таких відносин, ініціатора і власне сутності державно-приватного партнерства.

Теоретико-методологічне підґрунтя досліджуваного питання складають наукові праці А.Андрущенка, В.Варнавської, В.Гостеніної, В.Давиденко, О.Дація, І.Драгана, В.Ємельянова, В.Жернакова, А.Колота, В.Комаровського, А.Сіленко, В.Скуратівського, В.Смолькова, А.Федуліна, М.Черниш, М.Шевченка, Л.Шинелевої, В.Якимця, В.Якуніна та ін.

Разом з тим недостатньо вивченою залишається проблема розробки теоретичних, методологічних засад та практичних рекомендацій щодо розвитку державно-приватного партнерства у контексті забезпечення стійкого соціально-економічного зростання України.

Метою статті є узагальнення та систематизація параметрів функціонування інституту державно-приватного партнерства в системі державного управління соціально-економічним розвитком.

Виклад основних результатів.

У світовій практиці механізм партнерства бізнесу і влади став дієвим інструментом, який держава ефективно використовує для розв'язання таких актуальних проблем, як залучення значних додаткових фінансових ресурсів та задоволення внаслідок цього потреб населення й бізнесу у високоякісних послугах. Тобто поєднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектора дає змогу підвищити ефективність інфраструктурних проєктів та використання потенціалу, який знаходиться у розпорядженні суспільства.

Цей інститут уособлює синергетичну взаємодію суспільних секторів з різними інтересами, настроями і очікуваннями, проте можуть взаємодіяти для досягнення поступових і послідовних змін на краще у підвищенні добробуту населення. Така синергія зростає з переходом України до нових

цивілізаційних форм постіндустріального, інформаційного суспільства, в якій партнерство виступає необхідним елементом суспільних відносин і поширює можливості державного управління у вирішенні соціально-економічних проблем, інтеграції до світового економічного, політичного, наукового та освітнього простору.

Безумовно, акцентуючи увагу на практичних вимогах щодо реалізації інвестиційних проектів через механізм державно-приватного партнерства, на нашу думку, необхідно розглядати найбільш значущі теоретичні аспекти формування і розвитку відносин держави і бізнесу.

У зв'язку з цим, незалежно від того, йде мова про державний або регіональний рівень, доцільно ще раз згадати, що до середини ХІХ ст. економічна теорія, яка базувалася на працях англійських класиків політичної економії (А. Сміта, Д. Рікардо), була просякнута ідеєю абсолютної залежності усіх господарських процесів від непорушної дії об'єктивних законів.

Загальновідомо, що, незважаючи на зауваження А. Сміта про необхідність державного коригування господарських процесів, класична теорія в цілому практично не залишала місця свідомій і систематичній дії держави на окремі економічні процеси і відтворення. Власне, це впливає і з доробку Д. Рікардо, який присвятив свою основну працю аналізу основ оподаткування (1817 р.), тобто одному з найбільш суттєвих питань взаємовідносин держави і бізнесу [2]. Праці класиків політичної економії знайшли своє відображення у багатьох подальших економічних теоріях і концепціях.

Природно, що позиції щодо ролі держави в економіці можуть бути різними, тому ще у першій половині ХІХ ст. ліберальна доктрина, в свою чергу, розділилася на два напрями: класичну ліберальну доктрину, яка відстоює свободу підприємництва і невтручання держави в економіку; ліберальну концепцію реформіста – сучасну, яка, не відмовляючись від базових ліберальних цінностей, ратує за активну роль держави (у цьому напрямі працювали І. Бентам, Дж. Мілль та інші).

У рамках цих положень можна згадати, що, наприклад, Дж. С. Мілль у «Принципах політичної економії» (1848 р.) впритул підійшов до розуміння провалів ринку і вважав, що держава може і повинна узяти на себе витрати за розвиток господарської інфраструктури, підтримки науки тощо. Безпосередньо у своїх працях він виступав проти поляризації суспільства і закликав до соціального партнерства.

