

## РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ОСНОВІ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

*Круглов В. В.,*

*к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту,  
Харківський торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету,  
м. Харків*

Розглянуто особливості регіонального аспекту державно-приватного партнерства на основі кластерного підходу. Запропоновано шляхи вирішення соціальних проблем у процесі децентралізації владних повноважень при реалізації проектів державно-приватного партнерства.

**Ключові слова:** кластери, державно-приватне партнерство, приватний бізнес, партнерство, децентралізація, державне регулювання.

*Kruhlov V. V.,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department  
of Kharkiv Trade and Economic Institute of Kyiv National University of Trade and Economics,  
Kharkiv*

## REGIONAL DIMENSION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE BASIS OF CLUSTER APPROACH IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The article covers the features of regional aspect of public-private partnership based on cluster approach. The ways of solving social problems in the process of powers decentralization when implementing projects of public-private partnership are proposed.

**Key words:** clusters, public-private partnership, private business, partnership, decentralization, government regulation.

Система державного управління весь час зазнає різноманітних змін, що враховують розвиток суспільних відносин та пріоритетні напрями політичного життя країни. Ефективне функціонування держави, соціуму, господарської структури залежить від побудови ефективної моделі управління на всіх ієрархічних рівнях. І завдання механізмів управління виявляється в можливості адекватного та динамічного впливу суб'єкта управління на об'єкт задля переведення останнього в заздалегідь визначений стан.

Ринковий вектор розвитку більшості країн світу вимагає постійного втручання держави в економіку, форми та методи якого постійно ускладнюються. Причому сучасні науковці у своїх поглядах на роль держави в ринковій економіці дотримуються різних підходів. Як відомо, ринкова модель не є повністю ідеальною, а тому продовжуються пошуки засобів з її вдосконалення.

Постійне підвищення ролі держави, яке призводило до значного бюджетного навантаження у процесі підтримки багатьох соціально важливих секторів, змінюється на перехід до більш ліберальних форм управління, які передбачають комерційні основи в публічному секторі, децентралізацію, створення регіональних кластерів, розподіл із приватним партнером відповідальності. Поступово починає набувати все більшого розповсюдження форма взаємодії держави та приватного сектора, що отримала назву "державно-приватне партнерство" (ДПП).

Процеси державного управління в Україні побудовано відповідно до розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову та розмежуванні публічної влади на державну владу та владу органів місцевого самоврядування. Сучасні політичні виклики висувають завдання децентралізації владних повноважень в Україні та передачі більшості повноважень та ресурсів на місцевий рівень, що дасть можливість розвинути території та підвищити добробут місцевих громад. Реалізація концепції децентралізації передбачає уніфікацію та стандартизацію адміністративних та соціальних послуг, що їх надають органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, на основі максимальної доступності послуг для споживачів та забезпечення умов для належного фінансування їх.

Проведення реформи владних повноважень, зміщення центру відповідальності з багатьох питань на регіональний рівень може послугувати певним поштовхом для активізації державно-приватного партнерства, його ролі в реалізації соціально важливих проектів, упроваджуваних у регіонах.

Питанням державно-приватного партнерства присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні науковці – В. Варнавський, М. Клинова, В. Нордхаус, П. Самуельсон, І. Спасибо-Фатєєва та ін. Регіональний аспект кластерного підходу розглядали М. Енрайт, М. Портер, М. Хмара, Г. Яшева та ін. Враховуючи праці зазначених вчених, слід зазначити, що питання особливостей регіональних кластерів на основі державно-приватного партнерства у процесі децентралізації владних повноважень вимагає додаткового розгляду.

Мета дослідження полягає в поглибленні науково-теоретичних засад створення моделей регіональних кластерів на основі державно-приватного партнерства у процесі децентралізації владних повноважень.

