

Bilotyil O. M. Formation of strategy of public administration development in the tourist industry of Ukrainian Black Sea region.

The sequence of stages of formation of public administration strategy is characterized generally in article. The sequence of stages of strategic public administration system creation in the tourist industry is offered. Requirements to strategy of public administration development in the tourist industry of Ukrainian Black Sea region are formulated.

Key words: development strategy; public administration; tourist industry; Ukrainian Black Sea region.

Надійшла до редколегії 04.09.2015 р.

УДК 351.83

А. С. Заскалкін,

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ПРИВАТНОГО СЕКТОРА У ВИРІШЕННІ СУСПІЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ЗАВДАНЬ

Розглянуто теоретико-методологічні основи взаємодії держави і приватного сектора у вирішенні суспільно значущих завдань та надано пропозиції з удосконалення цього процесу.

Ключові слова: держава, приватний бізнес, взаємодія, приватизація, державне управління, державно-приватне партнерство.

На сьогодні, незважаючи на наявність окремих розробок з питань власності, регулювання державою приватних економічних відносин, контролю державою приватного сектора тощо, феномен державно-приватних партнерств у теоретичному плані, особливо на регіональному і місцевому рівнях, досліджено явно недостатньо. Понятійно-категоріальний апарат державно-приватного партнерства ще не сформувався, відсутнє єдине розуміння суті державно-приватних партнерств. Фактично недосконалими залишаються проблеми синтезу двох форм власності – державної та приватної з метою фінансування соціально значущих проектів, можливих шляхів урегулювання конфліктів інтересів у державно-приватних партнерствах. Отже, дослідження природи та механізму державно-приватного партнерства, виявлення його ролі у вирішенні соціальних проблем є надзвичайно актуальним у теоретичному і практичному відношеннях.

Загальнометодологічні аспекти співпраці держави і приватного бізнесу та механізми державно-приватного партнерства для вирішення інфраструктурних проектів висвітлюються у працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, таких як В. Варнавський, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Вінник, М. Джеррард, К. Павлюк, С. Павлюк, А.Клименко, В. Королев та ін. В основному предметі досліджень є конкретні прикладні питання функціонування окремих форм державно-приватного партнерства. Незважаючи на представницький список робіт представлених авторів, недостатньо вивченими є проблеми вибору форм партнерства та організації фінансування спільних проектів, маловивченими залишаються питання використання державно-приватного партнерства як інституту сучасної змішаної економіки при значущій ролі держави і все більшій ролі приватного сектора.

Метою даної статті є визначення теоретико-методологічних основ взаємодії держави і приватного сектора з вирішення суспільно значущих завдань та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

У теорії М. Портера про конкурентну перевагу країн як фактори сталого соціально-економічного розвитку країни розглядаються інвестиції, інновації та добробут населення. Процес інтеграції України до європейського співтовариства може бути стимульований успішним переходом на інноваційний шлях розвитку економіки, забезпечений нарощуванням обсягу інвестицій та підвищенням ефективності використання їх.

Обмеженість припливу капіталу із зовнішніх джерел зумовлює необхідність цілеспрямованого регулювання механізмів внутрішнього інвестиційного процесу. Особливою технологією залучення додаткових ресурсів в економіку країни та/або її окремих адміністративно-територіальних утворень у широкому діапазоні сфер діяльності з метою прискореного розвитку найбільш значущих об'єктів громадської інфраструктури та надання якісних медичних, освітніх, комунальних, транспортних та інших послуг виступає інститут державно-приватного партнерства (у зарубіжній доктрині та практичній діяльності використовується термін *Public Private Partnerships, PPP*), що дозволяє на основі конструктивного і взаємовигідного співробітництва органів державної влади і національних бізнес-структур спрямовувати зусилля підприємців на вирішення найбільш значущих для суспільства соціально-економічних проблем при збереженні невід'ємних повноважень і функцій держави. При цьому регуляторна діяльність держави здійснюється за такими основними напрямками: розроблення стратегії та принципів відносин бізнесу з публічною владою і суспільством у цілому; формування інституціонального середовища для розроблення й реалізації партнерських проектів; організація державно-приватного партнерства та управління ним, розроблення форм, методів і конкретних механізмів.