У зв'язку з цією проблемою хотілося б відзначити, що у формуванні партнерства активна роль в Україні, виходячи з реальної ситуації, має відводитися державі при дотриманні нею прийнятих правил і принципів партнерства з бізнесом.

Справжню революцію в економічній теорії, як відомо, зробила опублікована у 1936 році «Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей» Дж. Кейнса. З його ім'ям пов'язане народження нового напрямку західної

економічної думки – кейнсіанства, що поставило в центр уваги проблеми саме економічної політики держави.

У своїх працях Дж.Кейнс відмовляється від деяких основних постулатів неокласичного вчення, зокрема, від розгляду ринку як ідеального саморегульованого механізму. Ринок, з погляду Дж. Кейнса, не може забезпечити «ефективний попит», тому стимулювати його повинна держава за допомогою кредитно-грошової і бюджетної політики. Ця політика має заохочувати приватні інвестиції і зростання споживчих витрат так, щоб сприяти найбільш швидкому зростанню національного доходу. Практична спрямованість теорії Дж. Кейнса забезпечила їй широку популярність у післявоєнні роки. Кейнсіанські «рецепти» стали ідеологічною програмою змішаної економіки. З урахуванням викладеного суттєвим моментом є уточнення функцій держави, які тієї чи іншої мірою можуть вплинути на формування партнерських відносин між державою і бізнесом.

У зв'язку з цим доречно нагадати, що, зокрема, Кэмпбелл Р.Макконнелл та Стэнли Л.Брю виділяють п'ять економічних функцій держави: 1) забезпечення правової основи і соціального клімату, сприяючи ефективному функціонуванню ринкової економіки; 2) підтримання конкуренції; 3) перерозподіл прибутків і матеріальних благ; 4) регулювання розподілу ресурсів та коригування побічних ефектів; 5) стабілізація економіки [5]. Принципово важливою тут є необхідність створення державою нормативно-правової бази для формування державно-приватного партнерства. Саме це концептуальне положення – необхідність розгорнутої нормативно-правової бази на всіх рівнях влади, а також створення адекватного конкурентного середовища і стабільної бази для розвитку всіх секторів економіки – є основою, на якій у цій роботі передбачається позначити й обґрунтувати найбільш значущі напрями формування партнерських відносин держави і підприємницьких структур в умовах розвитку країни.

Водночас цих теоретичних положень може бути недостатньо для визначення й обґрунтування усіх основних тенденцій формування зазначених партнерських відносин, що склалися нині. Насамперед це пов'язано з тим, що на сьогодні в економічній теорії існують різні концептуальні розробки, які дають змогу поглянути на дослідження, що проводяться, ніби з іншого боку, тобто з боку підприємницьких структур.

Власне, зберігаючи позицію про найбільш активну роль держави у процесі реалізації інвестиційних проектів на умовах державно-приватного партнерства, висловлену вище думку можна звести до того, що немає очевидних положень, які заперечують той факт, що підприємницькі структури мають бути неактивними учасниками яких-небудь конкретних напрямів і тенденцій цього партнерства в сучасній економіці. Можливо, що при створенні адекватних умов, які діятимуть упродовж досить тривалого часу, настане момент найбільшої активізації бізнес-структур у питаннях формування партнерства з державою. Кожен учасник партнерства націлює

свою діяльність як на збільшення власних прибутків, так і на зростання громадського добробуту.

Поза сумнівом, що саме значення терміна «партнерство» в теорії і на практиці має передбачати якісь рівноцінні і рівнозначні прояви як з боку держави, так і з боку бізнесу, оскільки обидві сторони процесу зацікавлені у збільшенні власного і сукупного доходу (ефективних результатів, позитивних досягнень тощо).

У зв'язку з цим доцільно ще раз згадати, що кейнсіанська концепція «ефективного попиту» не зуміла повністю витіснити неокласичну теорію «ефективної пропозиції». Як відомо, неокласична теорія, одним з основоположників якої вважається А. Маршалл, ґрунтується на перевазі вільної конкуренції і природності, стійкості економічних, зокрема, виробничих, процесів. Загальновідомо, що відмінність у цих основних концепціях полягає в неоднаковому підході до методів державного управління.

