

**Комаровський Іван Вікторович,**  
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики,  
Одеський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Одеса  
ORCID 0000-0001-5750-5374

УДК 35.075:351.82]:351/354

doi: 10.34213/tp.21.01.11

## **ВИКОРИСТАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

Для ресурсного забезпечення програм місцевого розвитку запропоновано покладання в їх основу концепції публічно-приватного партнерства. Розглянуто можливу модель застосування концепції партнерства та умови її оптимізації при організації співпраці між публічним, громадським та комерційним секторами відповідно до умов та мети місцевого розвитку. Особливістю запропонованої в роботі моделі партнерства є поєднання ринкових засад місцевого розвитку з підвищенням ролі громадськості та органів публічного адміністрування, що дозволить забезпечити практичну реалізацію відповідних програми.

**Ключові слова:** місцевий економічний розвиток, публічно-приватне партнерство, механізм державного управління.

**Постановка проблеми.** При розгляді проблеми постановки та виконання програм із місцевого економічного розвитку (далі – МЕР) першим кроком є встановлення того, що взагалі являє собою територіальна локальна система, що розвиватиметься, та які ресурсні джерела може бути використано.

Можна стверджувати, що концепція МЕР завжди ґрунтується на ініціативах, які спільно надходять від органів публічного адміністрування, представників бізнесу та громадськості. Тож передумовою МЕР є організація своєрідного партнерства між усіма зацікавленими сторонами, що певною мірою відповідає концепції публічно-приватного партнерства (далі – ППП).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Існує значна кількість публікацій, у яких пропонується визначення поняття МЕР та умови його застосування [6–8].

Узагальнення відомих з літератури визначень МЕР дозволяє дійти висновку, що концепція локального розвитку території завжди ґрунтується на партнерстві, умови створення якого визначаються метою розвитку та прийнятою моделлю його організації. При цьому ініціатори такої пропозиції зазвичай передбачають можливість спільного використання необхідних для розвитку ресурсів: адміністративна підтримка, об'єкти інфраструктури, природні ресурси, залучений капітал тощо [5; 6; 9].

Розгляд МЕР з точки зору стратегії його реалізації дозволяє обґрунтовано прийти до висновку щодо доцільності покладання в основу її моделі концепції ППП. При цьому, у контексті побудови моделі МЕР, ППП може розглядатися як форма суспільного контракту між органами публічного адміністрування, бізнесом та представниками місцевої громади [1–3].

Досліджено також змістовне розуміння поняття “публічно-приватне партнерство”. Встановлено, що ключовими елементами, які забезпечують успіх ППП, є: взаємні інтереси; визначення ролей і зобов'язань кожної сто-

рони; оцінювання здійснимості проекту; розроблення реалістичного плану і його виконання [3; 4].

Отже, контракт органів публічного адміністрування з ініціаторами проекту ППП повинен передбачати ініціювання та реалізацію спільних дій із розвитку економічного потенціалу території. Обов'язковим складником такого контракту є визначення можливості та умов використання державного майна або місцевої інфраструктури, залучення зовнішніх фінансових і технічних ресурсів, модернізація комунальної та соціальної інфраструктури, підвищення якості товарів, робіт, послуг тощо [1; 3; 4]. У контексті реалізації програм МЕР необхідно також урахувати участь приватного сектору в т, що існують, програмах розвитку, встановити критерії урахування та розподілу ризиків, можливість одержання прибутків.

Викладене дозволяє перейти до обґрунтування висновку щодо можливості покладання в основу програм МЕР концепції ППП з метою створення необхідних умов для забезпечення сталого місцевого розвитку.

Вибір організаційно-правової форми партнерства багато в чому здійснюють органи публічного адміністрування за пропозицією приватного сектору. Але його бачення щодо участі у програмах МЕР необхідно розглядати, ураховуючи соціальний складник програми.

