

*Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПІДПРИЄМНИЦТВІ**

*Розглянуто сутність та зміст публічно-приватного партнерства. З'ясовано роль публічно-приватного партнерства як інструменту державного регулювання розвитку підприємництва. Обґрунтовано напрямки вдосконалення механізму публічно-приватного партнерства в підприємстві.*

**Ключові слова:** державне управління, публічно-приватне партнерство, підприємство, механізм публічно-приватного партнерства.

*The essence and content of public-private partnership. The role of public-private partnerships as a tool of state regulation of business. Grounded directions to improve the mechanism of public-private partnership in business.*

**Key words:** public administration, public-private partnerships, entrepreneurship, the mechanism of public-private partnerships.

**Постановка проблеми.** Одним з пріоритетних напрямів удосконалення державної політики розвитку підприємництва, як однієї з найважливіших умов сталого соціально-економічного розвитку країни, є покращення взаємодії органів державної влади, підприємництва та громадянського суспільства. Органи державної влади і представники підприємництва повинні працювати узгоджено, в загальних інтересах населення, формуючи партнерські моделі взаємовідносин. Одним з варіантів таких взаємовідносин є публічно-приватне партнерство.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розвитку взаємодії держави та підприємництва, в тому числі на основі публічно-приватного партнерства присвячені праці багатьох науковців, серед яких: В. Бакуменко, А. Бутенко, В. Вайсман, Б. Дезілець, О. Маслюківська, Н. Мушинська, П. Надолішній, Н. Нижник, Ю. Шевчук та інші [2; 3; 4; 9; 10; 11].

Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання визначення сутності, змісту та напрямків удосконалення механізму публічно-приватного партнерства у підприємстві.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутності, змісту та напрямків удосконалення механізму публічно-приватного партнерства у підприємстві.

**Виклад основного матеріалу.** Початок ХХІ століття показав нездатність існуючої бюрократичної системи управління справлятися з новими викликами, її неготовність адекватно реагувати на запити громадян та суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим основне завдання сучасної сис-

теми державного управління полягає у необхідності переходу від бюрократичної моделі управління до моделі публічного характеру управління.

Характерною ознакою публічного характеру державного управління є орієнтація на задоволення суспільних інтересів. У зв'язку з цим, для посилення публічного характеру управління необхідна наявність інститутів, механізмів і процесів, за допомогою яких представники громадянського суспільства та підприємництва отримують можливість відстоювати власні інтереси, реалізовувати законні права і виконувати свої обов'язки.

Представництво інтересів в процесі державного управління, з точки зору інституціалізації, являє собою механізм, за допомогою якого держава на практиці проводить політику залагодження різного роду конфліктів (індивідуальних, національних, територіальних, класових), зближення інтересів різних груп населення, створюючи тим самим умови для їх нормального співіснування [4].

Сучасна концепція державного управління має базуватися на сучасних реаліях у сфері економічних відносин між органами державної влади, громадянським суспільством та підприємництвом. У структурі цих відносин, і як наслідок, в системі державного управління відбуваються зміни, що продиктовані необхідністю розробки нових транспарентних дій держави, що сприяють посиленню управлінського потенціалу. Представники громадянського суспільства та підприємництва є клієнтами органів державної влади і виступають за прозорість і відкритість дій останніх, вимагаючи ефективності задоволення загальнодержавних потреб. Обґрунтованість вимог до органів державної влади та рівні задоволеності результатами їх діяльності залежать від ступеня розвитку громадянського суспільства. Розвиненість громадянського суспільства у свою чергу залежить від ступеня залучення його представників у процес прийняття суспільно значущих рішень і розподілу відповідальності між ними [5].

Для суб'єкта та об'єкта державного управління характерна наявність різних суперечливих інтересів, які необхідно враховувати в процесі прийняття та реалізації суспільно важливих управлінських рішень. Тому владні відносини, що формують основу державного управління, можуть бути представлені на двох рівнях: на мікрорівні та макрорівні (публічна сфера держави) (рис. 1).