Партнерські відносини держави і бізнесу завжди знаходилися в полі особливої уваги владних структур. Проблеми поліпшення управління державною власністю та можливостей залучення приватних капіталів до реалізації суспільно-соціальних інтересів вимагали регулярного перегляду концептуальної бази [8].

За кордоном до державно-приватного партнерства прийнято відносити широкий спектр бізнес-моделей, сфер застосування, відносин. У найзагальнішому розумінні термін “державно-приватне партнерство”, або ДПП, застосовується при використанні будь-яких ресурсів приватного сектора (капіталу, ноу-хау, підприємницького та менеджерського досвіду) для задоволення суспільних потреб.

Предметом регулювання інституту державно-приватного партнерства є суспільні відносини двох і більше суб'єктів. Основною ознакою партнерських відносин є встановлення контактів, що породжуються спільною діяльністю і включають в себе комунікацію (обмін інформацією), інтеракцію (обмін діями) і соціальну перцепцію (сприйняття й розуміння партнера). У цьому контексті взаємне волевиявлення є сполучною ланкою між початком відносин партнерів і подальшою реалізацією поставлених партнерами завдань.

Термінологічно-концептуальний аналіз показав, що в сучасній світовій практиці державно-приватне партнерство розуміється і як система відносин держави і бізнесу, широко використовувана як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального економічного і соціального розвитку; і як конкретні проекти,

спільно реалізовані державними органами і приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності [1, с. 21].

Нині ідеологія використання інституційних та організаційних механізмів державно-приватного партнерства щодо залучення бізнес-компаній для тривалого фінансування і поточного управління суспільною інфраструктурою та широким колом об'єктів державної власності отримала поширення у світі. ДПП перетворилося на одну з умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни, стимулом для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур.

Однією з широко використовуваних у практиці ДПП технологій є довгострокові цільові програми, ініціатива постановки проблемного питання в яких може належати не тільки конкретному органу влади (органу державної влади або місцевого самоврядування), але також іншим учасникам – фізичним та/або юридичним особам.

Державно-приватне партнерство як відносно нове явище у світовому господарстві відбиває процеси розширення й ускладнення форм взаємодії держави та бізнесу.

Передбачається, що діяльність партнерів у рамках ДПП є взаємовигідною: державі – для вирішення складних проблем суспільного сектора за рахунок отримання додаткових джерел фінансування в умовах бюджетної економії за збереження контрольних функцій у соціально значущих секторах економіки; бізнесу – для збільшення вартості капіталу за рахунок зростання обсягів виробництва, розвитку нових ринків (містких, стійких і передбачуваних), стабільного збільшення прибутку, полегшення виходу на світові ринки, активізації залучення іноземних інвестицій у реальний сектор економіки.

Державно-приватне партнерство – досить складний комплекс юридичних, організаційних та інших відносин між владними органами та бізнес-структурами. Співпраця між державними та приватними партнерами може здійснюватися в рамках різних законодавчих структур, з різноманітним діапазоном сфер застосування, завдань і компетенцій. Кожна зі сторін партнерства додає свій внесок у спільний ДПП-проект: бізнес – фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне керування та використання ресурсів, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, схильність до інновацій, розвиток нових форм організації виробництва, створення нових підприємств, формування ефективних інтеграційно-коопераційних зв'язків тощо; держава – бюджетні кошти, податкові преференції, митні та інші пільги і гарантії, сформоване інституційне середовище для розроблення й реалізації ДПП-проектів тощо.

