

## ОСОБЛИВОСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГІОНАХ

*Стаття присвячена використанню державно-приватного партнерства на рівні регіонів. Визначено основні чинники та принципи реалізації проектів співпраці держави та приватного бізнесу у сфері розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг на окремих територіях. Проаналізовано особливості реалізації та ефективності угод державно-приватного партнерства у розвитку регіональної та муніципальної інфраструктури.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, держава, приватний сектор, інфраструктура загального користування, муніципальна інфраструктура, інфраструктурні послуги.

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що в процесі свого існування перед будь-якою державою постає певне коло завдань, на виконання яких вона спрямовує свої матеріальні ресурси, ідеологічні та політичні зусилля. Ці види, або форми активності держави відображаються у її функціях, для реалізації яких акумулюються певні ресурси шляхом обкладання податками суб'єктів економічної діяльності, митних зборів, акцизів тощо. У більшості випадків державі не вистачає власних ресурсів, щоб повноцінно виконувати всі покладені на неї функції. Окрім того, існування природної монополії та, відповідно, відсутність конкуренції на ринку таких послуг негативно відображається на їхній якості, вартості та своєчасності їх надання, а також інших характеристиках. Усе вищеперераховане і викликає об'єктивну необхідність у пошуку інноваційних підходів подолання цих обмежень.

Найбільшого поширення як у розвинених країнах світу, так і в тих, що розвиваються, отримало державно-приватне партнерство (ДПП). Ідеться про відносини між державою та приватним бізнесом з приводу перерозподілу функцій, які традиційно вважаються державними (розвиток інфраструктури загального користування та надання пов'язаних з нею послуг) на користь останнього, з відповідними перерозподілом ризиків і відповідальностей між сторонами.

Цілком очевидно, що розвиток такої співпраці дуже актуальний для української економіки. Це, насамперед, пов'язано з незадовільним станом інфраструктури, з одного боку, та недостатніми можливостями державного бюджету для її відновлення, не кажучи вже про розбудову стосовно вимог сьогодення, - з іншого. Нагальними проблемами в цій сфері також є операційна неефективність та низька якість пропонованих державою послуг. Часто це пов'язано як з відсутністю стимулу керівників таких підприємств поліпшувати ефективність

свої роботи, відсутністю конкурентного середовища, оскільки в багатьох випадках такі підприємства є т. зв. природними монополіями, так і з браком інвестицій для впровадження інноваційних технологій.

Вважається, що через партнерство переваги приватного сектору, а саме: динамізм, доступ до фінансів, знання технологій, управлінська ефективність і підприємницький дух, комбінуються з соціальною відповідальністю, усвідомленням проблем довкілля, місцевими знаннями й утворенням робочих місць у державному секторі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми ефективності розвитку та функціонування державно-приватних партнерств досліджувались як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями, серед яких Джозеф Е Стігліц, Стівен П. Осборн, Едвард Р. Йескомб, Емануель С. Савас, Майкл Р. Рейч, Майкл Геддес, Карлос Магаріньос, Фред Оладеїнд, Джиліан Піл, Глен Паолетто, Ерік-Ганс Клійн, Геерт Р. Тейсман, О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, В. М. Геєць, Б. М. Данилишин, Н. Г. Діденко, І. В. Запатріна, Н. А. Мікула, К. В. Павлюк, Н. А. Сич, А. Ф. Ткачук, І. О. Федів, Є. О. Фишко та ін.

**Формулювання цілей статті.** Особливості співпраці держави та приватного сектору у сфері розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг на регіональному рівні, зокрема, питання її ефективності потребують подальшого дослідження, що виступає метою даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначають окремі дослідники, проблеми, з якими стикаються території в процесі свого функціонування, можуть бути згруповані так: проблеми розвитку та функціонування інфраструктури; стратегічні проблеми системи; соціодемографічні проблеми [7].

Важливим фактором забезпечення сталого розвитку держави на сьогодні є створення умов для економічного розвитку на місцях. Запорукою

цього виступає розвиток місцевої інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг. Саме тому рівень розвитку інфраструктурного комплексу регіону виступає визначальним чинником становлення економіки відповідної території.

Якщо охарактеризувати ситуацію загалом, то можна спостерігати парадоксальну ситуацію, поки відбувається прогрес у всіх сферах людського життя, особливо в розвитку технологій, у питаннях розбудови інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг не відбулося майже ніяких змін – основний тягар продовжує нести на собі держава. Про запровадження ринкових підходів у цій сфері поки що не йдеться, хоча й простежуються певні тенденції в цьому напрямі. Так, Берт Хелмсінг виділяє дві групи сил, визначальні в упровадженні змін у місцевому економічному розвитку. Перша група відноситься до фундаментальних змін у політиці розвитку. Вона має такі складові:

1. Структурна перебудова та політика лібералізації. Останнє передбачає зниження ролі держави в економічному житті суспільства та, в тому числі, і залучення приватного сектору до виконання державних функцій у формі ДПП;

2. Ідеологічне розчарування державою та здійснюваною нею політикою. Це утворило вакуум, який хтось повинен був заповнити;

3. «Втома» від допомоги та занепад офіційної допомоги розвитку (грантів, субсидій тощо) спричиняє пошук альтернатив.

