

## **РОЗВИТОК МУНІЦИПАЛЬНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ КОМУНАЛЬНОГО КРЕДИТУВАННЯ УКРАЇНИ**

**Пальоха О. В.**

### **1. Вступ**

Ефективність розвитку муніципальних утворень в умовах проведення реформи фінансової децентралізації та формування громадянського суспільства потребує впровадження нових механізмів співпраці органів місцевої влади та місцевого самоврядування з бізнес-структурами та населенням, як представниками територіальних громад. Найбільш дієвим засобом підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів, вирішення місцевих соціально-економічних проблем, модернізації місцевої інфраструктури є розвиток муніципально-приватного партнерства.

Хронічний дефіцит власних місцевих фінансових ресурсів на розбудову об'єктів місцевої інфраструктури призводить до гальмування розвитку зовнішньоекономічної, туристичної, інноваційно-інвестиційної діяльності на місцях. В цих умовах для виконання покладених на органи місцевої влади функцій і завдань необхідно впроваджувати нові підходи до розвитку механізму комунального кредитування, в основі якого повинно бути закладено муніципально-приватне партнерство (МПП) [1].

Таке партнерство передбачає активне залучення громадськості до процесів вироблення та ухвалення важливих рішень на місцях, формування та реалізації місцевої фінансової політики. МПП є дієвим інструментом розвитку місцевої економіки і залучення приватних інвестицій для вирішення місцевих проблем, чим і обумовлюється актуальність обраної теми дослідження.

### **2. Об'єкт дослідження та його технологічний аудит**

*Об'єктом дослідження* є процеси становлення та розвитку муніципально-приватного партнерства в системі комунального кредитування України. Підвищення вимог до якості комунальних, соціальних та публічних послуг здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, які є обмеженими. У зв'язку з цим потребують впровадження нові механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з представниками приватного бізнесу та населенням територіальних громад. Одним із проблемних місць розвитку такого співробітництва в напрямку реалізації проектів модернізації і розбудови місцевої інфраструктури є відсутність:

- відповідної законодавчої бази, з чітким визначенням сутності муніципально-приватного партнерства (МПП);
- засобів залучення приватного капіталу;
- надання системи гарантій стосовно захисту приватних інвестицій.

### **3. Мета та задачі дослідження**

*Метою роботи є дослідження теоретичних засад та розробка науково-практичних рекомендацій, спрямованих на обґрунтування необхідності розвитку муніципально-приватного партнерства в системі комунального кредиту для розбудови і модернізації місцевої інфраструктури.*

Для досягнення поставленої мети дослідження визначено такі наукові завдання:

1. Систематизувати понятійно-категоріальний апарат щодо визначення сутнісних ознак муніципально-приватного партнерства.
2. Визначити специфічні особливості муніципально-приватного партнерства та його відмінні риси від державно-приватного партнерства.
3. Дослідити можливості застосування муніципально-приватного партнерства в системі комунального кредитування.

### **4. Дослідження існуючих рішень проблеми**

В роботі [2] зазначається, що в останні роки сектор місцевого самоврядування в європейських країнах зазнав важливих змін, пов'язаних, серед іншого, з розвитком муніципально-приватного партнерства та укладання контрактів. Важливим наслідком цих інституційних змін була трансформація систем місцевого управління через необхідність посилення співпраці між органами місцевої влади та приватними учасниками.

Автор роботи [3] вказує на те, що організація державно-приватного партнерства є важливою для державних, муніципальних, приватних акціонерів та власників майна і базується на договірних механізмах.

Дослідження досвіду реалізації державно-приватного партнерства (ДПП) для реалізації проектів очищення муніципальних твердих відходів в Китаї наведено в роботі [4]. Автори роботи вказують на економічні, екологічні та соціальні проблеми і виявляють ризики, що виникають на різних етапах реалізації таких проектів, та які можуть призвести до їх повного провалу.

