

УДК 334.723

*Овчарова Л. П.*

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО –  
ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ  
ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

*Проаналізовано досвід європейських країн, в яких активно впроваджуються проекти публічно-приватного партнерства на місцевому рівні та розроблено практичні рекомендації щодо шляхів створення сприятливого середовища для їх розвитку в Україні.*

Ключові слова: інвестиційні проекти, публічно-приватне партнерство, інфраструктура, держава та приватний капітал.

На сучасному етапі розвиток партнерства держави і підприємницьких структур через створення ефективних інститутів та інструментів їх взаємодії є однією з важливих умов, здатних вплинути на підвищення інноваційної активності та інвестиційної привабливості територій за рахунок розвитку виробничої і соціальної інфраструктури.

Підвищення інвестиційної привабливості регіонів для залучення як іноземних інвестицій, так і вітчизняного приватного капіталу до реалізації капіталомістких проектів – головне завдання органів місцевого самоврядування, оскільки сьогодні більшість громад і регіонів України неспроможні самостійно фінансувати власний розвиток, що проявляється у щорічному збільшенні частки трансфертів та зменшенні власних доходів громад. Дефіцит довгострокових інвестиційних ресурсів з усіх джерел фінансування, низька ефективність функціонування систем життєзабезпечення (житлово-комунального господарства, транспортних мереж, соціальної сфери) потребують від органів місцевої влади застосування сучасних механізмів залучення інвестиційного потенціалу приватного капіталу для реалізації капіталомістких проектів в інфраструктурних галузях регіонів.

Слід зауважити, що останніми роками в економіці регіонів України відбувалися зміни в методах, використовуваних регіональними органами влади для вирішення актуальних соціально-економічних проблем. У пошуках ефективних шляхів розв'язання таких проблем держава і приватний бізнес налагоджували співробітництво на умовах партнерства.

Однак залучення приватного сектору до реалізації проектів на місцевому рівні на засадах публічно-приватного партнерства (ППП) не набуло значного поширення. Лише протягом останніх років посилилася зацікавленість до PPP як механізму залучення приватного інвестиційного капіталу та досвіду ефективного управління для утримання й будівництва об'єктів інфраструктури, забезпечення споживачів послугами, які традиційно надають державні та комунальні підприємства. Приклади залучення бізнесу до певних галузей міської економіки, особливо надання комуналь-

© Овчарова Л. П., 2014

них послуг і модернізації або створення об'єктів інфраструктури, можна побачити в окремих регіонах України. На регіональному рівні потенціал співробітництва приватного бізнесу та місцевих органів влади втілюється у процесі організації й надання послуг зі збирання та вивезення сміття у населених пунктах, теплозабезпечення, водопостачання та водовідведення, соціальних послуг тощо.

Так, у 2012 р. в Україні розпочато здійснення більш як 50 проектів у межах публічно-приватного партнерства, зокрема в Автономній Республіці Крим, Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Ровенській, Сумській, Харківській і Хмельницькій областях.

Водночас ефективність використання механізму ППП перебуває на доволі низькому рівні, оскільки при реалізації спільних проектів частка приватних інвестицій здебільшого не перевищує 10 %. Решту витрат доводиться сплачувати з державного або регіональних бюджетів. На сьогодні неможливо зробити однозначні висновки про ефективність цих проектів.

Слід також звернути увагу, що проекти на засадах ППП, здійснювані на місцевому рівні, не завжди відповідають сутності цього поняття та можливостям застосування відповідних механізмів для реалізації суспільно значимих задумів. Державні органи влади переважно сприймають ППП лише як фінансове джерело та покладають сподівання на приватних партнерів.

На думку експертів, більшість проектів, що реалізуються в регіонах України на засадах публічно-приватного партнерства, можуть бути ілюстрацією моделей взаємодії органів місцевого самоврядування та бізнесу, однак їх не можна віднести до прикладів класичного ППП, які б відповідали вимогам Закону України "Про державно-приватне партнерство". За світовими нормами такі проекти взагалі не можуть вважатися публічно-приватними [1].