До другої групи сил, що спричиняють вплив на місцевий розвиток та яку Пітер Дікен назвав «геоекономікою» [4], відносять:

1. Технології «зменшення простору» в транспорті та комунікаціях. Йдеться про те, що сучасні можливості транспорту та зв'язку дозволяють зробити коротшим шлях до кінцевого споживача.

2. Технологічні й управлінські зміни у виробництві товарів і послуг.

3. Зростаюча кількість людей, капіталів і фірм, мобільних у глобальному вимірі [6].

Як зазначають багато дослідників, унаслідок глобалізації відбувається пришвидшене «старіння» муніципальних функцій територіальних утворень, що негативно впливає на конкурентні переваги територій. Багато міст опиняються під тиском жорстких інвестиційних потреб, які виникають, з одного боку, внаслідок нових демографічних, економічних, соціальних та екологічних викликів, а з іншого – ключової ролі, яка розвинулася серед міст через розвиток конкурентних економік, які базуються на знаннях. Дослідники виділяють три критичні стратегічні проблеми у поліпшенні міської інфраструктури в т. зв. «нових» економіках [9]:

1. Підвищення можливостей державного фінансування шляхом мобілізації фінансових ресурсів приватного сектору.

2. Поліпшення ефективності державних

фінансів.

3. Запровадження менеджменту, зорієнтованого на споживача.

З іншого боку, відбувається вплив неоліберальних ідей, спрямованих на зменшення ролі держави в процесі розвитку та зростання ролі приватного бізнесу у виконанні функцій держави, зокрема, розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг.

Як уже зазначалося вище, інноваційним підходом розвитку інфраструктурного комплексу держави є залучення приватного капіталу до виконання державних функцій у формі державно-приватного партнерства. Використання ДПП у розвитку муніципальної інфраструктури дасть змогу:

1. Більш ефективно використовувати і так обмежені наявні бюджетні ресурси територіальних громад у процесі розбудови інфраструктурних об'єктів та надання послуг місцевого значення.

2. Прискорити розбудову інфраструктурного комплексу на місцевому рівні.

3. Реалізувати ті комунальні інфраструктурні проекти, які були б неможливими, якщо покладатися тільки на місцеві ресурси.

4. Перерозподілити наявні кошти територіальної одиниці на інші соціальні цілі.

5. Запроваджувати новітні технології на місцевому рівні, які потребують додаткових інвестицій.

6. Поліпшити якість комунальних послуг, які надаються кінцевим користувачам, та зменшити їхню собівартість.

7. Запровадити управлінський досвід і комерційний підхід приватного сектору в надання місцевих інфраструктурних послуг, що дозволить підвищити ефективність загалом.

8. Залучити фінансові та інші ресурси приватного сектору, а також бюджетні ресурси центральних органів влади в розвиток інфраструктури місцевого рівня та надання пов'язаних послуг.

9. Передати частину ризиків приватному сектору, що спонукатиме останнього до більш ефективного надання послуг соціального характеру для задоволення потреб місцевої спільноти.

10. Можливість згрупувати всі етапи розвитку інфраструктурних об'єктів місцевого рівня та надання відповідних послуг в одних руках (від проектування до експлуатації), що у підсумку дозволить знизити їхню собівартість.

11. Залучити кінцевих споживачів, інституції громадянського суспільства до процесу прийняття рішень, що дозволить максимально врахувати їхні зауваження і в кінцевому рахунку поліпшити якість надання послуг і налагодити стосунки з місцевою спільнотою.

12. Розподілити витрати зі створення та експлуатації інфраструктурного об'єкта місцевого значення протягом його життєвого

циклу.

13. Скоротити терміни будівництва та задачі в експлуатацію комунальних інфраструктурних об'єктів.

Окрім того, участь держави, а у випадку використання ДПП для потреб місцевого розвитку – органів місцевого самоврядування, дозволить відстоювати не тільки комерційні цілі приватної сторони, але й захищати соціальні інтереси кінцевих споживачів послуг.

Стрімкий розвиток ДПП в інших країнах, узагальнення цього досвіду та врахування специфіки українських реалій на локальному та регіональному рівнях зумовило необхідність виокремлення особливостей застосування моделей ДПП за наявності трьох учасників партнерства: держави, комунального та приватного секторів.

