

## ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 332.8:711.8 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32782/easterneurope.28-2>

### ПАРТНЕРСТВО ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ: НОВІ МОЖЛИВОСТІ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

### PUBLIC AND PRIVATE SECTOR PARTNERSHIP: NEW OPPORTUNITIES FOR LOCAL DEVELOPMENT

**Клевцевич Н.А.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економіки, права та управління бізнесом,  
Одеський національний економічний університет

**Klievtsievych Nataliya**

Odessa National Economic University

*Партнерство інститутів публічного та приватного секторів економіки України набуває все більшого значення в умовах, що характеризують сучасний етап розвитку економічних відносин. За цих обставин однією з найбільш адекватних сучасним реаліям форм стимулювання розвитку економіки, у тому числі на місцевому рівні, виступає модель державно-приватного партнерства, або публічно-приватного партнерства, як її іноді називають. У роботі визначено сутність, особливості публічно-приватного партнерства. Наведено основні особливості застосування та етапи впровадження інвестиційних програм у рамках публічно-приватного партнерства. Визначено чинники, які перешкоджають реалізації державної політики щодо впровадження методології публічно-приватного партнерства в Україні, сформуовано пропозиції щодо подолання існуючих перешкод. Визначено необхідність розроблення інвестиційних програм у межах публічно-приватного партнерства на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, програми публічно-приватного партнерства, місцевий розвиток, територіальні громади.

*Система взаємодії інститутів державного і приватного секторів національної економіки набуває все більшого значення в умовах, що характеризують сучасний етап розвитку економічних відносин. В цих умовах однією з найбільш адекватних сучасним реаліям форм стимулювання розвитку економіки, в тому числі на місцевому рівні, виступає модель державно-приватного партнерства. В статті досліджено сутність і особливості державно-приватного партнерства. Приведено основні особливості застосування та етапи впровадження програм у рамках державно-приватного партнерства. Визначено чинники, які перешкоджають реалізації державної політики щодо впровадження методології державно-приватного партнерства в Україні, запропоновано рекомендації по вирішенню вказаних проблем. Відзначено необхідність розроблення програм у межах державно-приватного партнерства на місцевому рівні.*

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства, местное развитие, территориальные общины.

*The interaction system of national public and private sectors institutions is becoming increasingly important in the conditions that characterize the current stage of economic development (such as globalization and post-industrialization trends, geopolitical threats, transformation of production and financial processes). Instability and the dependence of national economies from external environment factors, exposure to systemic crises increase the vulnerability of national business and require the state institutions' activation in order to support and promote national business initiatives. In these circumstances, one of the most adequate to modern realities forms of entrepreneurial activity stimulation is the public private partnership model, which proved to be highly effective, both in foreign countries and in Ukraine. The author reveals potential of public private partnership as an institution to stimulate entrepreneurial activity by analyzing features of its organizational and management mechanism in the Ukraine.*

*The article studies the essence and specifics of public-private partnership, deals with scientific approaches of the use of the concepts of "public-private partnership". The paper examines the scientific approaches of the definition of "public-private partnership" in the broad and narrow sense. The author determines the basic principles, characteristics, fields, implementation stages of public-private partnership. The author identifies specific factors that prevent the implementation of government policy on the implementation of the concept of public-private partnership in Ukraine, offers recommendations for solving these problems. The author mentions the need of use of projects within public-private partnership in certain spheres of social activity, particularly in the field of culture in Ukraine. The author shows that the implemented programs to encourage entrepreneurship through PPP projects have a positive effect, but at the same time remain a number of problems in the development of the local development in Ukraine. The improving ways of the interaction mechanism between government and business at the regional level are identified based on the assessing results of the PPP level in Ukraine as a whole and in separate regions.*

**Key words:** public-private partnership, public-private partnership projects, local development, territorial communities.

**Постановка проблеми.** Скрутне економічне становище та невеликі можливості місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування України спонукають їх удаватися до використання інституту публічно-приватного партнерства (далі – ППП), який передусім спрямований на об'єднання можливостей (фінансових, матеріальних, кадрових, інтелектуальних та ін.) публічного та приватного секторів економіки нашої держави на шляху вирішення суспільно значущих завдань.