Приклад Банкоку і Таїланду в сфері поводження з побутовими відходами, завдяки розвитку партнерства між державною та приватною спільнотами, досліджений в роботі [5]. На думку авторів роботи, партнерство стало потенційною альтернативою традиційному обслуговуванню послуг, наданих урядом. При цьому приватний та державний сектори співпрацюють з метою розробки плану спільного створення цінності та спільної відповідальності. В роботі [6] зазначається, що в останні роки багато урядів прийняли нові режими економічного врядування, які покладаються на державно-приватні партнерства. Ці форми управління ефективно передають владу та відповідальність від держави, на політичні мережі, що знаходяться в громадянському суспільстві. Громадські та приватні партнери все більше проголошуються як інноваційна політична інтервенція в контексті критичних служб міської інфраструктури, де пряма приватизація та втрата контролю вважаються неприйнятними [7].

Місцева економічна політика, як детермінанта місцевого ділового клімату, складається із збалансованого поєднання традиційних інструментів та сучасних, орієнтованих на конкуренцію заходів, одним серед яких є державно-приватні партнерства [8]. В роботі [9] зазначається, що однією із форм публіч-

но-приватного партнерства є МПП, під яким розуміється об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування і партнерів на тривалій основі з питань соціально-економічного розвитку муніципального утворення. Наголошується, що за своєю суттю МПП подібне до державно-приватного партнерства, але передбачає вирішення питань місцевого значення. При цьому основними формами МПП на переконання автора є концесія, фінансування частини видатків на реалізацію соціальних програм та інвестиційних проєктів, надання комунального майна в користування.

Автор роботи [10] під МПП розуміє взаємовигідне співробітництво органів місцевого самоврядування з юридичними особами та індивідуальними підприємцями, об'єднаннями юридичних осіб, що здійснюються шляхом укладання угод, зокрема концесійних. В роботі [11] автор під МПП розуміє взаємовигідне співробітництво муніципального утворення з національними або іноземними юридичними і фізичними особами, об'єднаннями юридичних осіб з метою реалізації інфраструктурних, інвестиційних проєктів, яке здійснюється шляхом укладання і виконання угод, зокрема і концесійних.

Дослідження понятійно-категоріального апарату МПП дає змогу зробити висновок про відсутність його єдиного визначення в науковій літературі і існування різних підходів до трактування сутності МПП науковцями. При цьому питання науково-практичного обґрунтування використання муніципально-приватного партнерства в системі комунального кредитування для вирішення проблем фінансового забезпечення розвитку і модернізації місцевої інфраструктури є практично відсутніми та потребують подальшого вирішення.

## **5. Методи досліджень**

Під час виконання роботи застосовано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження:

- абстрактно-логічний для узагальнення теоретичних засад виникнення і розвитку муніципально-приватного партнерства;
- аналізу, синтезу, логічного узагальнення – для обґрунтування передумов розвитку, суб'єктно-об'єктної характеристики МПП, засобів підвищення ефективності такого партнерства.

## **6. Результати досліджень**

Передумовою місцевого економічного розвитку і підвищення добробуту населення є ефективно працююча місцева інфраструктура, а механізмом, який забезпечує реалізацію розвитку територій, є муніципально-приватне партнерство.

В сучасних умовах відбувається передача низки повноважень з державного на місцевий рівень, зростання відповідальності органів місцевого самоврядування перед населенням територіальних громад за якість наданих послуг. Саме МПП стає надійним і ефективним інструментом забезпечення місцевого економічного розвитку та залучення приватного капіталу до вирішення місцевих проблем.

У системі комунального кредитування МПП відіграє роль механізму залучення приватних інвестицій, вкладених резидентами і нерезидентами у розвиток муніципального сектору економіки. Враховуючи несформованість грома-

дьянського суспільства в Україні, ініціатором створення МПП повинні бути саме органи місцевого самоврядування, які здійснюють керування об'єктами комунального майна.

Враховуючи вищезазначене, в умовах проведення реформи фінансової децентралізації формування громадянського суспільства ефективний соціально-економічний розвиток територій можливий тільки при умові розвитку МПП. Таке партнерство передбачає об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування, приватного бізнесу та населення як рівноправних партнерів у співфінансуванні проектів розвитку місцевої інфраструктури.

