

DOI: [https://doi.org/10.37100/2616-7689/2019/6\(25\)/3](https://doi.org/10.37100/2616-7689/2019/6(25)/3)

УДК 338.24(477)

JEL CLASSIFICATION: H54; R51

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ
ТЕРИТОРІЙ**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE MECHANISM OF THE RURAL
TERRITORIES' DEVELOPMENT**

Марія ІЛЬІНА,

доктор економічних наук,

*Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку*

Національної академії наук України», Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5555-1614>

Mariia ILINA,

Doctor of Economic Sciences,

*Public Institution «Institute of
Environmental Economics and*

Sustainable Development of the National

Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Юлія ШПИЛЬОВА,

кандидат економічних наук,

*Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку*

Національної академії наук України», Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0220-0041>

Yulia SHPYLIOVA,

Candidate of Economic Sciences,

*Public Institution «Institute of
Environmental Economics and*

Sustainable Development of the National

Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Розкрито сутність, функції та особливості застосування публічно-приватного партнерства для розвитку місцевої економіки. Визначено напрями інституціоналізації публічно-приватного співробітництва та його роль у забезпеченні сталого розвитку сільських територій. Розроблено механізм державної підтримки такого партнерства та організаційно-економічні етапи його запровадження на місцевому рівні в сучасних умовах.

Ключові слова: *публічно-приватне партнерство, сільська територія, локальний рівень, механізм, сталий розвиток.*

Public-private partnership is the instrument of cooperation between state and business. It has many forms and functions but the only purpose to improve welfare of the territories. In relations between state and business the partnership can play dominant, subsidiary or supervisory role, regulate the institutional mechanism of financial cooperation, develop strategies, solve conflicts and provide social, communal and infrastructure services.

Currently implementation of the public-private partnership mechanism in Ukraine is complicated because of shortcomings and gaps in legislation, deficit of different levels budgets, institutional inability of local governments to plan and implement partnership projects and low efficiency of economic activity of business entities. Concerning implementation of the mechanism on rural areas it should be substantially enhanced at the national level for many reasons. Firstly economic situation in most rural areas in Ukraine is depressed and community budgets lack funds. It proves the necessity to intensify economic cooperation and introduce other forms of cooperation. On the other hand, many negative socio-demographic trends (migration, depopulation, social exclusion and marginalization) are inherent in rural areas. It makes difficult for local governments to cooperate with communities members. Capability of the state to support partnerships is also complicated major because of underdeveloped organizational and economic support mechanism. Lack of annual plans to finance partnership projects, funds, technical support to implement projects, and no ways to get state guarantees are the evidence.

Taking into account rural territories have no much capacity for development, the mechanism of public-private partnership should include the following key steps: identifying priority areas for PPP application, considering socio-economic potential of different types of the territories and social relevance of a project for a community; improving the qualification level of project management personnel; involvement of the private sector into infrastructural projects; state support for pilot projects; ensuring more transparency in decision making and use of budget resources and simplifying project selection requirements. Implementation of the PPP mechanism on rural areas will improve their infrastructure and satisfy social needs of residents. In order to improve the

mechanism of state support for the implementation of PPP projects at the local level it is needed to establish a national specialized agency, define clearly powers of the state authorities, local self-government authorities and members of communities involved into PPP implementation. The other task is to create an informational framework.

The purpose of the article is to substantiate how the public-private partnership's mechanism can work on rural areas.

Key words: *public-private partnership; rural area; local level; mechanism; sustainable development.*