Проблеми, пов'язані з використанням у поточній роботі органів публічного адміністрування концепції ППП, розглянуто в низці наукових публікацій [1–4]. У них відзначено, що таке партнерство дозволяє значно підвищити ефективність та потенціал державного сектору, забезпечити виконання планів місцевого розвитку без вкладень додаткових ресурсів з боку органів виконавчої влади. Але пропозиція щодо покладання в основу стратегії розвитку концепції ППП ставить на порядку денному завдання щодо розроблення та оптимізації відповідної моделі публічного адміністрування МЕР.

Актуальність розроблення моделей МЕР на засадах партнерства сьогодні тільки визначено у відомих публікаціях, але свого повного вирішення ця проблема ще не отримала.

**Метою статті** є визначення механізмів публічного адміністрування в моделі МЕР за умов покладання в основу організаційно-функціональної моделі місцевого розвитку концепції ППП, визначення та обґрунтування напрямів її оптимізації згідно з критерієм та умовами сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незалежно від того, хто є ініціатором пропозиції з МЕР, можлива модель МЕР на засадах концепції ППП повинна відображати: об'єкти і суб'єкти механізмів державного управління, їхні цілі, завдання, функції та методи управління.

Для визначення форми і рівня впливу системи публічного адміністрування на процес реалізації моделі МЕР на основі ППП пропонується застосувати структурно-функціональний підхід, який акцентує увагу не тільки на організаційній основі партнерства, але й на його динаміці та спроможності забезпечити кінцеву ефективність місцевого розвитку.

Під час підготовки пропозицій із МЕР можна розглядати різноманітні моделі організації співпраці органів публічного адміністрування, приватного та громадського секторів. Відповідні механізми управління визначаються прийнятими умовами залучення приватних партнерів та представників громадськості, узгоджених повноважень щодо прав власності, зобов'язань сторін, а також принципу розподілу ризиків та відповідальності між партнерами за заходами з реалізації програми розвитку.

Залучення органами публічного адміністрування партнерів на засадах ППП може здійснюватися на різних етапах програми з розвитку. Умови залучення партнерів при цьому визначаються відповідними моделями партнерства [1–3]. У контексті забезпечення програм МЕР доцільним є використання загальновідомих моделей партнерства (таблиця).

Моделі ППП, які може бути використано при реалізації заходів з МЕР

№ з/п	Вид моделі	Опис моделі
1	Build, Operate, Transfer (BOT) – будівництво – експлуатація/управління – передача	Об’єкт із розвитку створюється за рахунок приватного сектору, який після завершення будівництва отримує право його експлуатації на термін, що забезпечить окупність вкладених ресурсів. Потім об’єкт передається органу публічного адміністрування
2	Build, Own, Operate (BOO), Transfer – будівництво – володіння – експлуатація/управління – передача	Приватний партнер отримує повноваження на володіння об’єктом на термін угоди, після чого він передається органам публічного адміністрування
3	Build, Transfer, Operate (BTO) – будівництво – передача – експлуатація/управління	Передача об’єкта органам публічного адміністрування здійснюється одразу після завершення будівництва

На засадах узагальнення відомих варіантів створення ППП, що наведені в таблиці, можна запропонувати можливу структуру організаційно-функціональної моделі МЕР, що буде визначати умови ресурсного забезпечення та переходу права власності на створені об’єкти, а також можливість залучення приватних партнерів на кожному етапі місцевого розвитку.

Першим кроком у розробленні такої організаційно-функціональної моделі є встановлення органами публічного адміністрування умов створення партнерства в частині визначення обсягів, необхідних для розвитку ресурсів та забезпечення прав власності місцевої громади на об’єкти, що будуть створені [1]. Відповідну модель адміністрування процесом МЕР на засадах моделі ППП: Build, Operate, Transfer (BOT) подано на рис. 1.



Рис. 1. Організаційно-функціональна схема умов створення партнерства BOT під час реалізації програми МЕР: будівництво, модернізація, передача у власність держави й експлуатація

Застосування моделі партнерства ВОТ передбачає, що місцевий орган публічного адміністрування укладає угоду з приватним партнером на участь у програмах з МЕР у частині фінансування, будівництва або модернізації інфраструктурних об'єктів, їхньої подальшої експлуатації тощо.