Основними проблемами розвитку МПП в Україні є наступні:

- відсутність законодавчо-нормативної бази регулювання відносин між суб'єктами МПП;
- наявність ризиків при співфінансуванні проектів МПП і відсутність надійної системи їх страхування;
- нерозвиненість системи захисту прав приватних інвесторів;
- низький рівень поінформованості приватного сектору про можливості участі в реалізації інфраструктурних проектів на місцях.

Зупинимось на розгляді кожної із зазначених проблем окремо. У Законі України «Про державно-приватне партнерство» [6] під останнім розуміється співробітництво державних і місцевих органів влади, з юридичними або фізичними особами (підприємцями), що здійснюється між ними на договірній основі. Виходячи з цього, органи місцевого самоврядування можуть брати участь в реалізації угод як державно-приватного, так і муніципально-приватного партнерства. У випадку виконання повноважень, що передаються з державного на місцевий рівень раціонально застосовувати механізми державно-приватного партнерства (ДПП). Для вирішення питань місцевого значення доцільним буде використання органами місцевого самоврядування різноманітних форм МПП, а саме концесійних угод, участі в капіталі, інвестиційних договорів, оренда, спільні підприємства, змішані форми партнерства тощо.

В умовах хронічного недофінансування з державного і місцевого бюджетів реалізації інфраструктурних проектів саме розвиток муніципально-приватного партнерства дасть змогу залучити необхідну суму коштів за рахунок використання механізмів співфінансування. Це здійснить позитивний вплив на розвиток системи комунального кредитування в цілому. Маючи свої специфічні особливості, МПП відрізняється від ДПП за рядом ознак:

- склад суб'єктів – при ДПП суб'єктами відносин виступають держава в особі органів державної влади та управління, а також приватний бізнес. МПП характеризується розвитком рівноправних відносин між органами місцевого самоврядування, представниками бізнесу та населенням;
- масштаб охоплення – зазвичай на місцевому рівні реалізуються невеликі проекти місцевого значення, на відміну від ДПП, де реалізуються масштабні проекти, що охоплюють окремі галузі, регіони;
- розмір ресурсів, необхідних для виконання проекту – проекти МПП не потребують значного обсягу фінансових ресурсів, як це відбувається у випадку ДПП;

– потенціал реалізації проектів – при ДПП він характеризується ринковим, економічним, інноваційним, транзитним потенціалом держави; при МПП такий потенціал залежить від історичних, географічних особливостей, стану інфраструктурного забезпечення територій, розвитку підприємницької ініціативи на місцях.

Співфінансування проектів МПП неминуче пов'язано з виникненням низки ризиків, як для органів місцевого самоврядування, так і для приватних інвесторів. Це можуть бути інвестиційні ризики, ризики фінансових втрат, втрати репутації тощо. Маючи різний спектр впливу на діяльність суб'єктів МПП зазначені ризики потребують формування відповідної системи захисту прав приватних інвесторів. Правове регулювання системи гарантії прав приватних інвесторів здійснюється згідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» [12] та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів» [13]. Не дивлячись на це, розвиток МПП потребує прийняття відповідних законодавчих актів в сфері регулювання партнерських відносин органів місцевого самоврядування і приватних інвесторів. Має бути удосконалений існуючий механізм надання місцевих гарантій, який відповідав би сучасним умовам територіального розвитку в умовах децентралізації.

Наступною проблемою, яка потребує вирішення, є низький рівень інформаційного наповнення та своєчасного оновлення інформаційних ресурсів стосовно можливості участі приватного сектору в реалізації проектів МПП. Підвищення рівня публічності органів місцевого самоврядування потребує надання спектру публічних послуг в онлайн-режимі, формуючи новий рівень взаємовідносин органів місцевого самоврядування і приватних інвесторів, заснований на принципах прозорості і відкритості, місцевих бюджетів. Для цього необхідно на рівні місцевих органів влади створити відповідні центри інформаційно-фінансових технологій. На базі таких центрів шляхом створення єдиної інтерактивної платформи інформаційної взаємодії надавати в реальному часі онлайн-консультації з питань використання інструментів комунального кредитування [14].