Аналіз міжнародного досвіду дозволив виділити три стадії зрілості країн за можливостями реалізації ДПП-проектів:

– перша стадія (примітивний рівень): формування рамкових умов використання ДПП – розроблення пріоритетів політики і нормативно-правової бази, ініційованих державним сектором (країни Східної Європи і Латинської Америки, пострадянські країни);

– друга стадія: уточнення моделей ДПП; поява гібридних форм ДПП (фінансування з боку державного сектора здійснюється кількома бюджетними рівнями); розвиток ринку ДПП-проектів; створення спеціалізованих структур, що займаються проблемами ДПП в галузевих державних і муніципальних установах; залучення до реалізації ДПП-проектів інститутів фінансового ринку (розвинені європейські країни – Франція, Іспанія, Італія, Греція, Німеччина; також США, Канада, Японія та Нова Зеландія);

– третя стадія (високорозвинений рівень): удосконалення використовуваних форм ДПП, поява комплексних ДПП-програм; ускладнення схем розподілу ризиків

під час реалізації ДПП-проектів (стосовно всього життєвого циклу, а не для окремих його стадій); розширення учасників ДПП-ринку (пенсійні фонди, фонди прямих інвестицій); підвищення ефективності та конкурентоспроможності органів влади за рахунок передачі управлінського досвіду приватного сектора державному (Великобританія та Австралія).

Світовими лідерами у сфері державно-приватного партнерства визнаються Великобританія, Німеччина, США і Франція.

Зацікавленість у інвестиціях у формі ДПП, викликана потребою держави у приватних інвестиціях та активізації підприємницької ініціативи, виникла ще в середньовіччі. Наприклад, перший у світовій історії проект на концесійній основі, пов'язаний із будівництвом каналу інженером А. Крапон у долині Кроу міста Салонде-Прованс (Франція), датований 1552 р. [7].

На межі ХІХ–ХХ ст. державно-приватні партнерства створювалися в Німеччині та Франції в сфері житлово-комунального господарства (ЖКГ). У 1882 р. було укладено контракт із братами Перр'є на енергопостачання центральних районів Парижа. У концесійній формі державно-приватне партнерство традиційно активно використовувалося багатьма країнами, насамперед у сфері будівництва та експлуатації залізниць [8].

У 50-х рр. ХХ ст. термін “Public Private Partnership” застосовувався у сфері фінансування об'єктів громадського користування, а в 60-х рр. ХХ ст. позначав спільні державно-приватні підприємства у зв'язку з модернізацією і перебудовою міст. У 80-х рр. ХХ ст. схема РРР в США означала співпрацю державного та приватного секторів на міському та регіональному рівнях, для європейських країн – участь у будівництві шкіл, лікарень, трубопроводів, платних автодоріг і мостів, очищенні міських стічних вод, обслуговуванні електростанцій і систем освітлення та ін.

В умовах кризових явищ у фінансовому секторі та необхідності переходу економіки на інноваційний шлях розвитку здійснюється активний пошук інструментів стимулювання інвестиційної і підприємницької активності приватного сектора. Як такий інструмент на перший план висувається зацікавлене партнерство державних органів влади з представниками приватного бізнесу, що здійснюється в різних інституційно-економічних формах на різних рівнях національного господарства – національному та місцевому.

Розгорнуте визначення пропонує В. Варнавський, згідно з яким механізм державно-приватного партнерства – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг [1, с. 54].

У контексті досліджуваної проблематики особливий науковий інтерес становить реалізація пріоритетних національних проектів, під якими ми розуміємо комплекс заходів щодо інституційних перетворень, спрямованих на економічний, соціокультурний та екологічний розвиток країни, що здійснюються за активної підтримки держави в таких пріоритетних напрямках: здоров'я; освіта; розвиток агропромислового комплексу; доступне і комфортне житло на середньострокову перспективу [3, с. 35].

Пріоритетні напрями покликані підвищити ефективність соціальної політики держави, ввести в дію інструментарій соціально-економічних заходів із забезпечення, реалізації й дотримання основних прав людини і громадянина, модернізувати соціальну структуру життя суспільства. Проблематика пріоритетних напрямів відрізняється

безсумнівною актуальністю, оскільки результати зусиль держави в цьому напрямі зачіпають все суспільство, стимулюють зростання економічної активності в підприємницькому середовищі, істотним чином впливають на розвиток країни та якість життя його громадян. Реалізація пріоритетних національних проєктів, що вимагає опрацювання економічних і правових питань з метою мобілізації всіх можливих ресурсів, на нашу думку, органічно вбудовується в концепцію ДПП.