Процес розуміння ролі державного та ринкового впливу на економіку завжди породжував різні погляди, прихильники яких аргументували власну точку зору. Але, враховуючи певну недосконалість кожного з підходів, багато дослідників вказують на те, що більш зваженим є поєднання їхніх можливостей та компенсація недоліків, що існують. Наприклад, П. Самуельсон та В. Нордхаус зазначають, що ефективно та гуманно суспільство повинне використовувати в сучасній економіці змішану систему – ринок і державу [1, с. 58]. Саме таке розуміння подальшого руху економічної системи, на наш погляд, дає додаткові можливості для реалізації завдань всебічного розвитку підприємницької ініціативи та виконання соціально важливих проектів.

Досить широкий розвиток ДПП набуває з 1990-х рр., коли ринкові принципи організації роботи сфери суспільних послуг починають вважатися більше ефективними, ніж традиційні підходи. Суперництво континентальної (з більш активною господарською роллю держави) і англосаксонської (ліберально-прагматичної) моделей завершується широким використанням останньої. Зазначений підхід базується на принципах Нової системи державного управління (New Public Management), що використовує комерційну основу та спрямовується на зменшення бюджетних витрат на суспільні послуги.

Стратегія, коли держава своїми діями то доповнює ринкові механізми, то обмежує, у такий спосіб коригуючи дію ринкових сил, виправляючи окремі недоліки ринкової системи, одержує поширення у світі, так само як і продовжує зростати значущість проектів у рамках ДПП в ЄС [2, с. 95–96.]

Державно-приватне партнерство передбачає використання переваг приватного управління у процесі виконання проекту, що є важливим для державного партнера. Українське законодавство визначає державно-приватне партнерство як співробітни-

цтво між державними органами та органами місцевого самоврядування та юридичними чи фізичними особами – підприємцями на основі договору та у встановленому законодавством порядку [3].

Відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” ДПП застосовується в таких сферах:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їхнє видобування;
- виробництво, транспортування й постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво, експлуатація транспортних магістралей та їхньої інфраструктури;
- машинобудування;
- збирання, очищення та розподілення води;
- охорона здоров’я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- оброблення відходів;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю [3].

Договірні відносини держави та суб’єкта підприємницької діяльності у межах проектів ДПП реалізовується в різних моделях – концесія, лізинг, контракти та ін.

Процеси еволюції системи управління, що відбуваються у публічному адмініструванні багатьох розвинених країн та ставлять за мету делегування повноважень на регіональний рівень, мають досить велику актуальність і для України. Проект реформування владних повноважень в Україні передбачає широку програму децентралізації, що дозволяє змістити акценти на прийняття локальних рішень на місцевий рівень та передати органам місцевого самоврядування відповідні фінансові можливості.

Децентралізацію розуміють як спосіб територіальної організації влади, у результаті якого держава делегує право на прийняття рішень із визначених питань у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [4, с. 88].

С. Турусін визначає децентралізацію як поєднання принципів або інституціональних механізмів, що встановлені законодавчо та делегують окремі державні повноваження нижчим органам влади, місцевим об’єднанням чи децентралізованим одиницям [5, с. 28]. Під децентралізацією розуміють передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок органів вищого рівня. Децентралізація розуміється як система управління, що протилежна централізації. При децентралізації розширюється сфера впливу та владних повноважень місцевих державних органів та системи місцевого самоврядування [6, с. 752].

У процесі децентралізації розмежовуються завдання та функції, зміщуючися з рівня центральних органів на місцевий рівень [7, с. 9]. Метою децентралізації є підвищити ефективність роботи державного механізму та активізувати роботу регіонів та органів місцевого самоврядування для забезпечення прав, інтересів та обов’язків місцевого населення, яке структуроване в регіональні групи та органи місцевого самоврядування [8].

Децентралізація є демократичною формою розвитку, яка розширює систему місцевого самоврядування, активізує населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звужує сферу впливу держави на суспільство, пропонуючи механіз-

ми саморегуляції, зменшує державні витрати на утримання державних структур [9, с. 23]. У процесі децентралізації здійснюється передача управління максимальної кількістю завдань безпосередньо до зацікавлених осіб (їхніх представників) [10].

