

С. В. Сімак,  
к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Академія муніципального управління

# ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

S. Simak,  
PhD (Public Administration),  
associate professor of public administration and local government Academy of Municipal Administration

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF INTERACTION PUBLIC AND PRIVATE SECTOR IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Проаналізовано стан дослідження розвитку партнерських відносин державного та приватного секторів у системі державного управління. Наголошено, що об'єктивну основу розвитку партнерських відносин державного та приватного секторів складають: сприятливі соціально-економічні умови, соціально-політична стабільність, наявність розвинутої інфраструктури.**

**The state of research partnerships of public and private sector in public administration. Emphasized that the objective basis for a partnership of public and private sector are: favorable socio-economic conditions, social and political stability, availability of infrastructure.**

*Ключові слова: бізнес, державний та приватний сектор, партнерські відносини, система державного управління, сталий розвиток.*

*Key words: business, public and private sector partnerships, public administration, sustainable development.*

### ВСТУП

На сучасному етапі розбудови української держави проблеми організації та вдосконалення взаємодії державного та приватного секторів особливо актуальні. Як реакція на зростаючі вимоги, що пред'являються до приватного сектора, все більше усвідомлюється необхідність конструктивного діалогу між державою, бізнесом та суспільством. Проте, баланс інтересів між бізнесом, державою та місцевою владою у питанні про відповідальність за добробут громадян, території та країни в цілому поки що не знайдено.

Зазначені науково-теоретичні проблеми державного управління знайшли висвітлення в працях українських та зарубіжних фахівців з державного управління, адміністративного права, історії та теорії держави і права: В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, В.І. Борденюка, Р.В. Войтович, М.В. Гамана, Н.Т. Гончарук, О.П. Дем'янчука, Т.Т. Ковальчука, Т.В. Мотренка, П.І. Надолішнього та ін.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розвинути положення теорії розвитку партнерських відносин державного та приватного секторів у системі державного управління.

### РЕЗУЛЬТАТ

Незважаючи на актуальність проблеми взаємодії державного та приватного секторів в системі державного управління сталим розвитком регіонів України, у вітчизняній літературі вони поки розроблені недостатньо. Окремі автори, що досліджують проблему, обмежуються або узагальненням сучасного досвіду країн з розвинутою ринковою економікою та виділенням окремих напрямів взаємодії стосовно української економіки, або аналізують взаємозв'язки всередині структури бізнесу, або конструюють систему взаємовідносин між державою і одним з елементів структури бізнесу.

Одним з елементів, що складають методологічну основу системи партнерських відносин держав-

ного та приватного секторів, є нагальна характеристика самого бізнесу, його цілі, функції в економічній системі та способи їх реалізації. Вирішення цього питання, безумовно, вимагає застосування історичного підходу щодо характеристики основних ознак бізнесу.

У науковій літературі детально розглянуті характерні ознаки сучасного бізнесу, як в широкому плані, так і бізнесу підприємницького типу. У процесі еволюції економічної думки уявлення науковців про зміст, характерні ознаки бізнесу суттєво змінювалися. Якщо виходити з розуміння слова "бізнес" — справа, то цей термін відбиває будь-яку економічну діяльність. У свою чергу, підприємництво (бізнес підприємницького типу) виникло на певному етапі розвитку суспільства та є результатом капіталістичного способу виробництва. Отже, зміна підходів до розуміння змісту бізнесу обумовлена змінами на рівні розвитку економіки, соціально-економічних відносин, що складаються в той чи інший період часу.

Шумпетер Й., думки якого відображали високий ступінь розвитку економіки і капіталістичних виробничих відносин, вважав головною ознакою підприємця його здатність розробляти і реалізовувати нові комбінації факторів виробництва для випуску інноваційної продукції. Крім того, на його думку, підприємцю притаманні інші специфічні риси, зокрема: інтелект, воля, ініціативність, інтуїція тощо. Необхідно звернути увагу щодо різних позицій вчених стосовно взаємозв'язку підприємця з власністю на капітал як однієї з визначальних ознак [6].

Якщо А. Сміт, Ж.-Б. Сей, Ф. Візер вважали, що підприємцем є той, хто працює зі своїм капіталом, сам управляє своєю справою, тобто виступає власником капіталу, то Й. Шумпетер заперечував право власності як необхідну ознаку підприємця. Така думка була обумовлена змінами, що відбулися в системі капіталістичних виробничих відносин внаслідок поділу функцій власника та менеджера. Менеджер також ставав підприємцем, відповідно до всіх його ознак. Власник капіталу міг не володіти характерними рисами підприємця, він наймав менеджера для виконання підприємницьких функцій і вилучення максимально можливого прибутку.