Слід зазначити, що серед вітчизняних спеціалістів і практиків немає єдиної думки про те, які форми взаємодії влади та бізнесу слід відносити до ДПП. У цілому трактування ДПП, що позиціонуються в науковій літературі, умовно можна розуміти двояко:

- у широкому сенсі під ДПП мається на увазі будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади і бізнесу в економіці, політиці, культурі, науці тощо;
- у вузькому сенсі ДПП описує взаємодію бізнесу і влади у процесі реалізації соціально значущих проєктів, що мають загальнодержавне значення.

Ми не розділяємо позицію сприйняття феномена ДПП в широкому сенсі як партнерство держави і бізнесу, що зводиться до інвестицій, спрямованих на підтримку крупних інноваційних проєктів в економіці, освіті та науці, при реалізації яких рівноправні партнери взаємодіють між собою, об'єднуючи вклади, розподіляючи відповідальність і ризики, отриманий прибуток. Враховуючи, що основна частина проєктів неконцесійного типу складається на рівні муніципальних утворень, багато аналітиків вважають за краще говорити про *публічно-приватне партнерство* (public-privatepartnership) [2; 4; 5; 6].

Публічно-приватне партнерство (ППП) – це співпраця органів публічної (державної та місцевої) влади з приватним бізнесом, яке ґрунтується на принципах досягнення балансу публічних і приватних інтересів, економічної ефективності реалізованих проєктів, соціальної спрямованості діяльності та взаємної відповідальності всіх сторін за прийняті зобов'язання.

Отже, PPP – це в багатьох випадках тристороння взаємодія бізнесу, держави і некомерційних організацій громадянського суспільства. Та й сама держава виступає тут як публічний інститут, який діє лише як одна зі сторін рівноправної взаємодії на партнерських засадах.

Тут необхідно уточнити, що у варіанті публічно-приватного партнерства партнером бізнесу є не тільки держава, але і муніципалітети, і громадські інститути, котрі взаємодіють у сфері фінансування, розроблення, будівництва та поточного обслуговування об'єктів муніципальної інфраструктури або в наданні приватними підприємствами певного виду публічних (державних або муніципальних) послуг.

На думку експертів, у розвинених економіках 75–80 % усіх проєктів, що реалізуються на засадах публічно-приватного партнерства як сукупності форм взаємодії муніципальної влади та приватних підприємств, припадає на об'єкти, що надають соціально значущі послуги [1; 7; 8]. Сьогодні, в умовах зростання дефіцитів регіональних і місцевих бюджетів, саме публічно-приватні партнерства можуть стати ефективним інструментом залучення позабюджетних коштів у проєкти з модернізації галузей сфери послуг та соціальної інфраструктури в цілому.

При реалізації проєктів на умовах PPP держава залучає і приватний бізнес для реалізації своїх власних завдань, які вона не може вирішити одномоментно в рамках наявних бюджетних обмежень. PPP, за своїм економічним змістом, є альтернативою прямого бюджетного фінансування, прямих капітальних вкладень.

Механізми ППП реалізуються через базову конструкцію залучення приватних інвестицій у різні види суспільної інфраструктури та публічних послуг.

У зарубіжній практиці делегування повноважень із надання публічних послуг приватним особам комерційними і некомерційними організаціями, переважно у сфері розвитку житлової, комунальної, соціально-культурної, освітньої і фізкультурно-спортивної інфраструктури муніципалітетів та інфраструктури муніципальних об'єктів охорони здоров'я, застосовується досить активно [7].

При цьому ППП обов'язково має розглядатися як сукупність відносин, котрі підлягають моніторингу, що дозволяє зберегти контроль і нагляд держави і муніципалітетів за сферою надання соціально значущих послуг у необхідних для населення обсягах, необхідних структури та якості. В англомовній літературі цю сферу найчастіше описує особливий термін – “publicsocialprivatepartnerships”, тобто “публічно-приватне партнерство у сфері надання соціальних послуг і соціальної підтримки незахищених груп населення”, що одержав поширення в останні роки.