Як зазначає М. Лендшел, концепція “нового регіоналізму”, яку досить часто називають “третім шляхом” регіональної політики, пропонує об'єднати централізований (“зверху-вниз”) та децентралізований (“знизу-вверх”) підходи до розв'язання проблем регіонального розвитку. Поширення таких поглядів сприяє концепція “контрактної культури” та “партнерства” як специфічних рис політико-соціальних процесів, які відбуваються на місцевому та регіональному рівнях. Якщо на початку 90-х рр. створення партнерств розглядалося винятково у вимірі передання владою повноважень неурядовим інститутам щодо надання послуг, то через декілька років основним стимулом для формування партнерських відносин є залучення громадськості у процеси прийняття рішень: щодо стратегічного планування розвитку території, реалізації складених програм та розв'язання локальних політичних проблем. Такій зміні у розумінні мети взаємодії влади з громадськістю сприяла раптова поява великої кількості недержавних інститутів, і певною мірою безпосередньо чи опосередковано залучених до розвитку певної громади чи території та зацікавлених у запровадженні інтегрованого підходу до цього процесу [1].

Як зазначають багато дослідників, партнерства (особливо ті, що передбачають участь у процесі прийняття рішень з питань розвитку територій представників інститутів громадянського суспільства) надають більшої легітимності таким діям. Застосування такого підходу розглядається як інструмент реалізації певних державних програм не тільки з погляду їхньої функціональної ефективності, але й відображає згоду держави розподілити деякі форми влади зі своїми громадянами. Останнє означає більше, ніж зміна й оптимізація відносин між державою та приватним бізнесом; воно спрямоване на розбудову та зміцнення регіональних мереж, формування соціального капіталу та сприяння крос-секторальному регіональному та місцевому управлінню.

Державно-приватне партнерство виступає в даному випадку вираженням регіональних преференцій та демонстрацією політичної волі органів влади. Принципи самоврядування дають змогу регіональній та місцевій владі із залученням громадськості вирішити демократичним шляхом найліпший спосіб надання публічних послуг.

Це також позитивно впливає на регіональну інноваційну політику, яка передбачає посилення процесів обміну ідеями, щоб отримати стимули для співпраці між економічними контрагентами у регіоні.

ДПП, які утворені на регіональному рівні, сприяють досягненню специфічних цілей регіону та дозволяють органам самоврядування здійснювати прямий вплив на економічні процеси. Це пов'язано з тим, що держава не втрачає повністю контроль над об'єктами інфраструктури загального користування та наданням пов'язаних послуг. Саме тому галузеві політики розвитку Європейської Спільноти на локальному, регіональному, національному та наднаціональному рівнях спрямовані на розвиток приватно-державних мереж для просування регіонального розвитку [8].

Факторами, які впливають на започаткування відносин партнерства між державою та приватним сектором на територіальному рівні, можна визначити такі:

1. Високі темпи економічного розвитку, що є результатом зростання чисельності населення та територіальної експансії міст. І це зрозуміло: потужності наявного інфраструктурного комплексу регіону не дають змоги справлятися зі все зростаючими потребами населення та бізнесу.

2. Розвиток інфраструктури й управління наданням послуг державною установою. Це, в Але, передбачає зростання необхідності в залученні додаткового фінансування, оскільки, як показує світовий досвід, можливості державного бюджету для задоволення таких потреб недостатні.

3. Наявність економічної політики, спрямованої на поліпшення якості життя на місцевому рівні. Ідеться про стимулювання підприємницької діяльності та залучення інвестицій на місцевому рівні.

4. Існування тенденцій делегування державними установами окремих функцій щодо управління інфраструктурними об'єктами та наданням послуг приватним компаніям. Це, насамперед, стосується комунальної сфери, коли приватний бізнес залучається до збору та утилізації твердих побутових відходів, обслуговування технологічного обладнання та комп'ютерної техніки, надання транспортних послуг тощо.

5. Відсутність у територіальній владі необхідних потужностей, які б давали їй змогу самостійно реалізувати проекти розвитку інфраструктури загального користування та

надання послуг. Зокрема, в більшості випадків будівництво об'єктів інфраструктури загального користування відбувається із залученням приватних постачальницьких і будівельних фірм.

6. Визнання обома сторонами (владою та приватним бізнесом) спільних ризиків та можливість розподіляти їх між собою найбільш вигідним чином. Даний чинник сприятиме підвищенню ефективності як використання бюджетних ресурсів, так і реалізації проектів розвитку місцевої інфраструктури та надання пов'язаних послуг, що відобразиться у скороченні термінів здійснення будівельних робіт, здачі інфраструктурних об'єктів вчасно чи достроково, зниженні загальних витрат, непередбачуваних витрат та собівартості надання послуг тощо.