Необхідно також звернути увагу на цільовий підхід до визначення змісту підприємництва, що знаходить відображення й у вітчизняній та російській літературі. Так, у Великому енциклопедичному словнику [3] підприємництво беззастережно ототожнюється з бізнесом. У сучасному економічному словнику під бізнесом розуміється ініціативна економічна діяльність, що здійснюється за рахунок власних або позикових засобів на свій ризик і під свою відповідальність, що ставить головними цілями одержання прибутку і розвиток власної справи [4]. У даному випадку ототожнюються категорії "бізнес" і "підприємництво", але в їх сучасному тлумаченні. Бізнесу (підприємству) притаманне не тільки прагнення до отримання прибутку, а й інноваційний характер діяльності з раціональною часткою ризику. Бізнес (підприємство) розглядається нами як система господарювання, яка заснована на ризиковій та інноваційній

діяльності, що охоплює процес відтворення в цілому або певну його частину з метою отримання підприємницького доходу.

Сутність підприємництва найбільш повно розкривається в процесі виконання його функцій. Вчені, що досліджують діяльність підприємств приватного бізнесу, відзначають існування двох видів функцій, виконуваних ними. Ці функції є формами реалізації діяльності даних суб'єктів господарювання відповідно до їх призначення.

По-перше, кожне приватне підприємство виконує свою приватну, явно виражену функцію — прагнення забезпечити максимально можливий в даних умовах прибуток. Реалізація цієї функції обумовлює існування інших функцій — функцій "другого плану", покликаних створити передумови для ефективної роботи того чи іншого суб'єкта. Отже, існують так звані функції внутрішнього порядку, які більш детально розкривають явно виражені функції суб'єкта господарювання. Наприклад, Р. Барр, автор праці "Політична економія", ці явні функції класифікує наступним чином: організація виробництва; взяття на себе ризику; використання владних функцій з метою реалізації поставлених цілей [1].

По-друге, кожен суб'єкт підприємницької діяльності виконує одночасно і суспільну функцію, що носить прихований характер. Реалізація явної, чітко вираженої функції — отримання максимального прибутку, безпосередньо пов'язана із задоволенням платоспроможного попиту на ринку товарів чи послуг, що означає участь приватного капіталу в будь-якій його організаційно-правовій формі (індивідуальний, корпоративний) у задоволенні матеріальних потреб суспільства. Тим самим знаходить прояв ще один вид функцій первинного суб'єкта господарювання, функцій суспільної значущості, прямо неусвідомлених даним суб'єктом і, отже, що носять латентний, прихований характер.

Слід підкреслити, що реалізація бізнесменом своєї суспільної функції, пов'язаної із задоволенням матеріальних потреб суспільства, характеризується не тільки з точки зору кількісного насичення ринку певним видом продукції, а й ефективністю задоволення платоспроможного попиту на товари та послуги. Ефективність задоволення попиту безпосередньо пов'язана з раціональністю використання економічних ресурсів, з гнучким реагуванням на зміну структури попиту. Ефективне використання ресурсів кожним окремим виробником у кінцевому рахунку забезпечує ефективність функціонування всієї економічної системи.

Дослідники відзначають, що задоволення платоспроможного попиту приватним чином не вичерпує перелік його громадських функцій в економіці. Наприклад, професор Ф.І. Шамхалов відносить до даного виду функцій бізнесу:

- оптимальне комбінування факторів виробництва, що забезпечує ефективне використання матеріальних, трудових, інтелектуальних ресурсів у цілому в суспільстві;
- забезпечення утворення суспільного продукту і сприяння розподілу національного доходу за до-

помогою оплати використаних у виробництві ресурсів, яка перетворюється на доходи власників ресурсів (зарплата, земельна рента, відсоток на капітал). Однією з форм розподілу національного доходу підприємствами бізнесу служить частина податку на прибуток, яку деякі економісти, наприклад А. Маршалл, трактують як винагороду держави за забезпечення загальних умов виробничо-господарської діяльності;

— забезпечення інноваційності розвитку, особливо в господарських структурах підприємницького типу.

Отже, бізнес, виконуючи свої прямі функції, забезпечуючи збереження і розширене відтворення належних їм об'єктів власності за допомогою збільшення приватного капіталу, одночасно виконують і суспільні функції, пов'язані зі збільшенням суспільного капіталу і продукту, здатного забезпечити платоспроможний попит на ринку товарів і послуг.