Постановка проблеми. Публічно-приватне партнерство є потужним інструментом розвитку територій та має особливий ефект на локальному рівні. В умовах децентралізації влади в Україні та посилення повноважень територіальних утворень потенціал застосування цього інструмента є особливо значним. Однак з низки причин, насамперед інституціонального та адміністративного характеру, партнерські форми економічної співпраці між органами державної влади та комерційними організаціями використовуються недостатньо часто або у викривлений спосіб. Водночас, зважаючи на міжнародну практику, публічно-приватне партнерство може стати організаційним підґрунтям для досягнення стабільних і стійких темпів зростання і розвитку. Особливо це стосується сільських територій, частка яких у загальній структурі переважає порівняно з урбанізованими, а соціально-економічний стан є суттєво гіршим. Роль партнерства для розвитку територій зумовлена тим, що коштів державного і місцевого бюджетів для реалізації стратегічно важливих проєктів, зазвичай, завжди бракує, тому для підвищення конкурентоспроможності територіальних утворень слід знаходити інші, додаткові форми економічної співпраці. Тому публічно-приватне партнерство є перспективною формою для розвитку територій різних типів, однак в Україні цьому перешкоджає низка проблем правового, економічного й організаційного характеру.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики публічно-приватного партнерства зробили зарубіжні вчені, зокрема Б. Петерс, Т. Бов'ярд, Й. Куек, Дж. Енгель та інші [1]. Серед вітчизняних науковців, що досліджують механізми партнерської взаємодії держави з бізнесом, варто назвати І. Бистрякова, І. Запатріна, О. Захаріна, І. Кульчій, Л. Симоненко, М. Сайкевича [2, 3, 4, 5]. Однак, попри певні

вагомими результати в дослідженні проблематики, на нашу погляд, запропонований механізм забезпечення ефективної співпраці органів місцевої влади з комерційними організаціями недостатньо специфікований для цілей розвитку сільських територій. Особливо актуально це для нинішньої ситуації в Україні, де реалізується адміністративна реформа, що значно посилить повноваження місцевих громад та їх фінансову спроможність.

Метою статті є обґрунтування напрямів інституціонального забезпечення функціонування механізму публічно-приватного партнерства на сільських територіях та імплементації цього механізму у вітчизняних умовах.

Виклад основного матеріалу. Публічно-приватне партнерство (ППП) є інструментом співпраці держави з бізнесом, що може набувати різних форм, мати різне функціональне спрямування, але при цьому слугує спільній меті – поліпшенню стану територій. У відносинах між державою та бізнесом PPP може відігравати основну, допоміжну або наглядову роль, бути способом регулювання чи інституційним механізмом фінансового співробітництва, стратегією розвитку, інструментом вирішення проблем, конфліктів, надання соціальних, комунальних, інфраструктурних послуг.

Аналіз практичного досвіду реалізації проєктів публічно-приватного партнерства в Україні свідчить про суттєві недоліки законодавчого, інституційного забезпечення та міжвідомчої координації. Подеколи визначення можливого державного партнера на етапі ініціювання проєкту ускладнене, оскільки повноваження та функції органів місцевого самоврядування в частині управління державним майном та активами регулюються різними нормативно-правовими актами. Така ситуація практично унеможливує впровадження публічно-приватного партнерства [6].

Стосовно реалізації PPP на сільських територіях, то таку форму співпраці слід

суттєво посилити на рівні держави з низки причин. По-перше, незважаючи на успіхи реформи децентралізації, економіка більшості сільських територій перебуває в депресивному стані, а бюджети громад відчувають перманентний брак коштів. Це доводить не лише необхідність активізації економічної взаємодії, але й використання додаткових її форм. З іншого боку, сільським територіям притаманні гостронегативні соціально-демографічні тенденції (міграція, депопуляція, соціальна ізоляція та маргіналізація), що суттєво ускладнює співпрацю органів місцевого самоврядування з членами громади, яка необхідна для започаткування й реалізації будь-якого проекту ППП. Однак можливості держави надавати підтримку у сфері партнерства також ускладнені, насамперед через нерозвинений організаційно-економічний механізм. Ознаками цього є відсутність щорічних планів фінансування проектів, дефіцит бюджетних коштів, необхідність методологічного забезпечення підтримки реалізації проектів, обмежені можливості отримання державних гарантій під них на місцевому рівні.

З огляду на доцільність удосконалення механізму державної підтримки впровадження проектів ППП на місцевому рівні, на нашу думку, реальними кроками у цьому напрямі є створення загальнодержавного спеціалізованого органу, чітке законодавче визначення повноважень органів державної влади, місцевого самоврядування та громад, які залучаються до підготовки та впровадження проектів, формування інформаційно-аналітичної платформи (рис.).