МПП є інструментом забезпечення розвитку тривалого взаємовигідного співробітництва органів місцевого самоврядування з бізнес-структурами та населенням. За допомогою МПП реалізується політика регіонального і муніципального соціально-економічного розвитку, також за рахунок коштів місцевих бюджетів і приватних інвесторів співфінансуються інфраструктурні та інші суспільно значимі для розвитку територіальних одиниць проекти. При цьому бізнес-структури і населення виступають в ролі не тільки споживачів комунальних послуг, що створені в ході реалізації проектів МПП, але і активних учасників співфінансування програм місцевого економічного розвитку.

Схема складових елементів МПП наведена на рис. 1.

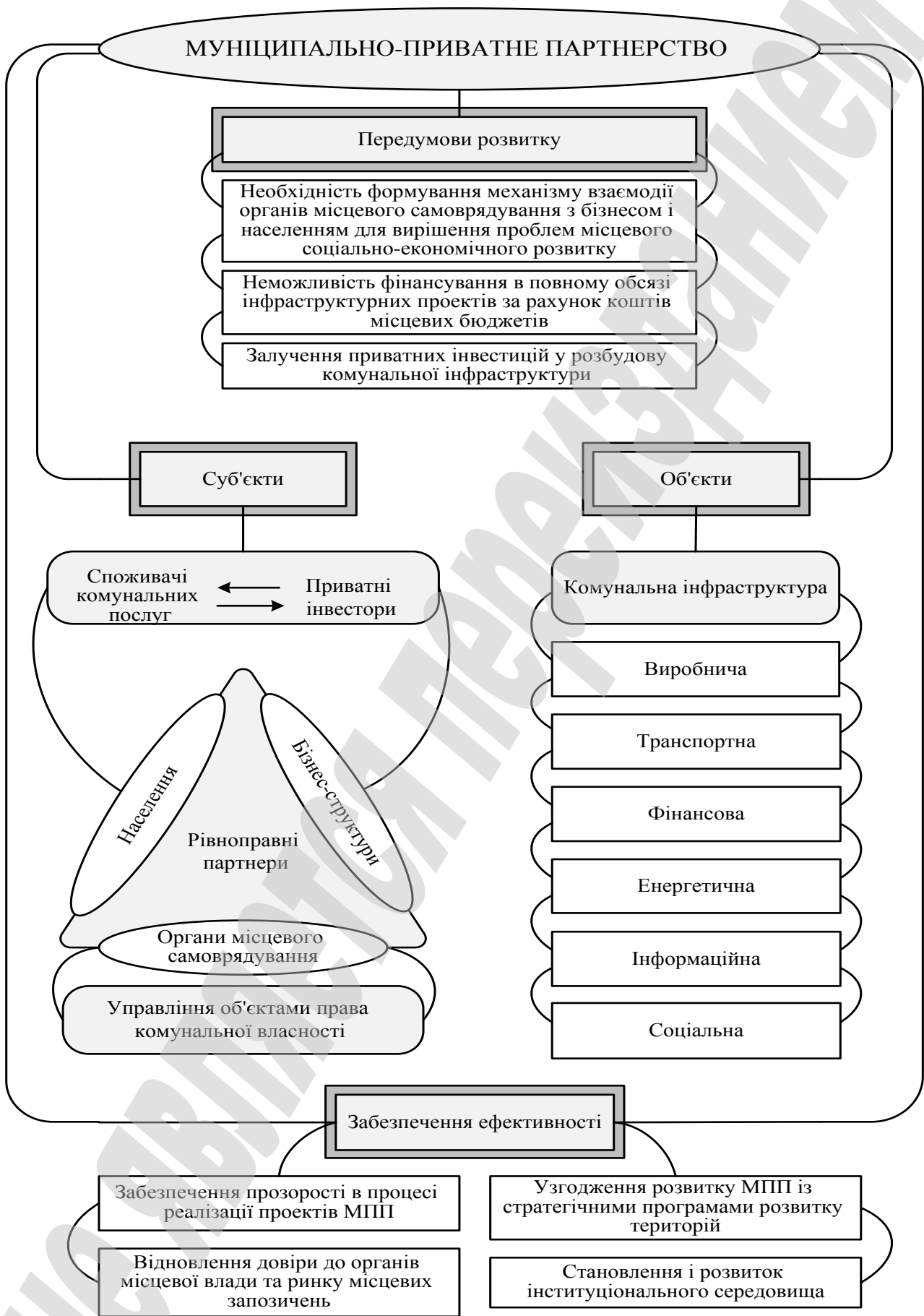


Рис. 1. Складові елементи муніципально-приватного партнерства

Враховуючи структурні елементи, МПП в системі комунального кредитування забезпечує:

- ефективне використання обмежених місцевих фінансових ресурсів;
- збалансування пріоритетів стратегічного розвитку територій з темпами розвитку інвестиційної діяльності;
- досягнення критерію «ціна-якість» завдяки зменшенню витрат на надання комунальних послуг;
- впровадження і використання органами місцевого самоврядування нових управлінських компетенцій, підвищення кваліфікації працівників органів місцевої влади;
- розширення меж фінансування місцевих інфраструктурних проектів;
- підвищення ефективності використання та управління комунальним майном;
- розвиток транскордонного, міжрегіонального та міжмуніципального фінансового співробітництва;
- обмін досвідом передових практик в сфері реалізації проектів МПП.

## **7. SWOT-аналіз результатів дослідження**

*Strengths.* Сильні сторони реалізації місцевих інфраструктурних проектів завдяки розвитку МПП полягають у готовності органи місцевого самоврядування до відкритої і прозорої співпраці з представниками бізнесу та населенням. Також розвитку МПП сприяє накопичений позитивний досвід реалізації програм співфінансування проектів на місцевому рівні.

*Weaknesses.* Слабкими сторонами є відсутність законодавчо-нормативної бази в сфері регулювання відносин між суб'єктами МПП, єдиної методики оцінки ефективності використання комунального майна та об'єктів інфраструктури, захисту прав приватних інвесторів. Також на заваді розвитку МПП постають проблеми низького рівня інформатизації процесу надання публічних послуг органами місцевого самоврядування, відсутність онлайн-платформ, на яких розміщується інформація про поточні і реалізовані проекти розвитку місцевої інфраструктури.

*Opportunities.* Слід зазначити, що в подальшому розвиток партнерської взаємодії органів місцевого самоврядування з приватним бізнесом і населенням буде сприяти:

- прискоренню темпів місцевого економічного розвитку;
- усуненню існуючих соціально-економічних диспропорцій розвитку територій;
- зростанню обсягу приватних інвестицій та розвитку системи комунального кредитування.

*Threats.* Основними загрозами на шляху ефективної реалізації МПП виступають:

- обмеженість місцевих ресурсів;
- дефіцит коштів місцевих бюджетів;
- ступінь недовіри бізнес-структур та населення до проектів, що реалізуються органами місцевого самоврядування;
- виникнення ризиків при відсутності розвиненої системи їх страхування.

## **8. Висновки**

1. Проведення аналізу існуючого понятійно-категоріального апарату МПП дало змогу систематизувати погляди науковців стосовно визначення сут-

ності такого партнерства та надати авторське визначення даного терміну. МПП є інструментом забезпечення розвитку тривалого взаємовигідного співробітництва органів місцевого самоврядування з бізнес-структурами та населенням. За допомогою МПП реалізується політика регіонального і муніципального соціально-економічного розвитку, а також за рахунок коштів місцевих бюджетів і приватних інвесторів співфінансуються інфраструктурні та інші суспільно значимі для розвитку територіальних одиниць проекти.

2. В результаті проведення дослідження було виявлено специфічні особливості МПП та його відмінні риси від ДПП, завдяки визначенню ряду ознак, а саме за:

- складом суб'єктів;
- масштабом охоплення;
- розміром ресурсів;
- наявним потенціалом реалізації місцевих інфраструктурних проектів.

3. Розробка складових елементів реалізації МПП дала змогу обґрунтувати науково-практичні рекомендації застосування взаємовигідного партнерства органів місцевого самоврядування, приватного бізнесу та населення. Це сприятиме розвитку системи комунального кредитування та розбудови і модернізації об'єктів місцевої інфраструктури.