Зростання ролі бізнесу у виконанні громадських функцій, що забезпечують реалізацію суспільних інтересів, поступово сприяють усвідомленню соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством. Латентність суспільних функцій бізнесу почала виявлятися більш чітко. При цьому не держава спрямовує суб'єктів бізнесу до виконання громадських функцій, а вони цілком усвідомлено починають враховувати їх у своїй діяльності.

У цьому зв'язку доцільним видається аналіз економічного середовища взаємодії органів влади та бізнесу. Зокрема, можна зазначити, що тільки за останні 4 роки обсяг закупівель для державних потреб виріс більш ніж в 3,5 рази. Це свідчить про те, що держава стала більш відповідально ставитися до процесу взаємодії з бізнесом.

Для цілей дослідження ми вважаємо важливим уточнити деякі визначення, на підставі яких будується дослідження. Зокрема, при описі взаємодії органів державної влади та бізнесу при проведенні державних тендерів надалі використовуються такі поняття:

— органи державної влади — органи державної та регіональної виконавчої влади, яким доручена реалізація державних програм і надано право на вибір виконавців цих програм;

— бізнес-суб'єкти господарювання, що здійснюють комерційну діяльність, створених приватними особами, які претендують на отримання державних замовлень;

— партнерські відносини бізнесу та органів державної влади — взаємовигідна співпраця органів державної влади та бізнесу, спрямована на задоволення державних потреб силами і ресурсами суб'єктів господарювання;

— механізм взаємодії — сукупність інструментів, методів і правил, що визначають порядок взаємодії органів державної влади та бізнесу.

У даний час державні органи використовують різні форми і види партнерських відносин з бізнесом. Одним з найбільш поширених видів взаємодії є державно-приватне партнерство.

Відповідно до діючого порядку, підтримка різних проектів з інвестиційного фонду може здійснюватися в наступних форматах:

— фінансування до 75% загальної вартості проекту у формі внеску до статутного капіталу, або фінансування певних активів в обмін на право власності на ці активи;

— надання державних гарантій у розмірі до 60% позикових коштів, що залучаються для реалізації проекту.

Зокрема, на фінансування проектів щодо взаємодії органів державної влади та бізнесу, в тому числі у вигляді державно-приватного партнерства, в 2010 р. було передбачено фінансування в розмірі від 8% до 15% коштів інвестиційного фонду.

Зі збільшенням коштів, що виділяються на здійснення фінансування державних замовлень, росте відповідальність усіх учасників партнерських відносин за ефективне витрачання цих коштів. На нашу думку, враховуючи вищезазначені обставини, всі учасники взаємодії мають спрямувати свої зусилля на формування таких правил і принципів спільної діяльності, які б забезпечували ефект всім зацікавленим сторонам. Зокрема, у роботі показано, що за останній час відбулася низка суттєвих змін у процедурі організації проведення тендерів.

Підвищення прозорості та збільшення ступеня інформованості підприємництва про потреби і наміри держави з розміщення державних замовлень дозволяє всім учасникам процесу, які мають законні економічні наміри, отримувати достатній економічний ефект при дотриманні паритету державних і приватних інтересів.

Враховуючи роль бізнесу в задоволенні потреб суспільства, можна зробити висновок про те, що виконання державою своїх соціально-економічних функцій неможливо без ефективно функціонуючого бізнесу. Це є важливою умовою формування партнерських відносин між бізнесом і державою. Іншою важливою умовою є те, що бізнес не може розвиватися ефективно без допомоги та сприяння держави. Це зумовлено рядом причин.

По-перше, розвиток ефективно функціонуючого бізнесу в Україні знаходиться на початковій стадії, що об'єктивно потребує створення певних соціально-економічних умов, що забезпечують його становлення. Нові виробничо-господарські структури приватного бізнесу потребують формування первісного капіталу, здатного забезпечити стабільність відтворювального процесу, а також субсидій, дешевого кредиту, різного роду пільг, які може забезпечити тільки держава.

По-друге, виробничо-господарська система, одним з центральних елементів якої є підприємства бізнесу, побудована на основі поділу праці, а також повноважень і прав прийняття господарських рішень, обумовлених приватною власністю на умови і результати виробничої діяльності. У силу цього ефективно функціонування мільйонів приватних господарюючих суб'єктів може бути забезпечене тільки в умовах політичної та соціальної стабільності, при дотриманні загальноприйнятих "правил гри" в їх сфері діяльності, що забезпечується державою.

По-третє, сучасна виробничо-господарська система характеризується конкуренцією, в умовах якої дрібний і середній бізнес знаходиться в менш сприятливих умовах порівняно з великим. Тому малий і се-

редній бізнес потребує сприяння держави, у забезпеченні сприятливого для нього конкурентного середовища, умов кредитування, фінансування, доступу до результатів науково-технічного прогресу, отримання інформації, підготовки кадрів.