Відповідно до рис. 1, процес МЕР є цілісною системою послідовних етапів із реалізації концепції ППП, взаємопов'язаних і взаємодійових структурних елементів. Вони визначають порядок, особливості, методи та інструменти цілеспрямованого впливу органів публічного адміністрування (суб'єктів управління) на процеси МЕР (об'єкти управління).

Можливість використання терміна “механізм управління” при розгляді процесу управління МЕР зумовлена його змістовим наповненням. Визначаючи механізм як “систему, що визначає порядок певного виду діяльності” та характеризує “послідовність станів і процесів, які складають будь-яку дію”, у випадку розгляду механізму публічного адміністрування МЕР його пропонується розглядати як сукупність економічних, мотиваційних та правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів управління.

Узагальнення запропонованого підходу надає можливість визначити структуру комплексного механізму публічного управління МЕР на засадах концепції ППП. Для цього пропонується використовувати структурно-функціональний підхід, за яким розглядається не тільки організаційна основа його побудови, але й динаміка процесу з розвитку в реальному вимірі. Статику такого механізму будуть визначати суб'єкти та об'єкти управління МЕР (органи публічного адміністрування, комерційні підприємства, міжнародні організації, неурядові громадські організації), а динаміку – комплекс зв'язків, взаємодія яких визначається відповідною нормативно-законодавчою базою [1].

Отже, комплексний механізм управління МЕР при застосуванні концепції ППП може описуватися відповідним функціоналом управління (ФУ):

$$\text{ФУ} = f(\text{ОС}, \text{НПБ}, \text{КЗЗ}, \text{АПР}), \quad (1)$$

де  $f$  – функціонал, що являє собою механізми державного управління МЕР;

ОС – організаційна структура програм МЕР на основі концепції ППП;

НПБ – нормативно-правова база створення ППП відповідно до мети МЕР;

КЗЗ – коло зворотного зв'язку, що застосовується для моніторингу та точного оцінювання ефективності проектів ППП;

АПР – алгоритм прийняття рішень при управлінні проектами ППП відповідно до мети МЕР.

Відповідно до наведеного переліку складників функціоналу (1) ключовим моментом синтезу моделі застосування концепції ППП є визначення оптимальної організаційної структури управління МЕР (ОС). Оскільки більшість процесів, що пов'язані з управлінням проектами ППП в рамках МЕР (АПР), мають детерміновані та випадкові складники, то, як правило, для одного проекту розвитку слід оцінювати декілька варіантів угоди, обравши потім найкращий.

Можливу побудову моделі застосування концепції ППП при реалізації програм МЕР наведено на рис. 2.

Для визначення умов ефективності діяльності сторін партнерства у проєктах МЕР можливе застосування графічного методу оцінювання (рис. 3) [1; 2].