Згідно з неокласичним напрямом, зовнішні коригувальні заходи мають бути спрямовані лише на те, щоб усунути перешкоди, що заважають дії законів вільної конкуренції, тому державне втручання не повинно обмежувати ринок з його природними саморегулюючими законами, здатними без будь-якої допомоги ззовні досягти економічної рівноваги.

У цьому полягає основна відмінність неокласичної моделі від кейнсіанської концепції, яка стверджує, що динамічна рівновага нестійка, і робить висновки про необхідність прямого втручання держави в економічні процеси. Наприклад, А. Маршалл, відводив державі лише непряму роль у регулюванні економічних процесів.

Загальновідомо, що в неокласичній теорії, у свою чергу, широкого розвитку набули два напрями: теорія економіки пропозиції і монетаризм. У рамках цієї теорії варто нагадати, що в 1970-1980-ті роки нові напрями неокласики (монетаризм, нова класична економіка, теорія громадського вибору) помітно потіснили кейнсіанство. Незважаючи на множинність напрямів в економічній теорії, цих економістів об'єднує думка про те, що економічне зростання є благом для будь-якої національної економіки як у цілому, так і по окремих її сегментах.

Власне реальне впровадження державно-приватного партнерства на різних рівнях влади може сприяти економічному зростанню, а вдумлива його реалізація на практиці приведе до підтримки національної безпеки країни. Істотним моментом є розуміння того, що за різних інших (поза сумнівом, більш значущих) умов реалізація державно-приватного партнерства може забезпечити економічну безпеку країни.

Розвиток неоінституціоналізму сприяв переосмисленню ролі держави. В цілому неоінституціоналізм досить критично ставиться до цієї ролі, вважаючи, що посилення держави сприяє зниженню економічної ефективності ринкового механізму. Зокрема, саме проти державного втручання в економіку і була спрямована теорема Р. Коуза (1960 р.). Таких прикладів можна навести багато. Проте неоінституціоналісти розуміють,

що складні форми обміну неможливі без активної участі держави, яка специфікує права власності і забезпечує виконання контрактів із бізнесом. Маючи цю важливу монополію, держава набуває можливість перерозподіляти права власності і на свою користь. Разом з цим, міркуючи вже про внесок німецьких економістів у розвиток теорії управління, хотілося б, наприклад, звернути увагу на державно-політичні принципи економічної політики, які розробив В. Ойкен.

Розробляючи концепцію економічного порядку, В. Ойкен зазначав, що саме економічна політика сприяла тому, що багато держав ХХ століття, хоча і працювали з повним навантаженням, але залишалися слабкими [2]. З цього фактичного розвитку держави можна вивести принципи, яких необхідно дотримуватися для того, щоб зробити державу такою, що функціонує в як сила, яка встановлює порядок.

Перший принцип: політика держави має бути націлена на те, щоб розпустити економічні владні угруповання або обмежити їх функції. Будь-яке зміцнення владних угруповань посилює падіння неофеодального авторитету держави.

Другий принцип: політико-економічна діяльність держави має бути спрямована на створення форм економічного порядку, а не на регулювання економічного процесу. Цей принцип, на нашу думку, певною мірою є вагомим для розвитку партнерських відносин держави і бізнесу (на будь-якому рівні влади).

Виходячи з цього положення, необхідно відзначити, що держава, не забезпечуючи в повному обсязі своїх зобов'язань перед населенням країни, повинна сприяти створенню тих форм, які здатні це зробити, тобто необхідно реалізувати такі нові форми державно-приватного партнерства, яким держава здатна делегувати частину своїх повноважень для виконання своїх зобов'язань перед громадянами. Природно, що, насамперед, йдеться про територіальні органи управління, які безпосередньо забезпечують реалізацію продекларованих населенню зобов'язань (щодо, наприклад, розвитку регіональної інфраструктури, формування сучасного житлово-комунального господарства, підтримки міського громадського транспорту, збереження робочих місць у депресивних регіонах і створення нових робочих місць в усіх регіонах, сучасного надання населенню соціальних, медичних, освітніх, інших послуг тощо). Тому найяскравіше зазначення положення має виявлятися на регіональному рівні, де здійснюється конкретна реалізація зобов'язань держави перед населенням конкретного регіону країни.