Недосконалість нормативно-правової та організаційної бази на регіональному й місцевому рівнях, брак досвіду та знань у представників як органів місцевої влади, так і бізнесу є основними перешкодами реалізації ППП-проектів в Україні.

З огляду на це важливо узагальнити міжнародний досвід і практику створення успішних публічно-приватних партнерств у містах європейських країн, що дасть можливість удосконалити підходи органів місцевої влади до управління інвестиційними ППП-проектами в Україні.

Дослідженню економічної сутності ППП як інструменту регіонального розвитку, проблем реалізації відповідних проектів присвячені праці вітчизняних науковців – Т. Єфименко, К. Павлюк, А. Павлюка, І. Запатріної, О. Степанової, І. Богдана, Є. Черевикова, О. Пильтяя, К. Андрющенко, Г. Власенка, Р. Мартусевича та ін.

Мета статті – аналіз світової практики залучення приватного бізнесу до проектів на місцевому рівні, економічна оцінка ефективності застосування механізму ППП для вирішення регіональних проблем та можливості його використання в Україні.

Механізм публічно-приватного партнерства позитивно зарекомендував себе з огляду на залучення приватних інвестицій та стимулювання інвестиційної діяльності, активізацію економічного зростання на регіональному рівні як у розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються. У світовій практиці господарювання ППП вважається ефективнішим, ніж суто державне управління.

Уряди багатьох країн усвідомили, що господарське партнерство держави та бізнесу дає змогу залучити до державного сектору додатковий капітал, послабити гостроту бюджетних проблем, перекласти на підприємницький сектор основну частину ризиків і водночас зберегти об'єкти в державній власності. Виникає можливість об'єднати ресурси і потенціал двох суб'єктів господарювання – власність держави й бізнесу у вигляді приватнопідприємницьких принципів, інвестицій, менеджменту, інновацій.

Завдяки впровадженню ППП, тобто шляхом об'єднання зусиль та ресурсів органів місцевої влади, бізнесу й громадськості, розв'язуються регіональні проблеми в таких сферах, як житлово-комунальна, телекомунікації, будівництво та утримання автошляхів, енергозбереження, експлуатація будівель бюджетного сектору економіки, а також галузей соціальної сфери.

Досвід формування публічно-приватної взаємодії поширений у всіх регіонах світу. Активними прибічниками передачі приватним компаніям об'єктів муніципальної власності та прав надання суспільних послуг є країни Європейського Союзу, зокрема нові його члени – Болгарія, Словаччина, Хорватія, Чехія, Румунія, Угорщина та Польща.

Ще наприкінці 1980-х років у країнах Європи почали використовувати механізм публічно-приватного партнерства, котрий дає можливість без приватизації майна, яке належить державі чи громаді, залучати приватного партнера до його модернізації та управління. Число проектів ППП у комунальному господарстві країн ЄС постійно зростає. Нині на території багатьох європейських міст успішно реалізуються проекти на засадах партнерства між муніципальними органами влади та приватним бізнесом у різних секторах: управління водними ресурсами, твердими побутовими відходами (ТПВ), транспортом, освітою, охороною здоров'я, розвитком муніципальних об'єктів [2].

Так, у Великобританії уряд намагається завдяки механізму ППП розв'язати соціально-економічні проблеми на місцевому рівні, зокрема в медицині та освіті, а також у транспортному секторі, установах виконання покарань, сфері оброблення відходів, житлово-комунальній галузі. Нині функціонують лікарні, в'язниці, трубопроводи, великі магістралі і навіть пожежні станції, побудовані за допомогою механізму ППП.

Успішною є практика ППП у сфері управління відходами на Мальдівських островах, коли за допомогою 20-річної концесії на будівництво, експлуатацію і передачу приватному партнеру відповідальності за збирання, перероблення та утилізацію відходів місцева громада отримала якісні послуги. Приватна компанія побудувала сучасний полігон для ТПВ та завод із перероблення відходів, інвестувавши 50 млн дол. США.