Отже, на думку науковців, децентралізація розглядається як спосіб організації влади, поєднання принципів та механізмів, що існують на законодавчому рівні. У процесі розвитку децентралізації функції та завдання центральних органів держави передаються на рівень регіонів та органів місцевого самоврядування, тим самим розширюючи права, інтереси, обов'язки та збільшуючи відповідальність останніх.

Такий підхід дає можливість на центральному рівні влади більш зосередитися на питаннях національного масштабу. При цьому на органи місцевого самоврядування лягає політична відповідальність за соціально-економічний стан відповідної регіональної одиниці, що повинно позначитися на якості управлінських рішень та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Враховуючи зазначену ситуацію, слід відзначити, що розвиток конкурентних переваг регіонів в Україні відбувається досить несистемно. Багато регіонів мають відповідну концентрацію фінансових ресурсів, наукових та освітніх організацій, розвинену інфраструктуру, промисловість, поклади корисних копалин, рекреаційний потенціал, а отже, мають інвестиційну привабливість. Необхідним кроком на державному рівні є пошук тих форм регіонального управління, які б дозволили ефективно використовувати наявний потенціал, підвищуючи конкурентоспроможність регіонів.

Однією з форм поєднання суб'єктів державного та приватного секторів на регіональному рівні є кластери. М. Портер визначає кластер як розміщення у відповідному географічному регіоні суб'єктів господарської діяльності та взаємопов'язаних з ними установ у межах окремої галузі, що характеризуються спільністю діяльності й доповнюють одне одного [11, с. 258].

М. Енрайт вводить поняття регіонального кластера, під яким розуміється географічна агломерація фірм, що працюють в одній або кількох споріднених галузях господарства [14]. Переважною формою кластеризації в Україні є тематичні кластери – штучні об'єднання, сформовані на однорідних сегментах ринку [12].

У кластеризації економіки державно-приватне партнерство виявляє себе у спільному розробленні та фінансуванні відповідних кластерних проектів (розвитку кластерних ініціатив; створення інфраструктури; організації конкретного кластера та ін.) [13, с. 73–74].

Кластерний підхід, як і використання державно-приватного партнерства, є достатньо новими для України, а отже, є дефіцит практики застосування, невисокий рівень нормативно-правового опрацювання питань, що регламентують ДПП та кластерний підхід на регіональному рівні, недостатня кількість досвідчених фахівців у відповідних сферах.

До проблематики питань пов'язаних із реалізацією проектів ДПП, слід віднести:

- відсутність спеціальних інституцій для координації проектів ДПП на загальнодержавному та місцевому рівні;
- корупційна складова та забюрократизованість процедур при розробленні земельно-кадастрової документації, отриманні дозволів на будівництво та ін.;
- відсутність приватних інвесторів при реалізації довгострокових проектів.

Враховуючи перехід до системи управління, яка передбачає принципи децентралізації владних повноважень, слід на регіональному рівні визначитися відповідно до норм чинного законодавства з основними організаційними умовами та правовою базою щодо впровадження механізму державно-приватного партнерства з ура-

хуванням місцевої специфіки шляхом створення нових або розвитку тих кластерів, що існують.

Поряд із розробленням правового поля доцільним вбачається створення регіональних органів, відповідальних за розвиток ДПП. До основних функціональних повноважень вказаних органів можна віднести:

- формування та реалізацію основних засад регіональної політики в сфері розвитку ДПП;
- формування стратегії державно-приватного партнерства на основі кластерного підходу, враховуючи особливості та пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку відповідного регіону та перелік потенційних проектів;
- участь у розробленні правових актів, нормативних та методичних матеріалів, що стосуються сфери ДПП;
- проведення конкурсних процедур із визначення приватного партнера для укладення договору в рамках ДПП;
- контроль над виконанням договорів, укладених у рамках ДПП;
- облік та ведення баз даних суб'єктів підприємницької діяльності, інвесторів, які потенційно мають відповідні можливості та ресурси і можуть взяти участь у реалізації проектів ДПП;
- інформаційно-роз'яснювальна робота.