Нині керівники органів місцевого самоврядування знаходяться у ситуації, коли вони повинні самостійно розв'язувати важливі поточні проблеми розвитку підпорядкованих їм громад. Маємо на увазі перш за все надання житлово-комунальних послуг, таких як постачання води, тепла, утримання будинків та прибудинкових територій, вивезення та утилізація сміття, а також оновлення та реформатування таких соціально важливих послуг, як управління установами сфери освіти, організація роботи установ охорони здоров'я, забезпечення утримання та організація роботи установ фізичної культури і спорту, будинків культури, клубів тощо. Отже, з огляду на децентралізаційні процеси, які відбуваються в Україні в останні роки й які передбачають розширення повноважень органів влади на місцях, посилюється важливість вивчення можливостей, котрі відкриваються перед органами місцевого самоврядування завдяки реалізації інституту ППП.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню проблем публічно-приватного партнерства присвячено багато робіт українських та зарубіжних учених. Працівники Інституту економіки та прогнозування НАН України Т.І. Єфименко, К.В. Павлюк, Є.Л. Черевиков та ін. досліджують ППП у частині проблематики нормативно-правової регуляції економічних процесів. Теоретико-методологічні та прикладні аспекти продуктивних взаємовідносин публічного та приватного секторів у вирішенні суспільно значущих проблем в Україні висвітлюються у роботах Т. Лебеди та І. Запатріної. Українські вчені розкривають позитиви й негативи під час запровадження партнерської вза-

ємодії в певних галузях економіки, зокрема І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Домбровська розглядають ЖКГ. У наукових дослідженнях зарубіжних учених інститут публічно-приватного партнерства також займає провідне місце, вони досліджують проблеми доцільності його реалізації у світлі реалізації «Порядку денного зі сталого розвитку 2030». Зокрема, про це йдеться у роботі таких науковців, як К.С. Джомо, Аніс Чоудхурі, Крішнан Шарм, Даніель Платц. Разом із тим, на нашу думку, недостатньо уваги в Україні приділяється дослідженню можливостей ППП як інструменту місцевого розвитку на теренах нашої держави.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблематика, що досліджується, характеризується недостатнім науковим опрацюванням. Дослідження, які проводяться із цієї теми, не мають системного характеру та розглядають лише окремі аспекти публічно-приватного партнерства. В українській науковій літературі дуже мало робіт, які б розглядали ППП як певну структуру, що дасть поштовх розвитку економіки на місцевому рівні.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд теоретичних та прикладних аспектів використання механізму публічно-приватного партнерства як інструменту місцевого економічного розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У деяких джерелах державно-приватне партнерство ототожнюють із приватизацією і трактують як її особливу форму – непряму приватизацію [1, с. 67].

Відповідно до іншого підходу, партнерства знаходяться на межі державного і приватного секторів, не будучи ні приватизованими, ні націоналізованими інститутами. Це свого роду «третьій шлях», за допомогою якого уряди знаходять політичні, по суті, форми поліпшення надання населенню суспільних (публічних) благ [2, с. 3]. У цьому разі в рамках державної власності відбуваються істотні інституційні перетворення, що дають змогу розширювати участь приватного бізнесу у виконанні частини економічних, організаційних, управлінських та інших функцій. Залишаючись власником, держава при цьому

зберігає за собою і певний ступінь господарської активності [2, с. 3].

Інші вважають, що державно-приватне партнерство – це і контракція надання державних послуг комерційним підрядчиком, і приватизація державних активів [3, с. 90]. Ми вважаємо, що ППП не слід ототожнювати з приватизацією, що передбачає передачу приватній стороні прав власності на підприємства або засоби виробництва. Публічно-приватне партнерство відрізняється тим, що права власності, що виникають унаслідок такої взаємодії на об'єкти партнерства, не передаються приватному партнерові.

Державно-приватне партнерство можна розглядати як особливу форму домовленості держави і бізнесу про «правила гри» за принципом «бізнес виграє, якщо виграє держава» [4]. Таким чином, приватним інвесторам у схемах публічно-приватного партнерства передаються можливості для підвищення його прибутків в обмін на участь у реконструкції та модернізації інфраструктурних об'єктів, що перебувають у публічній власності (тобто можуть бути як у власності держави, так і у власності місцевих рад).