Досвід Польщі у м. Раджонков свідчить, що залучення приватної компанії до проекту з енергоефективності на засадах ППП, яка інвестувала

2,4 млн дол. США, дало можливість місцевій громаді зменшити витрати на опалення та споживання електроенергії в закладах освіти, гарантувало економію протягом 10 років більш як 1 млн дол. США. Крім того, завдяки партнерству бізнесу та влади муніципалітет м. Раджонкова отримав комфортні шкільні приміщення, було забезпечено естетичну привабливість міста та зменшено шкідливий вплив на довкілля в результаті скорочення на 4550 т викидів вуглекислого газу [3].

Загалом у Польщі у 2009 р. анонсовано 41 проект публічно-приватного партнерства загальним обсягом 1,7 млрд євро. Як переконує досвід ініціювання та реалізації проектів на засадах ППП у Польщі, приватний сектор активно залучають до всіх сфер економіки, насамперед тих, котрі впливають на якість життя населення. Так, у 2009 р. проекти розподілялися таким чином: спорт – 36 %, муніципальна інфраструктура – 17, охорона здоров'я – 14, водопостачання та водовідведення – 10, освіта – 7 % [3].

У Словаччині для вирішення проблеми тепlopостачання 12 міст створили спільні підприємства з австрійською фірмою "Fernwaerme". Місцева влада передала систему опалення приватній фірмі на постійній основі. Компанія вкладала значний капітал у модернізацію системи опалення, а місцева громада зберегла контроль та вплив як співвласник і регулятор. Завдяки застосуванню ППП модернізовано системи опалення, внаслідок чого споживачі отримали високоякісні послуги за помірних підвищення тарифів.

У Франції нині на стадії підготовки й реалізації перебуває близько семи контрактів на національному та 20 – на регіональному рівнях. Контракти на засадах ППП реалізуються у таких сферах: освітлення вулиць міст (Овер-Сюр-Уаз, Кастельно-Ле-Ліз, Тьер, Руан, Агд, Сомюр, Сен-Тло, Бюссі-Сен-Жорж, Шатійон-Сюр-Шаларон, Ерувій-Сен-Клер, Сенар, Отун, Лібурн), будівництво дорожньої розв'язки (м. Кастельрюссин), створення багатопрофільної промислової зони (м. Сан-Рафаель), перероблення відходів (м. Антиб), будівництво коледжу (департамент Луари), інформатизація коледжу (департамент Ер і Луари), встановлення системи високошвидкісного Інтернету (регіон Овернь) [4].

Місцеві органи влади Данії розглядають ППП як каталізатор не тільки зростання національної економіки, а й розвитку інновацій. Цей підхід підкріплений відповідними фінансовими рішеннями. З 2010 р. у датському бюджеті передбачено виділення на підтримку проектів ППП на рівні регіонів і муніципалітетів до 10 млн крон щороку. У Данії близько 10 % муніципальних публічних послуг, таких як утримання вулиць, вивезення сміття, доставляння гарячої їжі до оселі людям похилого віку і тяжкохворим тощо, передано місцевою владою приватним компаніям на підставі відповідних контрактів.

У Німеччині інвестиції в проекти комунального сектору на засадах ППП у 2009 р. досягли максимальної величини – 21 проект з обсягом фінансування 547 млн євро. Зокрема, у 2002–2009 рр. найбільше проектів ППП у комунальному секторі було реалізовано в землях: Нордрайн-Вестфален – 40 з найбільшим обсягом інвестицій 731 млн євро, Гессен – 10 проектів (478 млн), Баден-Вюртемберг – 9 проектів (205 млн), Баварія – 7 проектів (201 млн), Саксонія-Ангальт – 8 проектів (158 млн) і Шлезвіг-Гольштейн – 12 проектів (153 млн євро). Структура затверджених проектів у 2009 р. була такою: у

сфері освіти – 10 проектів, культури й спорту – 5, адміністративного управління – 7, охорони здоров'я – 2 проекти [5].