Система розвитку державного управління ДПП на регіональному рівні в умовах децентралізації має передбачати:

- визначення на державному рівні на основі аналізу регіонів порядку створення спеціалізованих регіональних структур із розвитку та управління ДПП, надавши їм повноваження в рамках запровадженої концепції децентралізації влади;
- розроблення порядку взаємодії вищевказаних структур з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань ДПП;
- прийняття окремого закону чи змін до чинного законодавства щодо регіональних особливостей розвитку ДПП;
- широке залучення інвесторів до проектів у сфері ДПП в регіоні, надання необхідних гарантій;
- розроблення та оприлюднення регіональної програми розвитку державно-приватного партнерства;
- створення та запровадження системи управління проектами ДПП та контролю над їхньою реалізацією;
- розширення сфери застосування проектів державно-приватного партнерства на основі кластерного підходу, залучення нових фінансових інструментів;
- організація навчання та підготовки кадрів у сфері публічного адміністрування державно-приватного партнерства, організація семінарів, наукових конференцій із питань розвитку ДПП в регіоні.

Отже, розроблення та запровадження проектів ДПП на основі кластерного підходу у процесі реалізації стратегії децентралізації в Україні є досить новою та організаційно складною процедурою. Проведений аналіз показав, що доцільним є створення необхідних регіональних структур, що здійснюватимуть політику розвитку державно-приватного партнерства в регіоні, та передача відповідним структурам повноважень щодо запровадження політики розвитку ДПП та організації проектів ДПП. Співробітництво держави і приватного бізнесу у сферах ЖКГ, АПК, інфраструктурних проектах, туризмі сприятиме підвищенню конкурентоспроможності підприємств, що входять у кластер, створить позитивний інвестиційний клімат та забезпечить подальше залучення інвесторів у проекти державно-приватного партнерства.

**Список використаних джерел**

1. Самуельсон П. Э., Нордхаус В. Д. Экономика: учеб. пособие: пер. с англ. 16-е изд. М.: ИД "Вильямс", 2000. 680 с.
2. Клинова М. В. Государство и частный капитал в поисках прагматичного взаимодействия. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 122 с.
3. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]//Законодавча база Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Гурне Б. Державне управління [наук.-попул. вид.]/пер. з фр. В. Шовкун. Київ: Основи, 1993. 165 с.
5. Турусин С. В. Централизация-децентрализация: управленческий аспект//Основа экономики, управления и права. 2013. № 1. С. 27–29.
6. Капустіна Н. Б. Децентралізація влади та її повноважень//Вопросы философии. 2001. № 3. С. 752–754.
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України/Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні"; DESPRO. Київ: Софія, 2012. 128 с.
8. Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави//Вісник Запоріж. нац. ун-ту. – 2014. № 4 (I). С. 134–145.
9. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика/О. Скрипнюк//Віче: громад.-політ. і теор. журн. 2015. № 12. С. 22–24.
10. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теор. аспект//Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu\\_2014\\_38\\_11.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf).
11. Портер М. Э. Конкуренция: пер. с англ. М.: Вильямс, 2005. 608 с.
12. Хмара М. П. Розвиток високотехнологічних кластерів як закономірність світового господарства [Електронний ресурс]. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/knp/knp147/knp147\\_111-113.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/knp/knp147/knp147_111-113.pdf).
13. Яшева Г. Кластерный подход. Новые методы повышения эффективности и конкурентоспособности АПК//Беларус. думка. 2008. Вып. 9. С. 72–78.
14. Enright M. J. Why Clusters are the Way to Win the Game?//World link. – 1992. № 5 (Jule/August). P. 24–25.

*Надійшла до редколегії 18.11.2016 р.*

**УДК 351.82:631.1**

## **КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

***Заскалкіна О. М.,***

*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Запропоновано концептуальні положення розвитку інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України, що включають: бачення майбутнього, місію, стратегічну мету, систему стратегічних напрямів та операційних цілей, їхнє досягнення, види забезпечення, етапи реалізації та детермінанти подальших інституціональних перетворень для забезпечення відтворювального потенціалу галузі як результату ефективних дій органів публічної влади.

**Ключові слова:** державне регулювання, механізм державного регулювання, інституціональне середовище, аграрний сектор економіки, державне регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки, концепція розвитку.