На рис. 1 зверху позначена державна політика, що здійснюється органами державного управління, а знизу – групові інтереси та очікування, що задовольняються через партнерство. Точки дотику інститутів влади, з одного боку, та інтересів і очікувань представників громадянського суспільства і підприємництва – з іншого, утворюють публічну сферу. Тобто в даному випадку термін «публічна сфера» використовується «в контексті турботи про публіку», тобто для забезпечення представників громадянського суспільства та підприємництва суспільними благами.

На думку Ю. Хабермаса, «влада є тим самим механізмом опосередкування виникаючих протиріч між публічною і приватною сферами життя, за-

безпечуючи, як і гроші, відтворення природних каналів комунікацій і взаємодій між політичними суб'єктами» [12].



Рис. 1. Публічна сфера держави [4]

Тому в сучасних умовах необхідним є трансформація державного управління у напрямку залучення громадськості в процес прийняття та реалізації суспільно важливих управлінських рішень, тобто посилення його публічного характеру. До процесу прийняття державно-управлінських рішень варто залучати представників підприємництва та громадянського суспільства не тільки з метою посилення публічного характеру управління, але і з метою підвищення його ефективності та результативності.

Формування та реалізація послідовної публічної державної політики вкрай необхідне для створення та розвитку сприятливого інвестиційно привабливого середовища для модернізації української економіки на основі розвитку всіх форм підприємництва.

На жаль, в Україні з початку реформ не було вироблено раціонального підходу щодо державного управління у сфері підприємництва. Використовувались полярно-протилежні підходи: тотального відсторонення від регулювання економікою з боку держави до застосування командно-адміністративних методів управління радянського зразка (з метою ліквідації безконтрольності стихійних ринкових сил), наслідком чого стало фактичне припинення об'єктивних економічних процесів, які є складовими частинами економічної реформи (наприклад, інвестування).

І це при тому, що в умовах ринкової економіки підприємницька ініціатива, реалізація прагнень економічно активної частини населення включитися в цілеспрямовану й ефективну виробничу, комерційну, банківсько-фінансову та інші види творчої діяльності значною мірою сприяють економічному зростанню за рахунок збільшення виробництва товарів і послуг силами приватних підприємств, зниженню соціальної напруженості через збільшення зайнятості населення і рівня його доходів [1].

Підприємницька діяльність (підприємництво) є найважливішим інсти-

тутом будь-якої ринкової економіки, тому що вона забезпечує економічне зростання, виробництво маси різноманітних товарів, покликаних задовольнити кількісно і, що важливо, якісно потреби суспільства, різних його шарів та індивідів [3].

Визначення поняття підприємництва міститься у ст. 42 Господарського кодексу України «Підприємництво як вид господарської діяльності», де зазначається: підприємництво – це самостійна, ініціативна, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [6].

На жаль, в сучасних умовах розвиток підприємництва в Україні характеризується негативними тенденціями, що пов'язані з демотивацією до підприємницької діяльності, до яких можна віднести: високий рівень транзакційних витрат відкриття (закриття) підприємств, отримання дозволів, погоджень, ліцензій, отримання державного замовлення; високі податки, що змушують суб'єктів підприємництва закриватись або йти в «тінь»; недостатній рівень захисту прав власності; недосконалість конкурентного середовища; висока вартість фінансово-кредитних ресурсів; відсутність належних умов для розвитку та ефективного функціонування суб'єктів інституційної підприємницької інфраструктури (бізнес-інкубатори, інвестиційно-інноваційні центри, технологічні парки, кластери тощо).

Отже, органи державної влади і представники сфери підприємництва повинні працювати узгоджено, в загальних інтересах громадянського суспільства, формуючи партнерські моделі взаємовідносин, в тому числі шляхом запровадження механізму публічно-приватного партнерства.