Розглядаючи ефективність проектів ППП, можна помітити деякі закономірності. Так, економічна ефективність змінюється залежно від розміру проекту. Проекти з інвестиційними витратами до 10 млн євро дають можливість заощаджувати в середньому 12 %, з витратами від 10 до 25 млн євро – близько 14,4 %. Реалізуючи проекти вартістю більше як 25 млн євро, можна заощадити в середньому 13,5 %, а понад 50 млн євро – 16,7 %. Це свідчить про залежність величини ефекту від масштабу.

За результатами дослідження практики ППП у Німеччині можна стверджувати, що уряд адаптував концепцію партнерства до соціальних та економічних завдань. Вона ґрунтується на прагненні забезпечити максимальну вигоду всім учасникам: розпорядникам бюджетних коштів, бізнесу і населенню. Успішні, на відміну від багатьох країн, реалізація проектів і комплексний розвиток приватного сектору мають за основу саме прийняту в Німеччині концепцію особливого розуміння ППП.

Механізм ППП набув значного поширення на місцевому рівні у Швеції, де ще наприкінці 1990-х років у 64 муніципалітетах здійснювалося 117 проектів. Причому партнерство здебільшого застосовували невеликі муніципалітети. Сьогодні ці механізми використовують і великі міста. Одним із яскравих прикладів реалізації партнерства стала співпраця муніципалітету Стокгольма та фінського енергетичного концерну “Фортум”, який громада залучила для реконструкції ТЕЦ “Хегдален”. Концерн, переробляючи побутові та промислові відходи, забезпечив комбіноване виробництво тепла й електроенергії, додатково заощадивши кошти місцевого бюджету. Успішно реалізується й спільний проект на засадах ППП між німецькою енергетичною компанією “ЕОН” і м. Мальме. Зауважимо, що шведський досвід партнерства у сфері теплопостачання на місцевому рівні взято на озброєння у Великобританії [6].

З використанням механізму ППП у різних містах Швеції здійснено будівництво спортивних споруд: 1971 р. – арена “Скандинавіум” у Гетеборзі, 1989 р. – арена “Глобен” у Стокгольмі, 2000 р. – “Чиннарпс арена” у м. Йончепінг, 2003 р. – “Едсбюн арена” у м. Едсбюн, 2005 р. – “Буре арена” у м. Бурос. Місцеві громади передали приватному партнеру відповідальність за спортивні споруди, включно з проектуванням, технічним забезпеченням, фінансуванням, експлуатацією, обслуговуванням, а також за періодичний ремонт споруд.

Потенціал приватного бізнесу у Швеції широко використовується й в охороні здоров'я. Так, ще в 1990-х роках приватним компаніям дозволили брати в оренду лікарні, служби швидкої допомоги, лабораторії, що мало позитивний результат для місцевих громад. Здавання в оренду, наприклад, стокгольмського госпіталю Сент-Грегорі дало змогу скоротити витрати на 30 % й обслуговувати додатково 100 тис. пацієнтів на рік, вартість рентгенівських послуг зменшилась на 50 %, тривалість очікування діагностики й лікування скоротилася на 30 %, вартість послуг швидкої допомоги знизилася на 10 %, вартість лабораторних послуг зменшилась на 40 % [7].

Успішним також є досвід залучення міжнародного приватного бізнесу у сферу охорони здоров'я. Так, для реалізації проекту з будівництва нової

ультрасучасної університетської лікарні в м. Стокгольмі залучено міжнародний консорціум “Сведиш хоспітал партнері”, який здійснюватиме фінансування, будівництво, управління та технічне обслуговування лікарні до 2040 р. Безпосередньо за медичне обслуговування відповідає місто. Загальна вартість контракту – 14,5 млрд шведських крон. Позитивні ефекти від реалізації проекту ППП – прийнятна вартість фінансування та прозоре фінансування будівництва, обґрунтований розподіл ризиків.