7. Існування корисного досвіду, який можуть отримати як держава, так і приватний бізнес, в результаті використання ДПП у своїх взаємовідносинах. Йдеться про взаємну вигоду від співпраці партнерів, які є антагоністичними за своїм характером. Для державних установ, відповідальних за розбудову інфраструктури та надання пов'язаних послуг це передбачає використання комерційного підходу в, зокрема, наданні комунальних послуг, що означатиме орієнтацію на кінцевого споживача та призведе до підвищення рівня задоволення їхніх потреб, якості наданих послуг та зниження витрат на їх надання.

8. Особливості природно-географічних факторів (наявність корисних копалин, особливості рельєфу, кліматичні умови тощо). В даному випадку співпраця держави та приватного бізнесу дасть змогу повніше реалізувати потенціал територій, що за традиційного підходу було б неможливим, зважаючи на бюджетні обмеження. Це може стосуватися розбудови туристичної інфраструктури, залучення інвестицій в розробку покладів корисних копалин, підтримки місцевих ініціатив (наприклад, народні промисли).

9. Обмежені ресурси місцевих бюджетів. Вони є первинним спонукальним мотивом залучення можливостей приватного бізнесу у формі ДПП щодо виконання поліпшення функцій держави у сфері розвитку інфраструктури та надання пов'язаних послуг. Адже ресурси приватного сектору дають змогу в числі інших переваг реалізувати ті інфраструктурні проекти та профінансувати заходи, в т.ч. і соціального характеру, які за традиційного підходу, виходячи з наявних бюджетних обмежень, залишилися би

нездійсненими [3].

Застосування державно-приватного партнерства в розвитку комунальної інфраструктури та надання пов'язаних послуг протягом тривалого часу в багатьох країнах довело свою ефективність. Водночас, як теоретики, так і практики даного підходу щодо розбудови інфраструктурних об'єктів і надання послуг зазначають, що це не є «панацеєю» від усіх проблем, пов'язаних з розвитком інфраструктури, і реалізація такого підходу не завжди може замінити традиційні державні закупівлі. Тому в кожному конкретному випадку при прийнятті рішення стосовно започаткування проекту ДПП, у т.ч. і на місцевому рівні, необхідно зважувати всі «за» і «проти» в таких питаннях, як ризики, вартість фінансування проекту, загальна собівартість проекту, величина тарифів для кінцевих споживачів тощо.

Що ж до розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг, то тут використовуються ті ж самі підходи та моделі, що і на загальнодержавному та регіональному рівнях, однак існують певні особливості, зумовлені таким чинниками: характером інфраструктурних об'єктів; характером послуг, що надаються; складом і ролями учасників угод; спрямованістю послуг; управлінням реалізацією угод; фінансуванням угод тощо; формами реалізації угод тощо.

Усі об'єкти інфраструктури загального користування, які виступають предметом угод ДПП, умовно можна поділити на дві великі групи, всередині яких також виділяють т. зв. «м'яку» та «важку» (фізичну) інфраструктуру [2]. Відповідно, виділяють такі чотири категорії інфраструктурних об'єктів: 1) важка економічна інфраструктура; 2) м'яка економічна інфраструктура; 3) важка соціальна інфраструктура; 4) м'яка соціальна інфраструктура (рис. 1).

Економічна інфраструктура призначена надавати ключові посередницькі послуги для економічних агентів, тому її основною функцією є підвищення продуктивності та інноваційних ініціатив. «Важкі» економічні об'єкти включають дороги, мости, аеропорти, залізниці, телекомунікації, трубопроводи тощо. «М'яка» економічна інфраструктура охоплює професійне навчання, фінансові послуги для бізнесу, сприяння в здійсненні НДДКР і трансферт технологій, організації, що підтримують експортне спрямування та виробничу кооперацію між підприємствами, тощо.