Дослідження сутності публічно-приватного партнерства варто розпочати з перекладу відповідного англійського терміну «Public–Private Partnership». У класичній політекономії «public» протиставляється «private» і об'єднує все «неприватне», тобто державну владу або місцеву владу, а також громадські організації – тобто сили, що відстоюють інтереси суспільства. Дефініція «приватний» в даному випадку ототожнюється з терміном «партнер», що надає власні фінансові та інші ресурси, а також послуги або товари з метою отримання прибутку. В дослідженні використовується термін «публічно-приватне партнерство» – при цьому розуміється, що поряд з центральними і регіональними органами державного управління партнером можуть виступати, органи місцевого самоврядування, а також громадські організації [2].

З позиції науки державного управління категорію публічно-приватне партнерство варто розглядати як: невід'ємну частину єдиної соціально-економічної системи, яка представлена сукупністю економічних відносин, ресурсів, результатів та формує виробничо-економічні, ресурсні, фінансово-кредитні і соціальні зв'язки, що регулюється інституційним середовищем і направлена на виробництво необхідних суспільству послуг або продукції.

Згідно із визначенням Європейської комісії, «Public-private partnershi-

р» – це передача приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проектів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором [8].

Учені Уайт Е., Дезілець Б., Маслюківська О., Шевчук Ю. – автори посібника з публічно-приватних партнерств трактують останнє, як юридично обов'язковий для сторін контракт між особою приватного сектору та державним органом (чи органом місцевого самоврядування), згідно з яким приватний партнер зобов'язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час, репутацію тощо), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги [11].

Науковець Мушинська Н. визначає публічно-приватне партнерство, як юридично оформлену систему відносин між державним партнером або органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, при реалізації яких ресурси партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, для взаємовигідної співпраці з реалізації суспільно-значущих проектів на довгостроковій основі [9].

Варто також зазначити, що протягом ХХ століття публічне адміністрування (public administration) розвивалося як політична наука і було відірване від менеджменту. Тому спроби привнести в публічну сферу закони ринку, а саме принципи публічно-приватного партнерства відображаються в теорії «нового публічного менеджменту», в якій застосування терміну «публічно-приватне партнерство» за своїм змістовним наповненням характеризує залучення приватно-бізнесового сектору до розв'язання суспільно значущих проблем, які відносяться до компетенції держави, як публічного сектору [7; 10].

Загальна ідеологія публічно-приватного партнерства побудована на відносинах рівностатусних суб'єктів – держави, суб'єктів громадянського суспільства та бізнесу, які можуть бути представлені різними інституційними структурами, а вихідним положенням сучасної теорії публічно-приватного партнерства є забезпечення надання якісних суспільно необхідних послуг [11].

На наш погляд, «публічно-приватне партнерство є сукупністю взаємовідносин держави, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання (підприємців), громади, метою яких є створення взаємоприйнятних та рівних умов всім суб'єктам вказаного партнерства для реалізації існуючих можливостей у вирішенні суспільно важливих завдань, досягнення соціального-економічного та екологічного ефекту, отримання та справедливого розподілу прибутку.

Механізмом публічно-приватного партнерства в підприємстві доцільно вважати систему принципів, заходів, засобів, важелів, стимулів (адміністративних, організаційних, правових, політичних, економічних, соціаль-

них, інформаційних тощо), за допомогою яких органи державної влади здійснюють співробітництво з представниками підприємницької сфери, громадськими організаціями, громадою з метою надання кінцевому споживачу послуг або продукції більш ефективно, ніж кожна з даних структур зможе надати самостійно. При цьому механізм публічно-приватного партнерства дозволяє державі реалізовувати публічні інтереси, які формуються на основі суспільно корисних цілей, через делегування частини своїх повноважень для виконання певної частини своїх зобов'язань перед суспільством.

Мета публічно-приватного партнерства у підприємстві полягає в тому, щоб, по-перше, знайти ефективний спосіб реалізації проектів і програм, які повинні забезпечити виконання соціальних функцій державою, по-друге, забезпечити створення більшої доданої вартості для збільшення обсягів надання суспільних послуг, по-третє, провести ефективну передачу приватному партнеру ризиків, пов'язаних з плануванням, будівництвом, інвестуванням і управлінням поточною діяльністю того або іншого об'єкту [5].