Створення спеціалізованого органу з питань публічно-приватного партнерства сприяло б уникненню дублювання функцій різних органів влади під час відбору та звітування щодо реалізації проектів, забезпечило умови для ефективної співпраці з галузевими міністерствами та агентствами, а також участь у роботі органу представників громадянського суспільства, науковців та експертів. Останнє важливе з огляду на здатність експертного співтовариства контролювати дотримання соціальної та екологічної спрямованості проектів і відбирати серед них найбільш перспективні. Таким чином, запропонований механізм державної підтримки реалізації локальних проектів ППП повинен включати

інструменти взаємодії учасників партнерства з громадськими, науковими та експертними організаціями, зокрема шляхом залучення їх представників до обговорення, експертизи і моніторингу їх упровадження. На думку окремих дослідників, діяльність такого спеціалізованого органу може доповнювати відповідна наглядова рада, до складу якої мають увійти представники органів влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, наукового, експертного середовища та бізнесу [4].

Основними функціями спеціалізованого органу з питань ППП в Україні можуть стати створення стратегії розвитку партнерства; формування пропозицій з удосконалення законодавства, яке регулює таку форму співпраці; створення та ведення єдиного національного реєстру договорів ППП; методичний та консультативний супровід реалізації проектів; економічний аналіз ефективності використання державних коштів на зазначені цілі; контроль за виконанням проектів ППП та фінансовими зобов'язаннями його учасників; створення ефективної системи відбору приватних учасників проектів; поширення серед представників органів місцевого самоврядування, підприємців, громадян інформації щодо переваги й особливості здійснення проектів та популяризація успішного досвіду; розробка методичних посібників, рекомендацій, зразків документів для всіх зацікавлених сторін [5].

На регіональні представництва такого спеціалізованого органу доцільно покласти функції відбору проектів, оцінки їх ефективності та спрямованості на вирішення місцевих проблем, проведення конкурсів, моніторинг реалізації проектів, дотримання фінансових зобов'язань та умов договорів. Співробітники представництв повинні мати аналітичні навички та проектне мислення, щоб визначати тематичну спрямованість майбутніх (бажаних) проектів та очікувані результати їх реалізації, оцінювати обсяг необхідних для цього ресурсів, обирати оптимальні моделі партнерства. Окрім цього, співробітників регіональних відділень доцільно залучати до роботи органів виконавчої влади в частині розробки стратегій, програм та планів регіонального і місцевого розвитку, аналізу державних інвестиційних проектів з метою визначення серед них таких, які можуть бути реалізовані на засадах ППП.