По-четверте, ефективне функціонування підприємств бізнесу багато в чому залежить від ступеня розвитку інфраструктури ринкового господарства, які забезпечують необхідні умови для раціональної та ефективно організації виробництва та зв'язків виробників зі споживачами. Без сприяння держави неможливе створення і розвиток виробничо-господарської (транспорт, зв'язок, енергетика), фінансової (банківська система) і безпосередньо ринкової складової інфраструктурного комплексу.

Отже, задоволення суспільних потреб може здійснюватися в повній мірі тільки в суспільстві в цілому, тобто за допомогою функціонування його виробничої сфери та за допомогою власне суспільства. Цей взаємозв'язок бізнесу і держави чітко сформульований Ю.М. Осиповим, який зазначає, що немає і не може бути суто індивідуального (особистісно-автономного) виробництва, немає і не може бути суто індивідуального (необумовленого взаємодією людей) споживання [5, с. 6].

Крім того, економічна роль держави не обмежується допомогою, сприянням розвитку бізнесу, тобто виконанням так званої "творчо-охоронної функції", оскільки сама держава виступає суб'єктом господарювання, здійснюючи через державні підприємства і установи виробничу та обмінну діяльність. Тим самим держава безпосередньо вступає в господарські відносини з іншими суб'єктами економічної діяльності. Використовуючи державний капітал (що знаходиться у володінні або розпорядженні держави), вона забезпечує його кругообіг, процес відтворення, передусім, суспільних благ, одночасно впливаючи на підвищення ефективності функціонування приватного капіталу. Як правильно підкреслюють науковці, державний капітал виконує одночасно дві функції: звичайну, властиву приватному капіталу (виробництво товарів, послуг, отримання прибутку) і специфічну — забезпечення відтворення всього суспільного капіталу.

Таким чином, існування тісної взаємодії між бізнесом і державою обумовлено як неможливістю держави виконувати свої соціально-економічні функції без бізнесу, так і неможливістю бізнесу ефективно розвиватися без допомоги держави. Реалізація бізнесом громадських соціально-економічних функцій, а також функцій держави щодо формування умов для ефективно діяльності бізнесу створює об'єктивну основу існування між ними партнерських відносин.

Розвиток господарських відносин між бізнесом і державою є віддзеркаленням ускладнення економічних відносин у суспільстві з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання благ в умовах ринку, реалізації потреб у забезпеченні нової якості економічного зростання та рівня життя населення. Усе це формує нові риси суспільного відтворення, яке характеризується не лише взаємозв'язком суб'єктів господарювання, не лише тим, що кожен виробник функціонує в суспільстві, а головне тим, що він змушений діяти у відповідності до

суспільних інтересів і тим самим залежить від суспільства. Становлення і розвиток партнерських відносин між бізнесом і державою посилює громадський характер господарської діяльності, завершуючи організацію суспільного виробництва.

Партнерські відносини у рамках макроекономіки являють собою складну систему взаємодії між суб'єктами господарювання. За своєю природою партнерські відносини є формою вираження виробничих відносин між суб'єктами господарювання, що обумовлюють суспільне середовище виробничої діяльності бізнесу. Характер партнерських відносин визначає основні риси суспільного відтворення, принципи і пропорції обміну вироблених матеріальних благ в суспільстві, способи реалізації економічних інтересів суб'єктів господарювання і суспільства в цілому.

Партнерські відносини як форма прояву виробничих відносин здійснюються через діяльність суб'єктів господарювання, але вони несуть об'єктивно обумовлений характер, залежать від природного, соціально-трудового, інституціонального, культурного середовища, рівня розвитку науки і техніки. Вони реалізуються за допомогою конкретних господарських зв'язків, що забезпечують механізм функціонування економіки [2].

При цьому критерієм якості, досконалості партнерських відносин і зв'язків між бізнесом і державою виступає баланс їх економічних інтересів, що передбачає реалізацію інтересів даних суб'єктів господарської діяльності, їх взаємозв'язок і взаємообумовленість. Для того, щоб бізнес став дійсно стратегічною силою соціально-економічного розвитку країни в цілому та регіонів, зокрема, за рахунок своїх внутрішніх джерел, необхідні певні умови формування та функціонування. Потреба в існуванні цих умов пов'язана з їх роллю у формуванні специфічних рис бізнесу підприємницького типу і самого бізнесмена-підприємця. Такими ключовими умовами є: наявність економічної свободи виробників і споживачів, конкурентних відносин.