Очевидно, що переваги ринкових принципів господарювання можуть доповнюватися механізмами державного управління і контролю. З цієї причини державу не можна розглядати як пасивного спостерігача за соціальними й економічними процесами. Як відзначає Є. Кузнєцова, «держава відіграє ключову роль у справі коригування і виправлення негативних наслідків функціонування ринкової економіки», впорядковуючи стихійні ринкові сили [4]. Власне, держава є гарантом

свободи підприємницької діяльності, вона покликана захищати права власників і права споживачів, ринкову конкуренцію, відіграє виключно важливу роль у формуванні зовнішнього середовища, істотно сприяє впровадженню науково-технічного прогресу, а також здатна забезпечити збільшення конкурентоспроможності усієї національної економіки.

Необхідно визначити, якими завданнями може бути виправдане подальше розширення масштабів присутності держави на ринку інвестицій. З цього питання є багато різних публікацій і наукових праць. Як приклад, доцільно навести думку фахівців, підготовлену в Інституті стратегічних досліджень. Так, першим пріоритетом є державна підтримка проектів з високим мультиплікативним потенціалом, тобто це реальний шлях не лише зниження інфляційного тиску на економіку державних інвестиційних витрат, що нарастають, але й диверсифікації реального сектора. Другий напрям – це реальний шлях усунення загрози можливої втрати джерел стійкого зростання виробництва не лише в середньостроковій, а і в довгостроковій перспективі.

Проте для успішної діяльності необхідний точний і вивірений механізм відбору інвестиційних проектів національного масштабу, здатних покращити ситуацію в країні, з економічно обґрунтованими розрахунками їх ефективності і потенціалу мультиплікації ділової активності в економіці [3].

Ключова вимога до такого відбору – реалізація національних проектів спільно з приватним капіталом на принципах розподілу ризиків, переважно за рахунок механізмів надання гарантій від некомерційних ризиків для інвесторів, а не за рахунок пайового співфінансування. Усе це може дати змогу не допустити трансформації Інвестиційного фонду в чергову неефективну цільову програму. Це є вкрай принциповим для реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах.

Не менш актуальні проблеми державної інвестиційної політики в широкому контексті (на всіх рівнях державної влади). Потрібна консолідація зусиль держави і приватного капіталу.

Абсолютно очевидно, що та політика, в основі якої лежать ліберальні пріоритети, у контексті створення сприятливих умов для бізнесу і приватних інвестицій поки виявляється малопродуктивною. Проте, незважаючи на поточну ситуацію, очевидно, що економіка має певний потенціал прискорення економічного зростання. Насамперед, на основі нагромаджених фінансових ресурсів та ефективного використання науково-технічного, інтелектуального, кадрового і природного потенціалу. Це дає впевненість, що держава зможе якнайповніше задовольняти потреби населення, у тому числі і делеговані нею підприємницьким структурам. Проте підприємницькі структури не завжди усвідомлюють соціальну відповідальність. Разом з цим приватний сектор не завжди має достатні фінансові ресурси для реалізації, наприклад, нових додаткових послуг або інвестиційних проектів. Ці ресурси можуть бути у державі або у великому бізнесі.

Як відомо, реалізація соціально значущих проектів або проектів з розвитку інфраструктури, як правило, здійснюється безпосередньо на місцевому рівні управління. Саме на цих рівнях, які найтісніше пов'язані із задоволенням потреб населення, через недостатній обсяг бюджетних джерел фінансування насамперед удаються до залучення коштів недержавного сектора для реалізації значущих для регіонів або міст інвестиційних проектів або підтримки на досить позитивному рівні транспортної, міської або іншої інфраструктури.