В Австралії уряд із метою впровадження ППП у систему охорони здоров'я вибрав єдиного приватного оператора для проектування, будівництва та управління новими лікарнями. Завдяки реформі та залученню цього оператора державні витрати на будівництво лікувальних установ зменшились на 20 %, кількість пацієнтів, що обслуговуються в медичних установах, збільшилася на 30 % [8].

У Румунії приватний партнер на засадах ППП відремонтував діалізні центри та управляє ними у восьми лікарнях по всій країні, інвестувавши майже 30 млн євро. Завдяки партнерству за три роки було зекономлено 3 млн євро, водночас населення отримало якісні послуги діалізу.

Досвід Молдови переконує, що за 12 років концесії медичного закладу приватна медична компанія “Magnifi” збудувала та ефективно експлуатує діагностичний центр радіології і діагностичної візуалізації, інвестувавши 7 млн дол. США. За обслуговування бюджетних пацієнтів держава повертає приватному оператору витрати.

Аналіз упровадження ППП у сфері охорони здоров'я в зарубіжних країнах свідчить, що реалізація партнерських проектів сприяє формуванню конкурентного середовища в охороні здоров'я, створенню однакових умов для організації охорони здоров'я різних форм власності, підвищенню якості медичних послуг, зниженню ціни на медичне обслуговування.

В Україні такий досвід обмежений, а сфера “зарегульована”. Сподіваємось, що практика успішного використання ППП для розв'язання проблем медицини в європейських країнах застосовуватиметься органами місцевої влади для покращання надання медичних послуг.

Наведені приклади партнерства бізнесу та місцевої влади під час реалізації інвестиційних проектів наочно демонструють ефективність і користь для громади від упровадження публічно-приватного партнерства на місцевому рівні. Результатом співпраці міської громади з приватним бізнесом на засадах ППП стала реалізація проектів модернізації об'єктів комунального господарства міст, що дало можливість упровадити енергоефективне обладнання для зниження втрат та витрат на виробництво послуг, суттєво зменшити споживання електроенергії, і відповідно, інвестор повернув вкладені кошти за рахунок економії ресурсів, не підвищуючи тарифів.

Приклади використання механізму ППП на місцевому рівні підтверджують, що їх результатом є формування підґрунтя для спільної відповідальності держави, громади та бізнесу за реалізацію інвестиційних проектів.

Результати дослідження засвідчили, що для країн, котрі активно застосовують публічно-приватне партнерство як форму співробітництва, характерні такі риси: значна тривалість відносин; збереження державної та комуналь-

ної форм власності на об'єкти з одночасним запровадженням механізмів управління інфраструктурою приватними партнерами; відкритість і прозорість діяльності органів державної та місцевої влади щодо визначення приватних партнерів; надання якісних і недорогих послуг як показника результативності й ефективності ППП.

На підставі аналізу практики застосування та підтримки ППП в економічно розвинутих країнах можна стверджувати, що кожна країна послуговується своїми інструментами сприяння його розвитку. Високий рівень використання ППП передбачає скоординовану діяльність органів державної і місцевої влади та приватних партнерів. Пріоритетами забезпечення механізму публічно-приватного партнерства в органах місцевого самоврядування є: застосування фінансових ресурсів приватних партнерів у процесі реалізації місцевих програм і проектів; скорочення бюджетних витрат на розвиток необхідних об'єктів та реконструкцію інфраструктури; впровадження прогресивних технологій. Основна перевага ППП для приватного сектору – можливість інвестувати в соціально-економічні проекти розвитку регіону, населеного пункту та брати в них участь.