Економічна свобода характеризується, перш за все, свободою вибору суб'єктами ринкових відносин: рішення про вхід і вихід з даного сектора ринку, з продажу або купівлі товару; ризикової діяльності і прояві творчості, ініціативи. Рівні конкурентні умови для всіх суб'єктів ринкових відносин створюють таке загальне середовище, яке дає їм змогу реалізувати свої цілі економічними методами.

Економічна свобода і конкуренція можуть бути реалізовані тільки на основі приватної власності, приватного привласнення умов і результатів виробництва. Отже, для розвитку підприємництва в сучасних умовах України необхідно було провести роздержавлення і приватизацію державної власності.

У науковій літературі іноді заперечується безпосередній зв'язок підприємництва з характером власності, посилаючись при цьому на думку Й. Шумпетера. Дійсно, він зазначав, що право власності на промислове підприємство або взагалі на будь-яке майно не є суттєвою ознакою підприємця. Однак тут він говорив про власність у зв'язку з характеристикою оз-



нак, властивих підприємцю. Він вважав підприємцями не тільки самостійно господарських суб'єктів ринкової економіки, яких прийнято так називати, але всіх тих, хто реально виконує основну функцію. Такою функцією він вважав вміння здійснювати нові комбінації в процесі виробництва. Однак для того, щоб, наприклад, менеджер, що володіє якостями підприємця, міг реально приймати необхідні рішення, здійснювати раціональну комбінацію виробничих ресурсів, він повинен мати на це право. Це право він може отримати тільки від реального власника умов і результатів виробництва.

Трансформація відносин власності, пов'язана з переходом від державної форми до приватної (в її різних різновидах), формує соціально-економічну основу виникнення різноманіття організаційно-правових форм господарювання, створює необхідні передумови для реалізації принципів економічної свободи суб'єктів ринкових відносин, для формування конкурентного середовища.

### ВИСНОВКИ

Теоретичний аналіз змісту досліджуваної проблеми визначив необхідність надання характеристики власне приватного сектора, його цілей, функцій в економічній системі країни та способам їх реалізації. Аналіз формування такого явища, як бізнес, показав існування різних наукових позицій щодо його розуміння, зокрема за ознакою взаємозв'язку підприємця з власністю на капітал. Виходячи з цього, така категорія як бізнес представлена як система господарювання, що заснована на ризиковій та інноваційній діяльності, охоплює процес відтворення в цілому або певну його частину з метою отримання підприємницького доходу. При цьому, виконуючи зазначену пряму функцію, бізнес тим самим виконує суспільну функцію, пов'язану зі збільшенням суспільного капіталу і продукту, здатного кількісно та ефективно забезпечити платоспроможний попит на ринку товарів і послуг. Ефективність у даному випадку пов'язана з раціональним використанням ресурсів, гнучким реагуванням на зміну структури попиту, що врешті забезпечує ефективне функціонування економічної системи країни. Це дає підстави стверджувати, що ефективно фун-

кціонуючий бізнес є умовою виконання державою соціально-економічних функцій так само, як й підтримка та сприяння останньої виступає запорукою розвитку бізнесу. Основними чинниками цього є: сприятливість соціально-економічних умов; соціально-політична стабільність; наявність розвинутої інфраструктури. Цим забезпечується об'єктивна основа розвитку партнерських відносин державного та приватного секторів.

Враховуючи вищезазначене, партнерські відносини державного та приватного секторів можна представити як взаємовигідну співпрацю органів державної влади та місцевого самоврядування із бізнес-структурами на основі конкретних господарських зв'язків, що забезпечують механізм функціонування економіки, спрямований на задоволення суспільних потреб силами і ресурсами суб'єктів господарювання із використанням сукупності інструментів, методів і правил, що визначають порядок такої взаємодії.

### Література:

1. Барр Р. Политическая экономия / Барр Р.; [Пер. с фр.]: в 2-х т.: Т. 1. — М.: Междунар. отношения, 1995. — 608 с.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика / В.Г.Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 7. — С. 28—37.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. Т. Бусел. — К.-Ірпінь: ВТФ "Перун", 2001. — 1440 с.
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.
5. Мельничук В. Тенденції економіки з початку кризи / В. Мельничук, Ю. Осипов // Урядовий кур'єр. — 2009. — 3 квітня. — С. 6.
6. Цветков В.В. Демократія. Управління. Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.

*Стаття надійшла до редакції 28.07.2013 р.*

## ПЕРЕДПЛАТА

**ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!**

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"  
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЩ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"