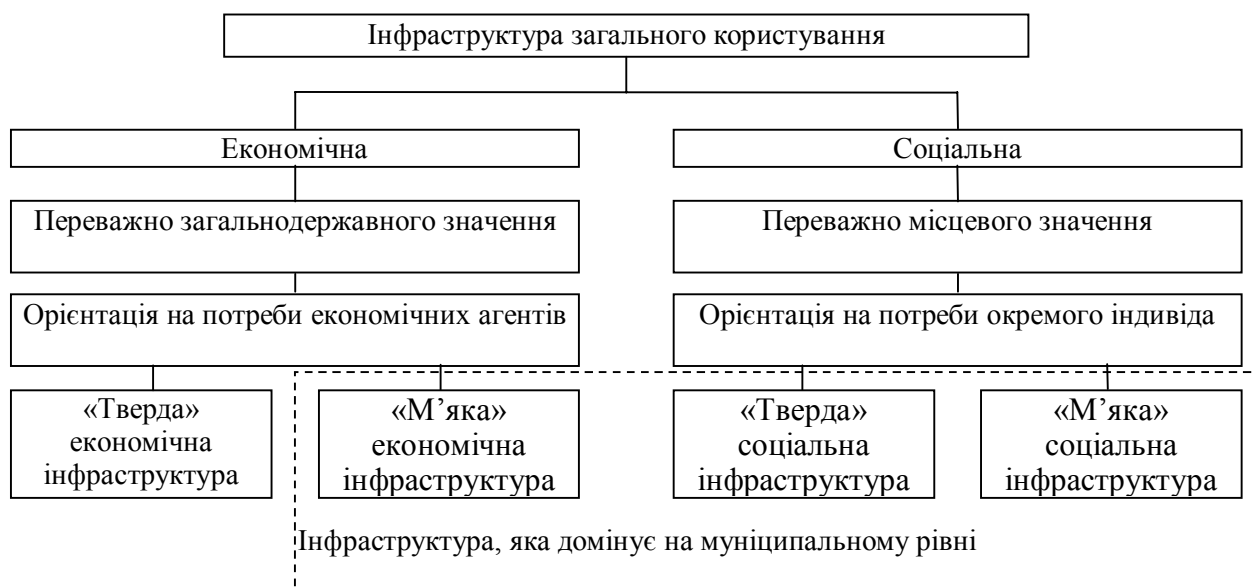


Рис. 1. Складові інфраструктури загального користування\*

\*Джерело: розробка автора.

Як соціальна інфраструктура розглядається та, яка спрямована на надання базових послуг населенню. Її основна роль полягає в поліпшенні якості життя та добробуту місцевої спільноти, особливо тих її членів, чії можливості обмежені. «Важка» соціальна інфраструктура охоплює лікарні, освітні заклади, дошкільні заклади, водопостачання та водовідведення, соціальне житло для малозабезпечених тощо. Деякі з цих об'єктів можуть створюватись приватними структурами (приватні школи, лікарні). «М'яка» соціальна інфраструктура, зазвичай, існує у вигляді систем соціального захисту, певних громадських послуг, організацій захисту довкілля тощо.

Однак рівень розвитку економічної інфраструктури позитивно впливає на соціальну і навпаки. Зокрема, наявність комунікацій, зазвичай підвищує рівень життя та добробуту населення, а забезпечення належної професійної підготовки працівників належно відбивається на їхній продуктивності праці.

Для забезпечення стійкого місцевого економічного розвитку більшу роль відіграє соціальна інфраструктура, яка спрямована на задоволення потреб місцевої спільноти, а отже, більшість проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні пов'язані саме з нею.

При прийнятті рішення щодо започаткування проекту ДПП необхідно враховувати кількісний та якісний склад партнерів ДПП на локальному рівні, оскільки вони містять певну власну специфіку, пов'язану з тим, що споживачем послуг виступає населення. До таких моментів, які варто брати до уваги, відносять: питання ціноутворення послуг соціального характеру, їхня собівартість та доступність для населення; ступінь задоволеності споживачів наданими послугами; якість послуг, що надаються; рівень охопленості населення послугами; участь місцевої спільноти у прийнятті рішення щодо залучення приватного бізнесу до

розвитку інфраструктурних об'єктів та надання пов'язаних послуг; відповідальність надавачів послуг перед населенням, яке їх споживає, тощо.

При виборі безпосередньої моделі участі приватного сектору в проектах ДПП насамперед треба зважити потреби з реальними можливостями. Потреби ж визначаються такими категоріями, як кількість, охопленість і якість існуючих інфраструктурних об'єктів, їхня ефективність у задоволенні існуючих і майбутніх потреб.

При дослідженні можливостей застосування співпраці держави та приватного бізнесу в проектах розвитку муніципальної інфраструктури та надання послуг аналізуються такі питання:

1. Інституційні можливості відповідної територіальної одиниці щодо надання конкурентоспроможних інфраструктурних послуг.
2. Управлінські та технічні можливості державного та приватного секторів.
3. Спроможність уряду та регіональних органів влади створити сприятливе середовище для участі приватного сектору.
4. Зацікавленість та реакція приватного сектору. Так, практика показує, що невеликі за розміром муніципалітети можуть ліпше приваблювати приватний бізнес через пропонування їм багатосекторальних контрактів чи шляхом об'єднання прилеглих муніципалітетів у межах одного проекту ДПП для досягнення ефекту масштабу.

Окрім врахування загальних принципів (змагальності, прозорості, публічності, передачі ризиків, максимізації ефективності тощо), реалізація проектів ДПП на муніципальному рівні повинна здійснюватися з дотриманням таких спеціальних принципів:

1. Відповідальність місцевого самоврядування. Тобто, залучення приватного сектору в проекти розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг не звільняє місцеві органи самоврядування від відповідальності за

надані послуги.