Дослідження досвіду використання інституту публічно-приватного партнерства за кордоном дає змогу впорядкувати взаємодію приватного та публічного секторів за трьома різними векторами [5, с. 53]:

- функціональний вектор – розвиток державно-приватного партнерства у сферах, які визначають доступ підприємств до факторів виробництва і ринків: професійної освіти, технологій, капіталу через інститути розвитку, що підтримуються державою, наприклад інвестиційно-інноваційні агентства, об'єкти соціально-економічної інфраструктури, агентства сприяння зовнішньоекономічній діяльності та ін.;

- галузевої вектор, який передбачає розроблення галузевих планів державно-приватного партнерства на основі секторальної ідентифікації напрямів зростання і стримуючих зростання бар'єрів, аналізу та розроблення заходів і пріоритетів щодо поліпшення бізнес-оточення в конкретних секторах економіки;

- регіонально-муніципальний вектор – розроблення регіональних і муніципальних планів розвитку державно-приватного партнерства, планів розвитку окремих територіальних виробничих кластерів.

ППП має певні загальні риси з іншими формами взаємодії держави та бізнес-структур, серед яких, зокрема, – державні закупівлі, аутсорсинг тощо. Якщо казати про проекти та програми ППП, то для них характерна спільна зацікавленість партнерів у продуктивній експлуатації публічного майна на всіх етапах життя інвестиційного проєкту.

В Україні організаційно-правові засади взаємодії державних та приватних партнерів визначені у головному законодавчому акті дер-

жави – Законі України «Про державно-приватне партнерство» [6]. Ретельна оцінка цього Закону показала, що ним передбачено можливість укладання договорів не лише державою (Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним центральними чи місцевими органами виконавчої влади або суб'єктами господарювання, що діють на основі державної форми власності), а й органами місцевого самоврядування та/або територіальною громадою. При цьому органи влади на місцях зможуть самостійно приймати рішення щодо переліку об'єктів, що знаходяться у їхній власності, які можуть бути передані в управління приватним партнером, а також самостійно визначати умови проведення конкурсів.

Важливим є положення про загальні умови проведення конкурсів та укладання договорів у рамках державно-приватного партнерства з обов'язковим аналізом економічних та фінансових аспектів реалізації проєкту, соціальних наслідків, аналізу ризиків, а також про державний контроль та державні гарантії. Серед гарантій звертають на себе умови про [6]:

- недопустимість погіршення змінами до законодавства умов реалізації проєктів у рамках партнерства;

- невтручання у діяльність приватного оператора з боку державних органів та органів місцевого самоврядування;

- збереження умов укладених договорів протягом усього строку їх дії тощо.

Уважаємо, це сприятиме підвищенню зацікавленості інвесторів до об'єктів муніципальної власності, оскільки вони будуть упевнені в тому, що зможуть досягти тих результатів, на які розраховують, вступаючи у партнерські відносини.

У Законі наведено головні ознаки ППП в Україні, можливі сфери його застосування. Дуже важливим є те, що Закон будує інституційний базис для здійснення програм ППП у різних нормативно-правових моделях, не звужуючись тільки до угод концесії або угод оренди. Прийняття цього Закону, таким чином, – суттєвий крок до більш продуктивної експлуатації інфраструктурних об'єктів на місцях.

Разом із цим і цей Закон має певні «білі плями», насамперед у ньому немає чітко визначених практичних схем здійснення програм ППП (етапів здійснення програм, вимог до змісту програм, переліку питань, які є дуже важливими на початковому етапі, та тих, які можуть виникнути під час реалізації).

Нормативно-правову основу ППП становлять також Конституція України, Господарський та Цивільний кодекси України.

Окремі аспекти здійснення ППП регламентуються рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Лише на національному рівні існує кілька десятків правових актів, що безпосередньо регулюють питання ППП.

Останнім часом законодавство щодо ППП розвивається, прийнято низку документів, згідно з якими ще на початковому етапі представникам бізнесу потрібно пройти складні процедури узгоджень тих чи інших аспектів програм ППП із різними публічними органами та структурами. При цьому вони не отримують від державного партнера гарантій виконання взятих на себе боку зобов'язань. Відповідно до існуючої процедури, спочатку потрібно укласти договір про ППП та розпочати його виконання, а вже згодом публічна сторона розгляне питання про допомогу, що не становить основу ППП.