Переважно через необхідність вирішення соціально значущих проблем або повного розвитку інфраструктури за відсутності достатнього обсягу фінансових ресурсів, необхідних виробничих площ і кадрового потенціалу формується тісний взаємозв'язок між державою і підприємницькими структурами [1].

У контексті забезпечення ефективної реалізації функцій державного управління механізм державно-приватного партнерства являє частину інституціональної інфраструктури, що сприяє гармонізації інтересів бізнес-структур і громади. Ефективність діяльності органів державної влади певною мірою залежить від чіткого усвідомлення необхідності залучення недержавних структур до реалізації суспільно необхідних проектів. Розуміння значущості цих процесів має знаходити реалізацію в нормативно-правових актах держави.

Висновки. Загалом, вищезазначене дає змогу виділити основні параметри інституту державно-приватного партнерства в системі державного управління соціально-економічним розвитком: по-перше, державно-приватне партнерство є системою заходів реалізації промислової політики, стимулювання інноваційної активності, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури і соціальної сфери; по-друге, з позиції залучення бізнес-структур припускає наявність діяльності приватного сектора у сфері надання суспільних послуг; по-третє, сприяє реалізації підприємницьких ініціатив, економії витрат фінансових та часового ресурсів. При цьому публічний сектор здійснює узгодження громадських інтересів, надає довгострокові гарантії встановлення тарифів, стандартів і правил контролю; по-четверте, забезпечує етико-економічний аспект через реалізацію принципів соціальної відповідальності бізнесу; по-п'яте, виступає альтернативним способом господарювання.

Використані джерела інформації:

1. Барнс П. Государственно-частное партнерство в инновационных системах : [монографія] / П. Барнас. – М.: «Экономист», 2005. – 312с.
2. Державне управління. Філософські, світоглядні та методологічні проблеми : [монографія] / Кол. авт. : За заг. ред. В.М.Князева.– К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
3. Ємельянов В.М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком регіонів України: теорія, методологія, практика : [монографія] / В.М. Ємельянов. – Миколаїв: ПП Ємельянова Т.В., 2012. - 420 с.

4. Кузнецова Е.И. Государственно–частное партнерство в реализации инновационной стратегии: новые возможности для взаимодействия бизнеса и государства/ Е.И. Кузнецова, Д.М. Зарецкая. – М.: «Инфра – М», 2004. – 436с.
5. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика: : [монографія] / Пер. с 13-го англ. изд. – М.: ИНФРА-М, 1999. - 974с.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

Alfred A. Kuratashvili

Doctor of Economic Sciences, Doctor of Sciences in Philosophy and Law, Professor in the field of Social Studies, President of the International Academy of Social-Economic Sciences, Full Member of the New York Academy of Sciences, Academician of the Academy of Political Sciences of the USA

PHILOSOPHY OF SOCIAL GOAL – INITIAL THEORETICAL BASIS OF THE EFFECTIVE STATE MANAGEMENT

У науковій праці пропонується створена автором філософія соціальної мети - як вихідна теоретична основа ефективного державного управління.

В научном труде предлагается созданная автором философия социальной цели – как исходная теоретическая основа эффективного государственного управления.

In scientific work is offered philosophy of social goal created by the author as the initial theoretical basis of the effective state management.

The whole history of development of philosophical, political, legal and economic thought, as well as modern views and approaches of scientists, politicians and so on towards problems of functioning and development of the society, the state and mankind as a whole, in my deep belief, were based and are based, as I call it, on the philosophy of the means.

In this connection, I consider it necessary to pay attention to the fact that under the philosophy of the means I imply the scientifically formed by me that philosophical system of views, which as distinct from the created again by me the philosophy of the goal and the philosophy of the social goal considers as criterion of essence of social-state system not the goal, not the social goal and its realization, but the means.

It is necessary to particularly note that the created by me the philosophy of the goal represents the fundamentally new scientific trend, which radically differs from the approach, based on the means, deep-rooted in the entire civilized world during the centuries.

On the basis of the profound analysis of the mentioned approach I created the scientific trend, which I called the philosophy of the means and through which (i.e. through this scientific trend) the theoretical bases of this approach were disclosed.