Рис. 2. Модель застосування концепції PPP у програмах МЕР

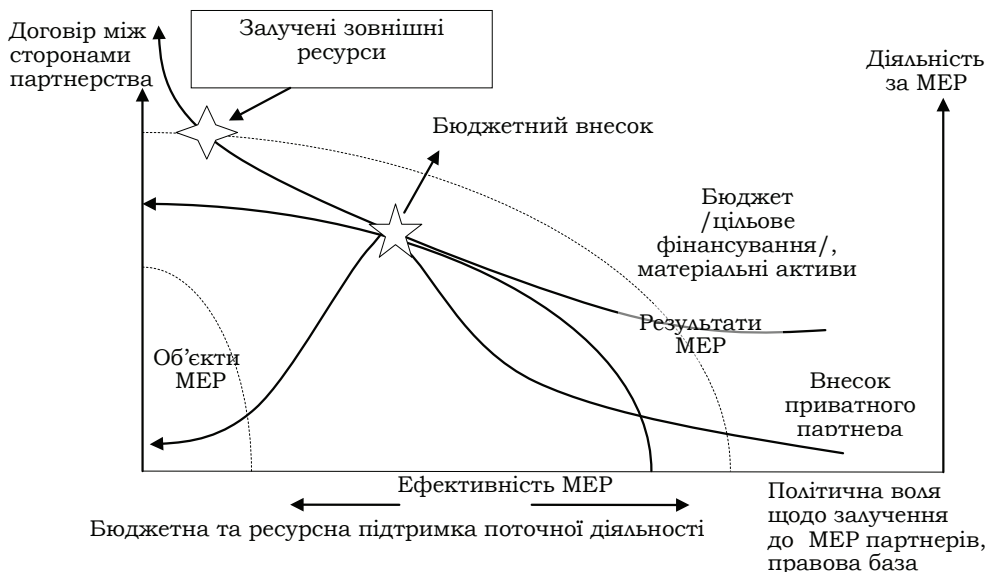


Рис. 3. Оптимізація оцінювання співвідношення показників ресурсної підтримки МЕР на засадах концепції PPP “Помірна бюджетна підтримка => Оптимальна ефективність коштів” (проектне фінансування МЕР)

Відповідно до рис. 3, максимально можливу економічна ефективність МЕР на засадах концепції ППП може бути отримано за умов перетину кривих “Ефективність коштів проєкту” та “Ефективність бюджетних коштів”. Точка перетину визначатиметься шуканим співвідношенням “Помірна бюджетна підтримка => Оптимальна ефективність коштів”. Важливим при цьому є також визначення критеріїв, відповідно до яких буде надаватися така підтримка на середньо- та довгострокову перспективу. Запропоновану графічну систему оцінювання співвідношення цих показників у рамках взаємодії публічного та комерційного секторів у партнерстві наведено на рис. 3.

Зрозуміло, що для реалізації заходів із МЕР необхідна адміністративна та ресурсна підтримка з боку органів публічного адміністрування. Але оскільки рівень участі приватного сектору зазвичай визначається його внеском, умовами залучення коштів бюджету та внеску у проєкти ППП інших учасників, то під час визначення місця та ролі органів публічного адміністрування увагу пропонується приділити таким питанням:

- відбір проєктів з точки зору відповідності їх до потреб місцевої громади та їхньої меті МЕР;
- обмеження, визначені чинною нормативно-правовою базою, зокрема щодо можливості брати участь в окремих проєктах органів публічного адміністрування;
- забезпечення ефективності та прозорості процесу реалізації проєктів ППП, моніторингу їх із боку місцевої громади.

Для забезпечення відповідності програм МЕР на засадах концепції ППП до умов сталого розвитку території та потреб громади органи влади можуть використовувати соціальний механізм управління. Критерієм тут може бути застосування такого поняття, як “внесок місцевої громади” у партнерство, що визначає сенс і доцільність партнерства, що пропонується, з точки зору потреб громади та забезпечення соціального складника мети розвитку. Таким чином, умовою застосування соціального механізму управління партнерством у програмах МЕР є співвідношенням рівня управління та внеском органів публічного адміністрування, рівнем громадської підтримки партнерства та внеском приватного сектору [1–3]. Додатковим фактором прийняття рішення є потенційна ефективність МЕР для приватного партнера, яку може бути оцінено через рівень доданої вартості (далі – ДВ), що буде отримана приватним сектором завдяки партнерству (рис. 4).

Умови взаємодії сторін партнерства можна зобразити відповідними кривими. Перетин їх визначить умови оптимізації партнерства за умовою врахування вимог соціального механізму управління. Таким чином, пропозиції за найвищим рівнем прибутковості або ДВ та навіть суттєвим внеском приватного сектору можуть бути не найкращими. Особливо це важливе для довгострокової угоди, якою, по суті, є ППП при застосуванні у програмах МЕР, де соціальний складник має пріоритет.

Додатковим чинником визначення можливості підтримки окремих пропозицій від сторін партнерства з боку органів публічного адміністрування може бути передання ключових видів ризику з публічного сектору на приватний, рівень громадської підтримки партнерства та врахування рівня ДВ, що може бути отримана.



