

*В. М. Черба,
здобувач, Академія муніципального управління*

НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРІ КУЛЬТУРИ

V. Cherba,
Researcher Academy of Municipal Management

DIRECTIONS OF FORMING OF MECHANISMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CULTURE

Визначено умови успішної реалізації державно-приватного партнерства у сфері культури. Обґрунтовано базові ознаки державно-приватного партнерства у сфері культури. Досліджено поняття "державно-приватне партнерство у сфері культури". Розглянуто склад учасників державно-приватного партнерства у сфері культури та їх функції. Виділено засадничі принципи механізму державно-приватного партнерства в сфері культури на регіональному рівні.

The terms of successful realization of state-private partnership are certain in the field of culture. The base signs of state-private partnership are reasonable in the field of culture. A concept "State-private partnership in the field of culture" is investigational. The list of entries of state-private partnership is considered in the field of culture and their function. Fundamental principles of mechanism of state-private partnership are distinguished in the field of culture at regional level.

Ключові слова: державне управління, сфера культури, державна політика, механізм, державно-приватне партнерство.

Key words: state administration, sphere of culture, public policy, mechanism, state-private partnership.

ВСТУП

Державно-приватне партнерство за своєю економічною сутністю є результатом розвитку традиційного механізму взаємодії господарських взаємовідносин між державною владою і приватним сектором в цілях розробки, планування, фінансування, будівництва і експлуатації об'єктів інфраструктури. Тому партнерство держави та приватного сектора необхідно характеризувати як довгострокову взаємодію з метою залучення додаткових джерел фінансування.

Інститут державно-приватного партнерства дозволяє на практиці реалізувати цю мету. Проте формування державно-приватного партнерства у сфері культури — це завдання, до вирішення якого українське суспільство приступило порівняно недавно і цей процес протікає фрагментарно і далеко не відповідає сучасним вимогам.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Важливим чинником, сприяючим розвитку сфери культури в сучасних умовах України, є створення інституту державно-приватного партнерства, що передбачає: спільну участь держави, бізнесу, громадськості в розвитку ринку послуг культури; розвиток добродійності (меценатство — різновид добродійності) і спонсорства.

Державно-приватне партнерство у сфері культури — це взаємодія трьох секторів: державний сектор, комерційний сектор, некомерційний сектор. Основна мета державно-приватного партнерства у сфері культури полягає в сприянні спільної розробки, прийнятті і реалізації соціально-культурної політики, що ґрунтується на збалансованості інтересів держави (державні, регіональні, місцеві органи влади), бізнесу, громадськості, організацій, установ, органів управління сфери соціально-культурних послуг.

У роботі ставиться завдання визначити зміст напрямів формування механізмів державно-приватного партнерства в сфері культури. Виділити основні принципи механізму державно-приватного партнерства в сфері культури на регіональному рівні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Державно-приватне партнерство позиціонується як нова технологія розвитку економіки, проте процеси інституціональної адаптації державно-приватного партнерства до реальної економіки дуже складні [1, с. 93].

У зарубіжних країнах здійснювані у рамках державно-приватного партнерства проекти легко можна виявити в самих різних галузях економіки. Для захоплення приватного капіталу до реалізації нібито непривабливих для приватного бізнесу проектів разом зі своїм матеріальним вкладом держава надає суспільно значимим проектам гроші (бюджетні вкладення) або квазігроші (податкові пільги, дотації).

Проте найціннішим вкладом держави в проект є, на наш погляд, саме право на його здійснення — монополія, що гарантується державою, на використання виділеного ресурсу тільки цим організаціям, що реалізують схвалений проект державно-приватного партнерства.

Безумовно, є сфери, де приватний бізнес може працювати без державної участі. Проте є традиційні сфери державної відповідальності. Необхідність в державно-приватному партнерстві виникає, передусім, в тих сферах, за які держава традиційно несе відповідальність: транспортній, комунальній, соціальної інфраструктури і т. д. До яких відносяться так звані публічні служби (public services) — ремонт, реконструкція і зміст об'єктів загального користування, прибирання територій, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, культура і так далі.