2. Відповідальність надавачів послуг перед споживачами. Незалежно від того, яка сторона (державна чи приватна) згідно з угодою ДПП здійснює безпосереднє надання послуг, вона відповідальна перед кінцевими споживачами.

3. Сталість у наданні інфраструктурних послуг. Означає, що надходження, отримані від населення як плата за послуги, повинні забезпечити їх надання відповідно до заздалегідь встановлених стандартів.

4. Рівність в охопленні послугами. Мається на увазі, що послугами повинні бути покриті якомога швидше навіть найбільш вразливі верстви населення. Дані послуги мають бути для них доступними і водночас сталими. При цьому часто використовується механізм субсидування населення.

5. Прихильність надавачів послуг до строгих екологічних норм. Передбачає, що послуги повинні надаватися так, щоб не зашкодити довкіллю.

6. Розвиток технологій та розширення можливостей використання потужностей. Ідеться про відповідні заходи, спрямовані на те, щоб навички та досвід, здобуті в ході реалізації проектів, були передані в ті сфери, де їх можна застосувати.

7. Мінімізація скорочень працівників, та інших негативних соціальних наслідків. Передбачає розробку та реалізацію механізмів з компенсації та утримання працівників які підлягають звільненню в результаті передачі інфраструктурного об'єкта до приватного сектору. Зокрема, такі працівники можуть бути переведені на приватне підприємство, перекваліфіковані та задіяні на інших підприємствах або ж їм виплачується компенсація, якщо вони не бажають працювати на іншій роботі.

8. Прозорість процедур залучення приватного сектору. Вони передбачають ясність і передбачуваність.

9. Конкурентність. Вирішальна для муніципалітету, щоб проаналізувати ринок, вибрати оптимальний варіант.

10. Моніторинг надавачів послуг. Здійснюється для підтримання стандартів послуг, які надаються споживачам, на відповідному рівні.

11. Відповідність надавачів послуг потребам і проблемам кінцевих споживачів. Передбачає розробку та запровадження механізмів, які дозволяють оперативно реагувати на потреби користувачів.

12. Участь стейкхолдерів у прийнятті рішень. Однією з особливостей та передумов успішної реалізації проектів ДПП на муніципальному рівні.

13. Планування довготривалої сталості. Передбачає проведення аналізу довготермінових фінансових зобов'язань пропонуваніх інфраструктурних проектів ДПП.

14. Залежність успішної реструктуризації від розбудови потужностей. Вона повинна фокусуватись на: адмініструванні надання послуг, стратегічному плануванні, фінансовому моделюванні, інфраструктурному інвестиційному плануванні, відповідному встановленні тарифів для всіх рівнів послуг, управлінні контрактами,

встановленні та просуванні плати за послуги тощо.

15. Максимізація впливу розвитку. Ідеться про збільшення позитивних наслідків від реалізації інфраструктурних проектів і надання послуг.

Базуючись на вищенаведених принципах, можна виділити такі особливості реалізації співпраці держави та приватного сектору у сфері розбудови інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг на регіональному рівні.

По-перше, ключовим аргументом децентралізації управління та передачі повноважень на місця є різні регіональні преференції та структурні характеристики територій. У даному випадку державно-приватне партнерство може бути вираженням регіональних інтересів і демонстрацією політичної волі різних рівнів влади.

По-друге, на ефект масштабу впливають різні рівні влади з погляду розмірів задіяних проектів, рівня досвіду та питань фінансування ДПП.

По-третє, на регіональному рівні існує певний попит на інвестиції, з одного боку, та бюджетні обмеження – з іншого. Якщо тенденція в напрямку використання ДПП хоча б частково пов'язана з фінансовими обмеженнями бюджетного фінансування, то даний підхід вважатиметься сумнівним вирішенням цієї проблеми, оскільки тільки відтягує її в часі. Та, якщо ж справжньою мотивацією використання приватного бізнесу в розвитку інфраструктури загального користування та надання пов'язаних послуг є підвищення їх ефективності та якості для кінцевого споживача, то в цьому разі державно-приватне партнерство може подолати бюджетні та інші обмеження. Зокрема, ДПП є потенційним засобом використання просторових зовнішніх факторів, які походять з близькості економічних агентів, та робить можливим залучати дисципліну, стимули, навички і досвід приватного сектору, водночас вивільняючи потенціал працівників, знання та потужності державного сектору.