Практика функціонування комунальних підприємств зарубіжних країн засвідчує, що в місцевих органах влади є багато гнучких форм і методів управління об'єктами публічної власності з використанням приватної ініціативи, приватного капіталу й ринкової конкуренції.

Як переконує досвід розвинутих європейських країн у сфері розвитку муніципального господарства, головним завданням органів державної влади й місцевого самоврядування є надання приватним компаніям можливості прояву ділової активності, що, з одного боку, дає змогу забезпечити значну економію бюджетних коштів, а з другого – зберігає відповідальність місцевих органів влади за координацію приватних компаній і підприємців у сфері міського господарства.

Отже, для розв'язання проблем комунального господарства місцева влада в Україні повинна залучати приватні компанії, здатні вкладати інвестиції у відновлення та модернізацію міської інфраструктури, забезпечувати скорочення витрат на комунальні послуги та енергоносії, підвищувати надійність й ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів і покращувати якість послуг, що надаються споживачам.

Для досягнення позитивних результатів при реалізації ППП-проектів слід розробити правильну стратегію розвитку його механізму на стадії впровадження з урахуванням особливостей економічної кон'юнктури країни та конкретного регіону.

Влада на місцях має розглядати ППП не тільки як інвестиційний механізм, а і як ефективну модель управління економікою регіону, яка дає можливість залучити фінансові ресурси, скоротити та оптимізувати видатки місцевого бюджету, підвищити якість виконання проекту й суспільних послуг.

Місцеві органи влади шляхом посилення потенціалу наявних ППП повинні створити умови для формування кращого інвестиційного клімату та розробити дієві механізми використання партнерства на користь громад.

Упровадження публічно-приватного партнерства на місцевому рівні дасть можливість сконцентрувати увагу органів влади на найбільш властивих їм

функціях і скоротити державні ризики за рахунок розподілу їх між приватним партнером і владою.

Органи публічної влади й бізнес повинні працювати узгоджено, формуючи партнерські моделі відносин у різних сферах. Слід знайти баланс інтересів, необхідний для реалізації суспільно значимих проектів, оскільки механізм ППП створює підґрунтя для спільної відповідальності держави, громади і бізнесу за розвиток пріоритетних секторів регіональної економіки.

Як переконує міжнародний досвід, партнерство місцевої влади та бізнесу відкриває широкі можливості для всіх зацікавлених сторін. Грамотне використання його інструментів дасть змогу державі знизити бюджетне навантаження, забезпечити розвиток інфраструктури населених пунктів, підвищити зайнятість населення, розвивати приватне підприємництво, водночас підвищуючи якість товарів і послуг.

Упровадження в Україні ефективних механізмів та інструментів стимулювання місцевого, регіонального розвитку, активізація підприємницької ініціативи на місцях, пошук дієвих стимулів щодо формування ефективного партнерства органів публічної влади, представників бізнес-середовища, громадськості дасть можливість реалізувати інвестиційні проекти, орієнтовані на забезпечення комплексного розвитку територій.

#### Список використаних джерел

1. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики. – К. : НІСД, 2013. – 82 с.
2. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном. – К. : К.І.С., 2008. – С. 31.
3. *Вдовенко Ю. С.* Тенденції розвитку концесійної діяльності / Ю. С. Вдовенко // Польський фонд міжнародних та регіональних досліджень. – 2007. – 5 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pfirs.org/?p=803&language=uk>.
4. Європейський експертний центр з ППП (European PPP Expertise Centre, ЕРЕС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/epes>.
5. *Мартусевич Р. А.* Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р. А. Мартусевич, С. Б. Сиваев, Д. Ю. Хомченко. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2006. – 240 с.
6. *Айрапетян М. С.* Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства / М. С. Айрапетян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wbase.duma.gov.ru>.
7. Public-Private Partnership: hand book // ADB Guidelines, Handbooks and Manuals, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Public-Private-Partnership/default.asp>.
8. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия ООН. – 2008 г.

*Стаття надійшла до редакції  
7 жовтня 2014 року*