На нашу думку, умовами успішної реалізації державно-приватного партнерства у сфері культури мають бути:

- спільність цілей, які ставлять перед собою потенційні партнери;
- рівна зацікавленість у реалізації конкретного проекту;
- відкритість і щирість у відносинах між партнерами, психологічна сумісність і прагнення до взаємодії;
- рівна участь партнерів в розробці загальної концепції проекту;
- досягнення згоди партнерів, як за короткостроковими, так і за довгостроковими завданнями, які передбачається реалізувати в ході проекту, а також способами їх реалізації;
- спільна розробка критеріїв, за якими оцінюватимуться проміжні та кінцеві результати діяльності за проектом (соціальна та економічна ефективність);
- юридичне оформлення угоди з організаційних і фінансових питань на початковому етапі співпраці;
- постійний обмін інформацією в ході реалізації проекту;

— рівна участь партнерів у процесі прийняття принципово важливих рішень, взаємоповага і прагнення до співпраці;

— рівна участь партнерів у підготовці фінансових і програмних документів, повна відкритість інформації і взаємна звітність.

Узагальнено базові ознаки державно-приватного партнерства у сфері культури можна сформулювати так:

— основними суб'єктами державно-приватного партнерства у сфері культури є: держава, бізнес, організації і установи сфери культури;

— взаємодія сторін державно-приватного партнерства (державна, бізнес, організації та установи сфери культури) закріплюється на офіційній, юридичній основі (угоди, договори, контракти і т.д.);

— взаємодія вказаних сторін має дійсно партнерський, рівноправний характер (тобто в обов'язковому порядку повинні дотримуватися паритет, баланс взаємних інтересів);

— має чітко виражену публічну, громадську спрямованість (його головна мета — задоволення державного інтересу);

— у процесі реалізації проектів у сфері культури на основі державно-приватного партнерства консолідується, об'єднуються активи (ресурси і вклади) сторін;

— фінансові ризики і витрати, а також досягнуті державно-приватними партнерствами результати розподіляються між сторонами в пропорціях згідно зі взаємними домовленостями, зафіксованими у відповідних угодах, договорах, контрактах і тому подібне.

Термін "державно-приватне партнерство" є перекладом поширеного у всьому світі терміну "public — private partnership". У зарубіжних країнах часто термін "public — private partnership" (PPP) вживається практично для будь-яких форм співпраці державної влади і приватного бізнесу. Держава в даному випадку розуміється в широкому контексті як публічна влада, включаючи як державні органи влади (державні і регіональні), так і органи місцевого самоврядування [1, с. 94].

Визначення поняття "державно-приватне партнерство у сфері культури", представлено автором як особливий соціально-орієнтований інструмент державного управління, сприяючий ефективному розвитку сфери культури. Концептуальна основа поняття полягає у регулюванні громадського розвитку, що ґрунтується на забезпеченій нормами права системі взаємовигідних відносин органів влади, бізнесу, громадськості, організацій сфери культури, спрямованих на досягнення синергетичного ефекту від узгодження інтересів, координації зусиль і консолідації ресурсів його сторін при реалізації суспільно-значимих проектів у сфері культури.

Державно-приватне партнерство — якісно новий і ефективний спосіб залучення інвестицій в сферу культури, оскільки партнерства такого типу можуть не лише сприяти зростанню економіки, але і розвинути соціально важливу інфраструктуру.

Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI визначає організацій-

но-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Державно-приватне партнерство — співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами.

На стороні приватного партнера у договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства [2].

Розвиток державно-приватного партнерства в його різних формах — важлива складова частина процесу посилення соціальної спрямованості сучасної ринкової економіки, її соціалізації.

Ефективність державно-приватного партнерства полягає в умові повної ясності і передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни. Без впевненості в стабільності від бізнесу не можна чекати нічого, окрім показного інтересу і формальної участі у великомасштабних проектах держави в цілях самозбереження. Чинник ефективного підприємництва при цьому може бути втрачений.

Але, необхідно враховувати, що ефективне державно-приватне партнерство не можна розглядати лише як залучення додаткових ресурсів до капіталомістких проектів влади усіх рівнів. Треба враховувати реальні інтереси обох сторін. Конкретні механізми партнерств, розроблені світовим досвідом, створюють основу для взаємовигідного відповідального розподілу прав сторін, що не ущемляє інтереси кожної з них. Проте можливі переваги не реалізуються самі собою, після прийняття відповідного нормативного пакету.