Насамкінець, ДПП сприяє формуванню та реалізації регіональної інноваційної політики. Зокрема, сильною стороною державно-приватного партнерства, що чинить позитивний вплив на реалізацію такої політики, є його можливість зібрати разом економічних агентів, які представляють різні види економічної діяльності. Окрім того, становлення та розвиток економіки знань як складової (в нашому випадку регіональної інноваційної системи) пов'язано з такими чинниками, як якість середовища, стан ринків праці, мобільність персоналу, включаючи транспортне забезпечення, зв'язок, комунікації тощо, багато з яких реалізуються із застосуванням механізму ДПП [8].

Для аналізу й оцінки ефективності ДПП на локальному рівні необхідне виявлення тих особливостей, які вказують на взаємозв'язок між результативністю проектів ДПП і соціально-економічним розвитком території. Вони такі:

- внесок проекту в створення робочих місць для місцевих мешканців;

- поліпшення ефективності ринків місцевого економічного розвитку;
- поліпшення доступу до ДПП менш захищених верств населення;
- створення основи для більш продуктивних відносин між органом самоврядування та приватним бізнесом.

Окрім того, успішна модель ДПП має такі характеристики: 1) найбільш ефективний шлях ідентифікації різних та швидкозмінюваних потреб; 2) адекватна довіра між партнерами; 3) ясність стосовно мети партнерства та ролей окремих проектних менеджерів та стейкхолдерів; 4) здатність кожної зі сторін виконувати свої ролі; 5) візуальне та відчутне керівництво протягом всього терміну проекту; 6) однаковий доступ до інформації для всіх партнерів; 7) доступ та постійна наявність ресурсів (фінансових, людських, технологічних тощо); 8) узгодженість з превалюючим політичним, економічним та правовим середовищами; 9) потенціал для ширшого використання в інших галузях.

Однією з характеристик та умов успішної реалізації проектів ДПП є залучення до них стейкхолдерів. Воно передбачає наступні форми [5]:

1. Інформація: специфічні заходи, щоб наблизитись до певних груп населення чи споживачів (спеціалізовано розроблені сайти, інформаційні буклети, спеціалізовані акції для пропаганди ініціатив); надання інформації людям, залученим до консультування, участь чи виконання певних делегованих завдань для того, щоб виконання покладених на них обов'язків було більш ефективним та повним.

2. Дослідження: широкий спектр методів структурованого дослідження (фокусні групи, інтерв'ю, спостереження), наприклад, дослідження вимог споживачів до послуг; збір неструктурованої інформації як зворотного зв'язку від споживачів, виборців, ізолюваних груп (наприклад, скриньки для пропозицій).

3. Консультації: широкий спектр консультаційних методів (семінари, конференції, консультування у вигляді письмових відповідей), наприклад, консультування з питань законодавства, послуг, планів, організаційних змін та розвитку.

4. Участь: ініціативи «знизу», наприклад, самодопомога; залучення організацій в партнерській структури; представницьке залучення в ради директорів партнерств; посередництво у вирішенні конфліктів та кризових ситуацій.

5. Делегування: надання відповідальностей, практичних дій, повноважень, наприклад, прийняття рішень від імені широкої групи стейкхолдерів, здійснення громадських оцінок, запобіжних заходів (зокрема, в сфері охорони здоров'я); громадське управління та власність (комунальні об'єкти тощо); делегування грошей та ресурсів спільноті [5].

Враховуючи те, що в Україні застосування моделей ДПП знаходиться на початковому етапі, є мало досліджень проблем застосування співпраці держави і приватного бізнесу, зокрема, щодо ефективності ДПП і його впливу на соціально-

економічний розвиток території.

Зарубіжний досвід має прецедентний характер, описуючи більше конкретні приклади реалізації партнерства на території, акцентуючи увагу на процедурній чи організаційній стороні, а ефективність оцінюється на мікрорівні, зокрема за показником цінності за гроші.

Аналіз та оцінка ефективності проектів ДПП може здійснюватися за показниками трьох блоків: 1) загальних фінансових показниках вкладених інвестицій; 2) умовній економії коштів державного бюджету; 3) обсягах додаткових надходжень від приватного партнера у вигляді концесійних, лізингових платежів, вартості частки, отриманої за угодою ДПП продукції тощо.

Щодо першого блоку, то ефективність, окрім загальновідомих підходів, можна оцінити як частку вкладених інвестицій у проекти ДПП до загальних інвестицій за цей же період в регіоні, що, в свою чергу, дасть можливість проаналізувати тенденції використання механізмів партнерства у господарській практиці території та характеризуватиме інвестиційний клімат чи привабливість регіону.