Отже, сучасна концепція державного управління має базуватися на сучасних реаліях у сфері економічних відносин між органами державної влади, громадянським суспільством та підприємництвом на базуватися на розробці нових транспарентних дій держави, що сприяють посиленню управлінського потенціалу. Тому до процесу прийняття державно-управлінських рішень доцільно залучати представників сфери підприємництва та громадянського суспільства не тільки з метою посилення публічного характеру управління, але і з метою підвищення його якості.

При цьому цільовими орієнтирами удосконалення механізму публічно-приватного партнерства у питаннях подальшого розвитку підприємництва мають стати: стимулювання розвитку та поширення місцевих підприємницьких ініціатив; удосконалення податкового законодавства та оптимізація оподаткування підприємницької діяльності; розвиток інституційного забезпечення суб'єктів підприємництва; протидія рейдерству і протиправному захопленню майна, активів, власності; зниження трансакційних витрат суб'єктів комерційної господарської діяльності; покращення взаємодії органів державної влади, бізнес-асоціацій та організацій громадянського суспільства; подолання і усунення адміністративних бар'єрів на шляху розвитку підприємницької активності; підсилення прозорості рішень органів державної влади та місцевого самоврядування через впровадження механізмів громадської участі у підготовці і обговоренні нормативних і законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері підприємництва; забезпечення взаємодії держави, громадянського суспільства і підприємництва у науково-освітній галузі шляхом розробки та впровадження інноваційних рішень та розробок у всі сфери суспільного життя.

**Висновки.** Таким чином, у сучасних умовах держава має вибудовувати якісно нову модель державного управління, де пріоритетними є інтереси представників громадянського суспільства та підприємництва, в рамках якої ство-

рюються нові для України механізми взаємодії органів державного управління, інститутів громадянського суспільства та підприємництва, такі як публічно-приватне партнерство. Рушійними силами таких змін є зміна соціальної, економічної, технологічної та екологічної парадигм у напрямку створення та розвитку інформаційного суспільства, постіндустріальної інноваційної «економіки знань», що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел

1. Алексеев І. В. Стратегії розвитку підприємств і державне регулювання економіки : монографія / І. В. Алексеев. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 204 с.
2. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
3. Бутенко А. І. Підвищення ефективності державної підтримки підприємства на регіональному рівні (стан, напрямки, шляхи вирішення) : монографія / А. І. Бутенко, І. М. Сараєва, О. В. Усатов. – Одеса : Пальміра, 2010. – 140 с.
4. Вайсман В. Я. Теоретичні засади розвитку системи державного управління як чинника еволюції державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / В. Я. Вайсман // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 10. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua>.
5. Вайсман В. Я. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм розвитку підприємництва в Україні / В. Я. Вайсман // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 18. – С. 174 – 178.
6. Господарський кодекс України від 06.01.2003 №436-15 (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
7. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-ге вид., доп. – К. : Вища освіта XXI століття ; Знання, 2004. – 342 с.
8. «Зелена книга» (Green Paper) в практиці Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur\\_lex.europa.eu/smartapi/cgi](http://eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi).
9. Муцинська Н. Ю. Публічно-приватне партнерство як інструмент сталого регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Н. Ю. Муцинська. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua>.
10. Нижник Н. Р. Публічна влада та управління: принципи механізми реалізації: монографія / За заг ред. Н.Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
11. Уайт Е. Публічно-приватні партнерства. Посіб. / Е. Уайт, Б. Дезілець, О. Маслюківська, Ю. Шевчук. – К. : ТОВ «Діалог-Київ», 2009. – 80 с.
12. Хабермас Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории / Пер. с нем. Ю. С. Медведева; под ред. Д. А. Скляднева. – М. : Наука, 2001. – 417 с.