Таким чином, в Україні запущений новий механізм залучення інвестицій і розпочатий діалог держави і бізнесу. Держава готова надавати державно-приватному партнерству фінансову допомогу, а також перейняти на себе частину ризиків.

Зберігається необхідність в тому, щоб вибір варіантів фінансування і реалізації проектів з боку державного сектора здійснювався на високопрофесійному рівні, оскільки українським державно-приватним партнерствам належить конкурувати з державно-приватними партнерствами, що вже функціонують на світовому ринку.

Однією з цілей державно-приватного партнерства є розвиток сфери соціально-культурних послуг (комерційного і некомерційного сектора) в інтересах суспільства шляхом об'єднання ресурсів і досвіду кожної із сторін, реалізуючи суспільно значимі проекти.

Говорячи про розвиток механізму державно-приватного партнерства у сфері культури, слід ще раз повернутися до розгляду цього інституту як складної системи взаємозв'язків між різними сторонами, зацікавленими в його діяльності. Саме визначення учасників, системи взаємозв'язків, шляхів їх формування і є основою функціонування і вдосконалення державно-приватного партнерства.

У цих цілях, як варіант, можна розглянути склад учасників державно-приватного партнерства у сфері культури та їх функції. Об'єктом партнерства є громадські послуги або об'єкти, що знаходяться в державній власності, на які спрямовані спільний вплив суб'єктів партнерства.

До суб'єктів державно-приватного партнерства у сфері культури слід віднести:

- організації і установи, що функціонують у сфері культури;
- держава (державні, регіональні і місцеві органи влади);
- бізнес (комерційні і некомерційні організації);
- громадськість (неформальні організації; відомі політики, вчені, діячі культури, науки, освіти).

Предметом являється реалізація суспільно значимих проектів в сфері соціально-економічного розвитку певної території або сектора економіки. Механізмом реалізації державно-приватного партнерства є організаційні (консультації, переговори з питань взаємодії, забезпеченням гарантій прав учасників партнерства, спільний контроль за виконанням досягнутих сторонами домовленостей і так далі) і правові (контракти на виконання робіт і надання громадських послуг; постачання продукції для державних потреб; контракти технічної допомоги; угоди про розподіл продукції; лізинг; концесії; пайова участь приватного капіталу в державних підприємствах) форми реалізації та регулювання взаємовідносин органів влади і бізнесу.

Державними органами, що регулюють партнерські відносини, можуть виступати комісії, координаційні ради, робочі групи з реалізації проектів державно-приватного партнерства відповідного рівня, що створюються партнерами на паритетних началах і принципах рівноправної співпраці.

Далі ми пропонуємо виділити засадничі принципи державно-приватного партнерства у сфері культури:

- принципи законності, рівності і свободи суб'єктів державно-приватного партнерства;
- принцип конкурсності, компліментарності та реальності зобов'язань;
- принцип взаємовигідності і взаємної відповідальності.

У рамках державно-приватного партнерства у сфері культури держава по відношенню до суспільства бере на себе усвідомлену відповідальність за соціальні гарантії, отримуючи натомість легітимність влади і громадську підтримку; по відношенню до підприємців держава забезпечує гарантії прав власності, сприятливий підприємницький клімат, підтримку українського бізнесу у зарубіжному світі, отримуючи натомість підтримку з боку національного капіталу.

До того ж вдосконалення сучасного механізму управління державно-приватного партнерства у сфері культури дозволить ефективно функціонувати і розвиватися організаціям і установам некомерційного сектора сфери культури. Нині сфера культури функціонує у все більшій взаємодії з іншими сферами громадської діяльності і регулювання, передусім зі сферою господарською, ринком в усіх його різноманітних проявах. Тому завдання регіональних органів управління полягає в тому, щоб створювати умови для реалізації і поєднання інтересів безлічі різних діючих суб'єктів сфери культури — різних груп населення, формувань, творчих колективів та їх об'єднань, організацій галузі культури та їх працівників, комерційних та некомерційних організацій.