Інші два блоки ще малодосліджені в контексті ДПП на локальному рівні і потребують детальнішого опрацювання. Зауважимо, що при аналізі й оцінці умовної економії коштів державного бюджету потрібно враховувати такі моменти: 1) технічний стан комунальної інфраструктури, який, на відміну від інших країн, є вкрай у незадовільному стані, що призведе до збільшення видаткових коштів приватного учасника і, відповідно, відобразиться на тарифній політиці; 2) обмеженість можливостей місцевих бюджетів і переважно їх дотаційний характер, що навіть не забезпечує функціонування комунальної інфраструктури, не те що її модернізацію та розвиток; 3) те, що великі корпорації часто беруть на себе зобов'язання з розбудови, а, подекуди, й утримання, об'єктів соціальної інфраструктури (через механізм соціальної відповідальності корпорацій як моделі ДПП); 4) те, що громадські громадські організації та ініціативи беруть на себе виконання окремих соціальних функцій, непривабливих для бізнесу; 5) ініціативи самоорганізації населення.

Вищевказане зумовлює вибір моделей ДПП, які доцільно застосовувати в Україні. Насамперед, це моделі, які передбачають орієнтацію на кінцевого споживача, що призводить до формування вхідних грошових потоків.

Загалом, умовна економія бюджетних коштів виникає внаслідок передачі функцій щодо утримання та розвитку інфраструктурних об'єктів і надання пов'язаних послуг до приватного партнера й отримання додаткових можливостей перерозподілу вивільнених бюджетних ресурсів для задоволення інших потреб.

Останній блок щодо аналізу ефективності ДПП пов'язаний з надходженнями до бюджету від функціонування партнерства у вигляді концесійних, лізингових та інших платежів. У даному випадку

політика має бути досить гнучкою, щоб задовольняти інтереси всіх сторін. Наприклад, значна частка надходжень до бюджету міста Трієст (Італія) забезпечується концесійними платежами за землі порту і припортової зони, на яких розташовані, насамперед, приватні об'єкти комунікаційної і логістичної інфраструктури.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Здійснення аналізу використання державно-приватного партнерства в регіонах пов'язано з урахуванням його специфіки, яка полягає в складі учасників, спрямованості надання послуг, рівнем прийняття рішень щодо започаткування проектів ДПП тощо.

**Список літератури:**

1. Лендзел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі // Регіональні студії. Випуск 1. Державне управління. – С. 18 – 28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://194.44.230.3/science/idurr/Lendel.doc>.
2. Argy F. Infrastructure and economic development / F. Argy, M. Lindfield, B. Stimson, P. Hollingsworth // CEDA Information Paper. – Committee for Economic Development of Australia, Melbourne, 1999. – №60.
3. Cozma I. Public Private Partnership and Concession, means for urban economic development / I. Cozma // Postgraduate Fifth International Symposium of the Romanian Regional Science Association «Partnership for regional development», Timisoara, 10 – 11 June, 2005. – Timisoara, 2005.
4. Dicken P. Global Shift, Transforming the World Economy / P. Dicken. – London: Paul Chapman Publishing Ltd., 1998. – 496 p.
5. Evaluation of Local Strategic Partnerships: Community Engagement: A briefing note for LSPs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/135415.pdf>
6. Helmsing A. H. J. (Bert). Local economic development. New generations of actors, policies and instruments / A. H. J. (Bert) Helmsing // Public Administration and Development. – 2003. – Vol. 23, №1. – P. 67 – 76.
7. Pandeale L. Public-Private Management of Human Conglomerates / L. Pandeale, A. Dăneț. – Bucharest: Ed. Economică, 2003. – 46 p.
8. Scherrer W. The role of public private partnerships at the regional level of government and regional innovation policy in particular / W. Scherrer, R. W. McQuaid [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC\\_Scherrer.pdf](http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC_Scherrer.pdf)
9. Urban Models and Public-Private Partnership / R. Dalla Longa. – Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011. – 270 p.

**Аннотація**

*Павел Шилепницький*

**ОСОБЕННОСТИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАХ**

*Статья посвящена использованию государственно-частного партнерства на уровне регионов. Определены основные факторы и принципы реализации проектов сотрудничества государства и частного бизнеса в сфере развития инфраструктуры общего пользования и предоставления связанных услуг на отдельных территориях. Проанализированы особенности реализации и эффективности соглашений государственно-частного партнерства в развитии региональной и муниципальной инфраструктуры.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, государство, частный сектор, инфраструктура общего пользования, муниципальная инфраструктура, инфраструктурные услуги.*

**Summary**

*Pavlo Shilepnitsky*

**THE PARTICULARLY EFFECTIVE USE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGIONS**

*The article is devoted to the use of public-private partnership on the level of regions. The main factors and principles of implementation of cooperation projects of the state and private sector in the sphere of common use infrastructure development and provision of related services in certain territories are determined. The peculiarities of implementation and efficiency of public-private partnership agreements in the development of regional and municipal infrastructure are analyzed.*

**Key words:** *public-private partnership, the state, private sector, common use infrastructure, municipal infrastructure, infrastructure services.*