Тобто інституціональна основа розвитку та реалізації ППП в Україні є дуже складною, це може спричинити певні проблеми для продуктивного використання цього інструменту для підвищення інвестиційної активності суб'єктів господарювання, у тому числі на місцевому рівні. Саме тому сьогодні не так багато реальних програм ППП, незважаючи на певну увагу до цього механізму з боку потенційних інвесторів.

Неточності існують також і в організації роботи інституцій, що регламентують дію ППП. Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом із питань публічно-приватного партнерства. До його компетенції віднесено реалізацію державної політики у сфері ППП. Міністерство здійснює контроль ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ППП, організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ППП, тощо.

Водночас Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестиційної діяльності, ДПП та управління національними проектами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розроблення та реалізацію проектів ДПП [7]. Разом із цим інші центральні органи виконавчої влади також здійснюють державну політику щодо ППП у відповідних галузях та секторах економіки. На місцевому рівні формують і реалізують політику щодо ППП місцеві органи влади. Це призводить до дублювання функцій в організації та управління об'єктами ППП та виникнення непорозумінь між гілками влади на різних рівнях.

Практичній реалізації інвестиційних програм ППП, зокрема на місцевому рівні, перешкоджає відсутність кваліфікованих кадрів із відповідним рівнем підготовки (оскільки це повинні бути спеціалісти, які, з одного боку, знатимуть особливості побудови та реалізації програм ППП, а з іншого – спеціалісти у відповідній сфері, галузі економіки). Зараз робота співробітників структурних підрозділів підприємств, до компетенції яких входить керування інвестиційною діяльністю, спрямована перш за все на формування бюджетних розрахунків, пов'язаних з інвестиційною діяльністю, а не на створення необхід-

них умов для залучення представників бізнесу в публічний сектор економіки (державу, регіон, територіальну громаду).

На нашу думку, ініціювати програми ППП повинна публічна сторона (в особі органів місцевого самоврядування), оскільки на неї, з одного боку, покладено зобов'язання забезпечити розвиток економіки на місцевому рівні, з іншого – саме вона може найбільш повно сформулювати траєкторію того, як можуть бути реалізовані програми ППП (розуміючи, якими є наявні ресурсні можливості громади, кінцева мета тощо).

Але на разі в нашій державі партнерство влади та бізнесу не призводить до успішної реалізації програм, оскільки характеризується такими особливостями [8]: влада формує законодавче, політичне та економічне оточення проекту, надає різноманітні дозволи та здійснює контроль над ходом виконання проекту, проте не налаштована на своєчасне прийняття необхідних рішень; бізнес є джерелом та рушійною силою проекту, але найчастіше він зацікавлений не у самому проекті, а у його результаті (особливо у фінансовій вигоді), при цьому намагається отримати результат будь-якою ціною, навіть із порушенням правил; менеджмент забезпечує професійне управління проектом та найчастіше зацікавлений у процесах реалізації проекту і не відповідає за його фінансовий результат.

Беручи до уваги те, що публічна сторона має ініціювати програми ППП, на місцеві органи влади лягає основний тягар відповідальності. Особливу увагу потрібно звертати на такі аспекти:

- проведення прозорого конкурсного відбору представників бізнес-середовища;
  - оцінка різноманітних варіантів реалізації інвестиційних програм, спрямованих на модернізацію наявної місцевої інфраструктури (зокрема, з програмою та без неї);
  - відповідність інвестиційної програми ППП місцевим та регіональним програмам;
  - забезпечення соціального захисту шляхом забезпечення доступу до інфраструктурних послуг для соціально вразливих верств населення;
  - визначення компетенції сторін, пов'язаних із виконанням програми ППП, тощо;
  - публічне обговорення сутності програми та того, до чого її реалізація може призвести (у тому числі з тим, щоб створити необхідні умови для здійснення програм із боку місцевих громад).
- Органи місцевого самоврядування повинні постійно враховувати зазначені аспекти.