Ефективна реалізація проектів МПП дасть змогу підвищити рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування та інструментів ринку місцевих за позичень. Такі проекти сприятимуть прискоренню процесів формування громадянського суспільства за рахунок збільшення кількості активних громадян, які продукують збільшення нових, креативних ініціатив стосовно соціально-економічного розвитку територій. В цілому це призведе до отримання бюджетного, соціального, екологічного ефекту на рівні адміністративно-територіальних одиниць та розвитку системи комунального кредитування в Україні.

## **Література**

1. Parubets O. M., Palokha O. V., Suhoniako D. O. Evoliutsiia rozvytku systemy komunalnoho kredytuvannia v Ukraini // *Ekonomika, finansy, pravo*. 2016. Issue 11 (5). P. 17–20.

2. The «externalisation» of local public service delivery: experience in Italy and Sweden / Argento D. et. al. // *International Journal of Public Policy* 2010. Vol. 5, Issue 1. P. 41–56. doi: <http://doi.org/10.1504/ijpp.2010.029780>

3. Wollmann H. Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Provision – And Reverse? // *Governance and Public: Public and social services in Europe from public and municipal to private sector provision* Management. London: Macmillan Publishers Ltd., 2016. P. 313–334. doi: [http://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2\\_21](http://doi.org/10.1057/978-1-137-57499-2_21)

4. Wang L., Zhang X. Critical Risk Factors in PPP Waste-to-Energy Incineration Projects // *International Journal of Architecture, Engineering and Construction*. 2017. Vol. 6, Issue 2. P. 55–69. doi: <http://doi.org/10.7492/ijaec.2017.012>

5. Sukholthaman P., Shirahada K., Sharp A. Toward effective multi-sector partnership: A case of municipal solid waste management service provision in Bangkok,



Thailand // *Kasetsart Journal of Social Sciences*. 2017. Vol. 38, Issue 3. P. 324–330. doi: <http://doi.org/10.1016/j.kjss.2017.05.004>

6. Bradford N. Public-Private Partnership? Shifting Paradigms of Economic Governance in Ontario // *Canadian Journal of Political Science*. 2003. Vol. 36, Issue 5. P. 1005–1033. doi: <http://doi.org/10.1017/s0008423903778949>

7. Yamout G., Jamali D. A critical assessment of a proposed public private partnership (PPP) for the management of water services in Lebanon // *Water Resources Management*. 2007. Vol. 21, Issue 3. P. 611–634. doi: <http://doi.org/10.1007/s11269-006-9033-3>

8. MirafTAB F. Governing Post Apartheid Spatiality: Implementing City Improvement Districts in Cape Town // *Antipode*. 2007. Vol. 39, Issue 4. P. 602–626. doi: <http://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00543.x>

9. Zaskalkin A. S. Teoretyko-metodolohichni osnovy vzaiemodii derzhavy i pryvatnoho sektora u vyrishenni suspilno znachushchykh zavdan // *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2015. Issue 3. P. 70–76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2015\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_14)

10. Gladun T. N. Munitsipalno-chastnoe partnerstvo kak instrument sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnykh obrazovaniy // *Aktualnye problemy sovremenosti: nauka i obshchestvo*. 2014. Issue 1. P. 30–33.

11. Kuz'min E. A. Realizatsiya proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v munitsipal'nykh obrazovaniyakh // *Sovremennye tekhnologii upravleniya*. 2013. Issue 12 (36). URL: <https://sovman.ru/article/3603/> (Last accessed: 17.10.2018)

12. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo // *Verkhovna Rada Ukrainy. Zakon No. 2404-VI*. 01.07.2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

13. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu prav investoriv // *Verkhovna Rada Ukrainy. Zakon No. 289-VIII*. 07.04.2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-19/page2> (Last accessed: 17.10.2018)

14. Parubets O. M., Boyko O. V., Sugonyako D. O. Development of municipal lending system based on the use of modern information technologies // *Scientific bulletin of Polissia*. 2018. Issue 3 (15). P. 113–118.