Партнерство в реалізації соціальних проектів на муніципальному рівні – найбільш перспективна сфера взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських організацій та бізнесу, пов'язаних мережею формальних і неформальних взаємин, зумовлених зацікавленістю в успішному соціально-економічному розвитку муніципального утворення.

На наш погляд, однією з форм публічно-приватного партнерства є муніципально-приватне партнерство (МПП) – об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування і партнерів на тривалій основі з питань соціально-економічного розвитку муніципального утворення. Муніципалітет залучає кошти приватних партнерів для виконання робіт із будівництва або експлуатації, реконструкції об'єктів соціальної значущості, а також на надання публічних послуг з їх використанням. По суті, це те саме ДПП, але тільки з питань місцевого значення, здатне забезпечити на тривалу перспективу стабільне економічне зростання муніципальних утворень через збільшення показників зайнятості населення, розвитку торгівлі, збільшення попиту на соціально-побутові послуги, стимулювання підприємницької активності, у т. ч. малого і середнього бізнесу. Основними формами реалізації муніципально-приватного партнерства є концесія, фінансування частини видатків на реалізацію соціальних програм та інвестиційних проектів, надання комунального майна в користування.

Ще одним суттєвим фактором підвищення ефективної системи ППП є активна участь у відносинах партнерства не тільки бізнес-структур і держави, але і недержавних некомерційних організацій, які повинні відігравати роль сполучної ланки між бізнесом, державою і населенням як головної цільовою групою.

Отже, саме ППП – співпраця органів публічної (державної та місцевої) влади з приватним бізнесом, некомерційними організаціями, що ґрунтується на принципах досягнення балансу публічних і приватних інтересів, економічної ефективності проектів, що реалізуються, діяльності соціально спрямованості та взаємної відповідальності сторін за прийняті зобов'язання, – найбільш точно і повно характеризує тристоронню взаємодію бізнесу, держави і некомерційних організацій громадянського суспільства при переході до інноваційного розвитку інфраструктури надання соціально значущих послуг, вивільнення частини бюджетних коштів та залучення адресних соціально орієнтованих інвестицій.

В умовах зростання дефіциту місцевих бюджетів, а також при нинішньому стані бюджетних та інших відносин, між рівнями влади забезпечити нормальне функціонування комерційних і муніципальних об'єктів інфраструктури з надання соціально значущих послуг можливо лише за рахунок залучення ресурсів усіх акторів ППП на території.

Література:

1. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М. : ИД Гос. ун-та – Высш. шк. экон., 2010. – 287 с.
2. *Вінник О. М.* Корпоративні і партнерські відносини: проблеми правового регулювання / О. М. Вінник. – К. : Ін-т приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 161 с.
3. *Грищенко С.* Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практич. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : [б. в.], 2011. – 232 с.
4. Закон України про державно-приватне партнерство // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
5. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові пр. КНТУ. Екон. науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
6. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
7. *Хеда С.* Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні / С. Хеда // Юридична газета. – 2014. – № 31/32 (425/426) – С. 18–22.
8. *Gerrard M. B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2010. – Vol. 38, № 3. – P. 26–31.

Zaskalkin A. S. Theoretical and Methodological Basis for State-Private Sector Interaction to Accomplish Socially Significant Tasks.

The paper considers the theoretical and methodological framework for cooperation between the state and private sector to address socially important tasks, and provides suggestions for improving the process.

Key words: state, private business, collaboration, privatization, public administration, public-private partnership.

Надійшла до редколегії 11.09.2015 р.

УДК 351

Г. П. Кухарева,

*аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

**НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ
ЯК ШЛЯХ ДО СТАНОВЛЕННЯ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Зроблено аналіз концепції належного урядування, включаючи її основні положення, принципи, цілі, характеристики. Висвітлено переваги концепції, її основні положення, а також недоліки та проблемні питання. Означено основні питання щодо можливого запровадження концепції належного урядування в систему публічного управління України.

Ключові слова: публічне управління, концепції публічного управління, належне урядування, прозорість, підзвітність, участь громадянського суспільства.