Засновані на регіональному і місцевому рівнях посередницькі державні і громадські організаційні структури у сфері культури — це різні організації, що виконують деякі функції державного управління, але не мають статусу органу виконавчої влади [3, с. 45].

Визначальними функціями таких некомерційних організацій (фондів, асоціацій, центрів) з делегованими їм державою певними повноваженнями, повинні стати — координуюча організаційна діяльність і розподіл фінансових коштів, у тому числі що надаються державою на розвиток сфери культури.

Державне управління проектом у сфері культури можна розглядати як спосіб економічного і раціонального використання фінансових коштів та ефективного соціального явище, що має актуальне значення в сучасних ринкових умовах. Державне управління проектами у сфері культури припускає кількісне визначення цілей розвитку культури, служить для вирішення фінансових, матеріальних, технічних, кадрових проблем на регіональному рівні і дозволяє:

- розширити вплив на процеси, що відбуваються в соціально-культурній сфері, залучаючи до розробки і реалізації програм і проектів нові суб'єкти соціально-культурної діяльності;
- вирішувати проблеми управління і планування в соціально-культурній сфері, пов'язані з недосконалістю законодавчої бази, відсутністю державної правової і фінансової підтримки;
- визначати головні пріоритети соціально-культурної політики регіону, зважаючи на специфіку території і особливості географічного положення;
- забезпечити можливість надання необхідного соціально-культурного мінімуму з боку держави різним категоріям населення.

Державне управління проектами для організацій сфери культури ми визначаємо, як тимчасову діяльність, роботу з певним початковим бюджетом і, зазвичай, тимчасовим колективом, який розпускається після завершення проекту. Це мистецтво керівництва і координації людських і матеріальних ресурсів протягом життєвого циклу проекту, шляхом застосування сучасних методів і техніки управління для досягнення визначених в проекті результатів за складом і об'ємом робіт, вартості, часу і якості.

Державне управління проектами у сфері культури можна розглядати, як спосіб економічного і ра-

ціонального використання фінансових коштів та ефективного соціального явище, що має актуальне значення в сучасній соціально-економічній ситуації.

ВИСНОВКИ

Таким чином, в умовах сучасної економіки і співіснування безлічі організацій сфери культури з різними організаційно-правовими формами, що належать не лише державі, але і різним громадським організаціям, що господарюють, суб'єктам і приватним особам, перед розпорядниками державного бюджету встає складна проблема вибору: кому і в якій кількості виділяти обмежені бюджетні кошти, за яким принципом їх розподіляти.

На основі результатів проведених досліджень, ми пропонуємо виділити засадничі принципи механізму державно-приватного партнерства в сфері культури на регіональному рівні, а саме: децентралізація, демонаполізація і демократизація системи управління і фінансування у сфері культури; перехід до переважно цільового фінансування культурної діяльності; різноманіття можливих організаційно-економічних форм культурної діяльності, що зважають на регіональну специфіку; диференціація моделей господарювання (комерційні і некомерційні організації; спеціалізовані моделі, що відповідають різним типам діяльності); забезпечення взаємодії на регіональному рівні різних суб'єктів культурної діяльності і культурної політики у вирішенні завдань, що відповідають їх загальним інтересам; впровадження управлінських дій, на основі договірних відносин і залучення різних суб'єктів до участі в розробці і реалізації цільових програм і проектів на партнерській основі.

Література:

1. Єрмілов С.Ф. Особливості формування інституту державно-приватного партнерства / С.Ф. Єрмілов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2011. — № 4. — С. 92—95.
2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
3. Головінов О.М. Реалістичні напрями формування державно-приватного партнерства як складові інноваційного розвитку / О.М. Головінов // Вісник економічної науки України. — 2012. — № 1. — С. 44—48.

References:

1. Yermilov, S.F. (2011), "Features of forming of institute of state-private partnership", Derzhava ta rehionu. Seriya: Derzhavne upravlinnia, vol. 4, pp. 92—95.
2. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine, "Law of Ukraine "About state-private partnership", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 19 February 2014)/
3. Holovinov, O.M. (2012), "Realistic directions of forming of state-private partnership as constituents of innovative development", Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy, vol. 1, pp. 44—48.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2014 р.