**Висновки.** Реалізації публічно-приватного партнерства на місцевому рівні повинно передувати створення низки інституціональних умов, які, насамперед, зв'язані зі створенням правової основи здійснення подібних програм, а саме: розширення критеріїв, яким повинні відповідати приватні партнери, що прийняли

рішення інвестувати у певні сектори та галузі економіки, зокрема щодо доказів їх можливості виконати взяті на себе зобов'язання; побудова схеми визначення відповідальності бізнесменів за спричинення своїми діями або бездіяльністю збитків майну громад тощо; обґрунтування органів місцевого самоврядування вибору форми взаємодії з бізнесом; упровадження проєктно-програмної форми здійснення ППП; упрова-

дження системи моніторингу виконання приватними партнерами поточних та інвестиційних зобов'язань як із боку місцевих органів влади, так і з боку громадськості. Усе це сприятиме, з нашої точки зору, залученню приватних інвесторів до процесу активізації місцевого економічного розвитку, що, безумовно, повинно відбуватися на умовах взаємовигідного співробітництва у довгостроковій перспективі.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P. 67.
2. Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*. 2001. Vol. 38. P. 3.
3. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проєктів. *Звіт проєкту U-LEAD*. 2017. 106 с.
4. Стан здійснення ДПП в Україні. *Офіційний сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 01.12.2020).
5. Сараева И.Н. Государство и предпринимательство: проблемы взаимодействия (системно-институциональные аспекты). Одесса : Феникс, 2011. 98 с.
6. Закон України «Про державно-приватне партнерства в Україні» від 1 липня 2010 р. № 2404–VI. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html> (дата звернення: 01.01.2021).
7. Геец В. Почему сегодня государство и бизнес не могут воспользоваться выгодами государственно-частного партнерства? *Комп&нюн*. 2015. 14 декабря. С. 15. URL: <http://www.companion.ua/Articles/Content/?Id=8397&Callback=46> (дата звернення: 01.01.2021).
8. Щодо розвитку державно приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень*. Грудень 2019 р. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/816> (дата звернення: 01.01.2021).

#### REFERENCES:

1. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P. 67.
2. Gerrard M.B. (2001) What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*, vol. 38, p. 3.
3. (2017) Derzhavno-chastnoe partnerstvo yak Mekhanizm realizatsyy novoy rehionalnoy polityky: vozmozhnosty Zastosuvannya ta Praktychni aspekty podhotovky u Vprovadzhennya investitsiyних proektiv [Public-private partnership as a mechanism for implementing a new regional policy: opportunities for application and practical aspects of preparation and implementation of investment project]. *Zvit proektu U-LEAD*.
4. (2020) Stan zdiysnennya DPP v Ukraini. [The state of PPP implementation in Ukraine]. *Official site of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine*. Available at: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (accessed 01 December 2020).
5. Sarayeva I.N. (2011) Gosudarstvo i predprinimatel'stvo: problemy vzaimodeystviya (sistemno-institutsional'nyye aspekty) [State and entrepreneurship: problems of interaction (systemic and institutional aspects)]. Odessa: Feniks. (in Russian)
6. (2010) Zakonu Ukrayiny «Pro derzhavno-privatne partnerstva v Ukraini» vid 1 lypnya 2010 roku № 2404–VI [Of the Law of Ukraine "On Public-Private Partnerships in Ukraine" of July 1, 2010 № 2404-VI]. *Ofitsiyne internet-predstavnytstvo Prezidenta Ukrayiny*. Available at: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html> (accessed 01 December 2020).
7. Geyets V. (2015) Pochemu segodnya gosudarstvo i biznes ne mogut vospol'zovat'sya vygodami gosudarstvenno-chastnogo partnerstva? [Why today the state and business cannot take advantage of the benefits of public-private partnership?]. *Comp & nion*. 2015. December 14. P. 15. Available at: <http://www.companion.ua/Articles/Content/?Id=8397&Callback=46> (accessed 01 December 2020).
8. (2019) Shchodo rozvytku derzhavno pryvatnoho partnerstva, yak mekhanizmu aktyvizatsiyi investytsiynoyi diyal'nosti v Ukraini [Regarding the development of public-private partnership as a mechanism for intensifying investment activities in Ukraine. Analytical note. National Institute for Strategic Studies]. *Analitychna zapyska. Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'*. Available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/816> (accessed 01 December 2020).