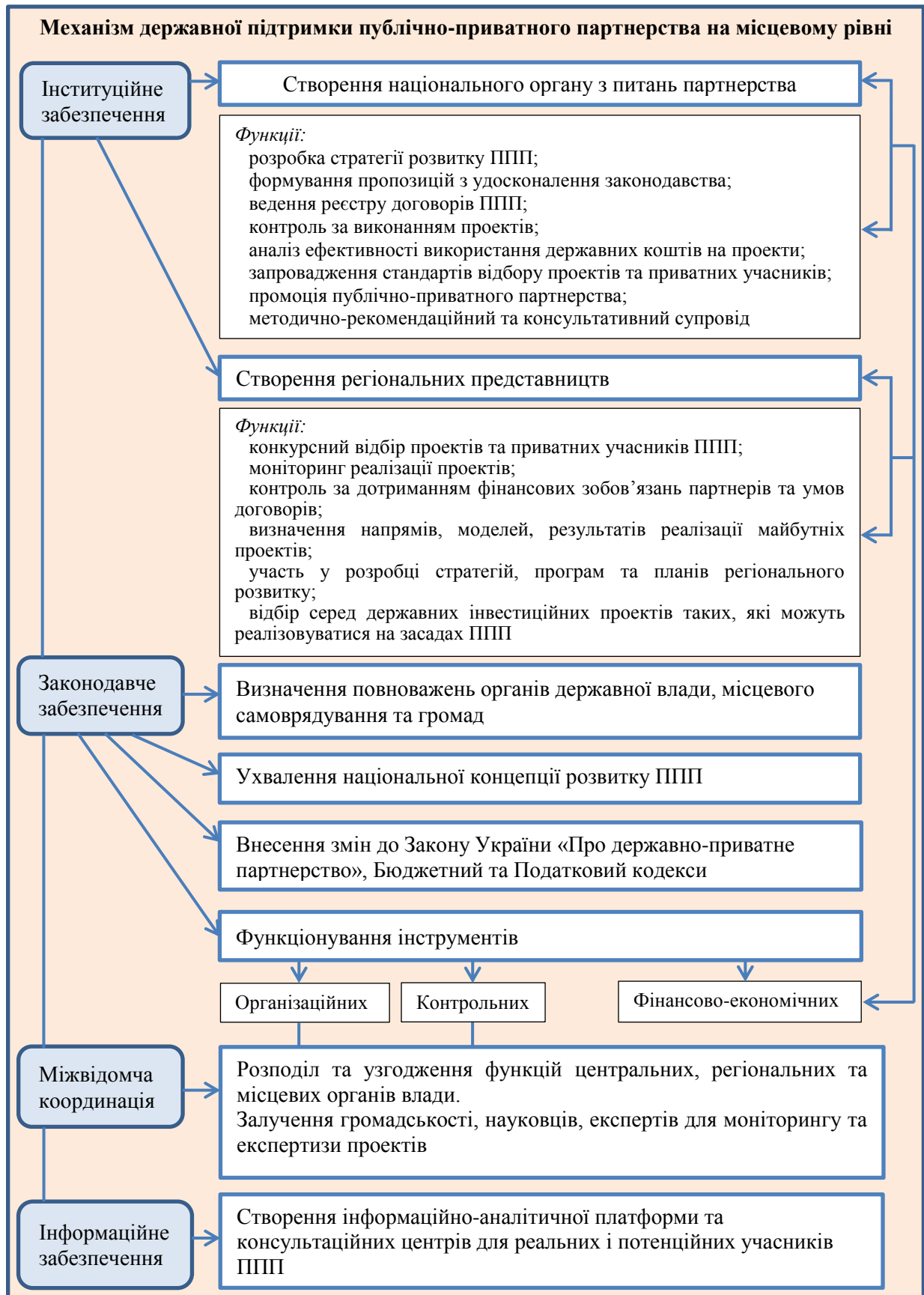


Рис. Етапи запровадження організаційно-економічного механізму державної підтримки публічно-приватного партнерства на місцевому рівні (розроблено авторами)

З метою сталого розвитку сільських територій механізм реалізації ППП повинен сприяти визначенню пріоритетних для села сфер застосування партнерства та специфікувати їх для територій, різних за рівнем економічного розвитку, соціально-демографічним потенціалом чи екологічною ситуацією, а також підвищенню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (забезпечувати належний рівень їх кваліфікації, щоб визначати соціальну значущість проектів та брати участь в їх реалізації, відповідний методичний та організаційний супровід), гарантувати прозорість конкурсів з відбору проектів, реалізацію пілотних проектів за спрощеними вимогами.

Наразі пріоритетними сферами застосування публічно-приватного партнерства на сільських територіях України є виробнича і транспортна інфраструктура, агропромисловий комплекс, будівництво й житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сферах тепlopостачання, централізованого водopостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- й енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упорядкування територій), соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм). З огляду на це важливо надати державним та комунальним підприємствам право участі в договорах ППП як державним партнерам.

З метою підвищення ефективності реалізації механізму ППП на сільських територіях у цих сферах слід розширити повноваження органів місцевого самоврядування в частині визначення пріоритетних напрямів упровадження проектів, їх відбору, аналізу ефективності, моніторингу й контролю, а також визначити механізм координації діяльності з центральними органами виконавчої влади. У випадку виконання проектів, що передбачають надання державної підтримки, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість впливати на їх відбір, керуючись інтересами громади, та використовувати інструмент програмно-цільового фінансування. Важливо зазначити, що державна підтримка реалізації проектів ППП на сільських територіях – це насамперед пряме фінансування з

державного (не місцевого!) бюджету (у тому числі відшкодування в окремих випадках витрат приватного партнера), надання гарантій виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання та пільгове кредитування.

Узагальнено реалізація механізму публічно-приватного партнерства в Україні потребує таких заходів: розробки та ухвалення національної концепції розвитку ППП; узгодження відповідного національного законодавства (внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство», Бюджетний та Податковий кодекси, кодифікація ППП, систематизація його видів та форм); запровадження стандартів процедур розробки, відбору та реалізації проектів; упровадження низки інструментів (фінансово-економічних – для стимулювання партнерства, організаційних – для посилення координації між його учасниками, контрольних – для забезпечення громадського моніторингу й експертизи проектів); створення інформаційно-консультаційних центрів для реальних та потенційних учасників партнерства.

Адаптація цього механізму для потреб та умов розвитку сільських територій передбачає організаційно-економічну діяльність органів державної влади на місцевому рівні, а саме: узагальнення позитивного досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства та його поширення серед зацікавлених сторін; розвиток інструментів спільного (колективного) фінансування та впровадження проектів; розробка методичних рекомендацій щодо підготовки та реалізації проектів ППП для органів місцевого самоврядування (важливо, щоб рекомендації ґрунтувалися на принципі відбору проектів за показниками їх соціально-економічної, екологічної ефективності та значущості для громади); навчання та обмін досвідом працівників, залучених до управління проектами ППП; регулярна оцінка результатів (табл.).

Створення системного та розгалуженого електронно-інформаційного ресурсу з питань публічно-приватного партнерства уможливить регулярний обмін інформацією, досвідом, знаннями між фактичними та потенційними учасниками, а також стане концентратором і популяризатором певних ділових пропозицій.

Структура впровадження публічно-приватного партнерства для розвитку сільських територій*

Елемент структури	Напрямок упровадження
Особливості фінансового забезпечення проектів ППП	<p>За способом залучення джерела фінансування є бюджетними, інвестиційними, кредитними та грантовими.</p> <p>Пряме фінансування конкретних проектів, а не через бюджети ОТГ.</p> <p>Джерела інвестицій можуть перебувати як у приватній власності, так і повністю або частково комунальній.</p> <p>Типові схеми фінансування проектів включають оренду та продаж об'єктів комунальної власності; оренду чи концесію об'єктів водо-, теплопостачання та водовідведення; інвестиції та кредити; управління й лізингові контракти</p>
Моделі співпраці секторів у рамках ППП	<p>Організаційна модель (співпраця партнерів здійснюється за рахунок залучення третіх організацій, перерозподілу функцій і зобов'язань, передачі об'єктів у зовнішнє управління).</p> <p>Модель фінансування (комерційне винаймання, оренда, усі види лізингу, попереднє та інтегроване проектне фінансування).</p> <p>Модель кооперації (об'єднання зусиль кількох партнерів, що відповідають за окремі етапи проекту)</p>
Напрями імплементації ППП для розвитку територій	<p>Удосконалення нормативно-правової бази та методологічного забезпечення розробки й оцінки проектів ППП.</p> <p>Планування реалізації проектів ППП на місцевому рівні з урахуванням поточних соціально-економічних, демографічних тенденцій, екологічної ситуації.</p> <p>Покращення організаційно-економічної системи управління ППП з огляду на збільшення владних повноважень та посилення фінансової спроможності територіальних громад.</p> <p>Фінансова підтримка місцевих ініціатив, субсидування локальних проектів, залучення коштів з інших джерел.</p> <p>Формування спеціальної інформаційної платформи реалізації проектів партнерства</p>
Інституціональне забезпечення реалізації механізму ППП	<p>Створення спеціального агентства з розробки політики ППП, визначення пріоритетних сфер та економічного потенціалу територій.</p> <p>Організація служби з підвищення кваліфікаційного рівня органів місцевого самоврядування.</p> <p>Розробка вимог щодо проведення конкурсів з реалізації проектів.</p> <p>Ухвалення методичних рекомендацій з підготовки та реалізації проектів.</p> <p>Виконання освітньо-інформаційних заходів щодо реалізації проектів.</p> <p>Удосконалення механізму ППП шляхом включення страхових компаній як обов'язкового учасника.</p> <p>Створення регіональних відділень національного агентства</p>

* Джерело: розроблено авторами.

Щодо сільських територій така інформаційна платформа сприятиме більш ефективному управлінню й використанню ресурсів та активів громад завдяки прозорому ухваленню рішень, актуалізації у громадській свідомості нагальних проблем і контролю громадськості за використанням коштів.

Висновки. Публічно-приватне партнерство здатне стати актуальним інструментом розвитку сільських територій. Застосування цього механізму в Україні наразі ускладнено через недоліки та прогалини в законодавстві, брак коштів бюджетів різних рівнів, інституційну неспроможність органів місцевого

самоврядування планувати і здійснювати проекти партнерства та низьку ефективність економічної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності. Зважаючи на обмежені можливості сільських територій щодо розвитку, механізм інституціонального забезпечення публічно-приватного партнерства повинен включати такі основні етапи: визначення пріоритетних сфер застосування ППП з урахуванням соціально-економічного потенціалу територій різних типів та соціальної значущості проекту для громади; підвищення кваліфікаційного рівня кадрів органів місцевого самоврядування з управління проектами; залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів; державна підтримка пілотних проектів; забезпечення максимальної прозорості ухвалення рішень, використання бюджетних коштів та спрощення вимог щодо відбору проектів. У результаті впровадження механізму публічно-приватного партнерства на сільських територіях поліпшиться їх інфраструктура та рівень задоволення найбільш нагальних соціальних потреб.

Список використаних джерел

1. Van Huijstee M.M. Partnerships for sustainable development: a review of current literature / Van Huijstee M.M., Francken M., Leroy P. // *Environ. Sci.* – 2007. – Vol. 4 (2). – P. 75–89.
2. Островський І.А. Публічно-приватне партнерство як соціальна інновація: переваги та ризики [Електронний ресурс] / І.А. Островський, Б.Ю. Юхнов, С.І. Стефан // *Ефективна економіка*. – 2016. – № 5. – Режим доступу : www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4969.
3. Кульчий І.М. Публічно-приватне партнерство як спосіб забезпечення сталого розвитку сільських територій / І.М. Кульчий // *Проблеми законності*. 2017. – Вип. 138 – С. 99–108.
4. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: теорія, методологія, механізми державного управління : [монографія] / С.В. Сімак – К. : АМУ, 2016. – 392 с.
5. Сімак С.В. Сутність та інструменти реалізації взаємодії держави та бізнесу / С.В. Сімак // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI

НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 1 (44). – С. 135–141.

6. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки № 739-р. від 14 серпня 2013 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.

References

1. Van Huijstee, M., Francken, M., & Leroy, P. (2007). Partnerships for sustainable development: a review of current literature. *Environ. Sci.*, 4(2). 75-89 [in English]. - <https://doi.org/10.1080/15693430701526336>
2. Ostrovskyy, I.A., Yukhnov, B.Y., & Stefan, S.I. (2016). Publichno-pryvatne partnerstvo yak sotsialna innovatsiya: perevahy ta ryzyky [Public-private partnership as the social innovation: benefits and risks]. *Effective economics*, 5. Retrieved from www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4969 [in Ukraine].
3. Kulchiy, I.M. (2017). Publichno-pryvatne partnerstvo yak sposib zabezpechennya staloho rozvytku sil's'kykh terytoriy [Public-private partnership as the way to ensure the sustainable rural development]. *Problems of legality*, 138, 99-108 [in Ukrainian]. - <https://doi.org/10.21564/2414-990x.138.108564>
4. Simak, S.V. (2016). *Instytutsiynny rozvytok publichno-pryvatnoho partnerstva: teoriya, metodolohiya, mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya* [Institutional development of public-private partnership: theory, methodology, mechanisms of public administration]. Kyiv: AMU [in Ukrainian].
5. Simak, S.V. (2014). Sutnist ta instrumenty realizatsiyi vzayemodiyi derzhavy ta biznesu [Sense and tools to realize interaction between the state and the business]. *Theory and Practice of Public Administration*, 1 (44), 135-141 [in Ukrainian].
6. Verkhovna Rada Ukrayiny (2013). *Zakon Ukrayiny «Konseptsiya rozvytku publichno-pryvatnoho partnerstva v Ukrayini na 2013-2018 roky»*. [Law of Ukraine «The concept of public-private partnership development in Ukraine for 2013-2018»]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13 вересня 2019 року