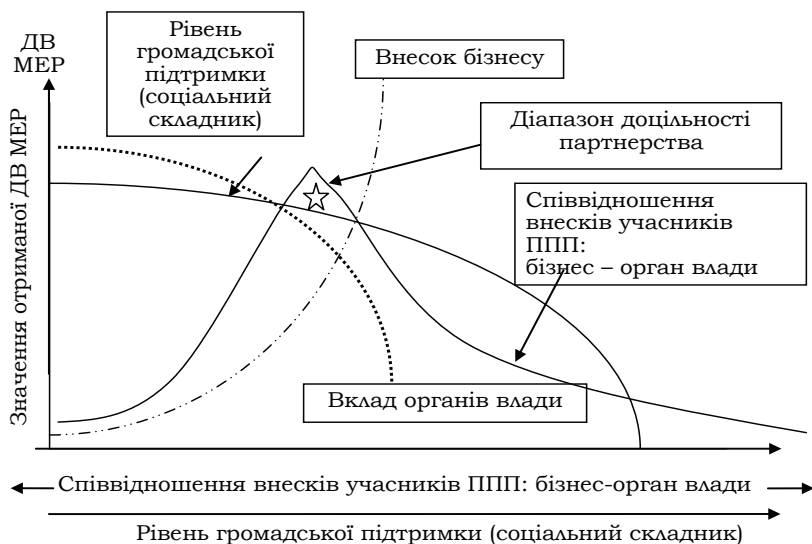


Рис. 4. Оптимізація рівня громадської підтримки при застосуванні соціального механізму залежно від цінності громадських коштів та рівня ДВ МЕР, що може бути отримана

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Актуальність пропозиції щодо покладення в основу планів МЕР концепції ППП зумовлено необхідністю пошуку та запровадження нових підходів в організації співпраці між публічним, громадським та комерційним секторами при визначенні умов та мети місцевого розвитку. Існує певна суперечливість у поєднанні ринкових методів із прагненням до підвищення ролі громадськості та органів публічного адміністрування. Зокрема, таке поєднання зумовлюється специфікою управління програмами з МЕР за умови забезпечення сталого розвитку території. Водночас слід зазначити, що потенційна ефективність використання концепції ППП у програмах МЕР може обмежуватися такими чинниками, як невідповідність відносин між органами публічного адміністрування, приватним сектором та територіальною громадою до змін у державі, які пов'язано з децентралізацією управління, неспроможністю місцевих органів публічного адміністрування забезпечити ефективне використання наявних ресурсів для розвитку.

Зрозуміло, коли в основу МЕР покладено концепцію ППП, то для приватного сектору питання економічного розвитку і прибутку важливіші за соціальний складник. І сутність застосування концепції ППП у програмах МЕР полягає у визначенні стосунків між бізнесом та місцевою громадою, умов їхньої взаємодії з органами публічного адміністрування.

#### Список використаних джерел

1. Шандрик В. І. Організаційно-функціональна модель державного управління проектом у сфері ЖКГ на засадах державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 1 (49). С. 154–159.
2. Шарипова Е. А. Оценка проектов ГЧП: применение критерия “цена – качество” и оценка Public Sector Comparator. *Appraising PPP projects, Value for Money and Public Sector Comparator*. 2013. Апрель. URL: <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/%20money.pdf>.

3. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : монографія / Ін-т регіон. досліджень НАН України. Чернівці, 2011. 455 с.

4. Joint Technology Initiatives. Public – Private Partnerships in EU Research European Commission. *European Communities*. 2008. URL: [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/ftp7/docs/jtis-brochure\\_en.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/ftp7/docs/jtis-brochure_en.pdf).

5. Bates T. Theories of Entrepreneurship. Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines / Ed. By Richard P. Bingham, Robert Mier. *Sage Publications*. 2011. № 1. P. 48–62.

6. Blakely, Edward J. and Bradshaw, Ted K. *Planning Local Economic Development*. Third Edition. Thousand Oaks, California : Sage Publications, 2011. 398 p.

7. Blair P., Premus R. Locotion Theory. Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines / Ed. By Richard P. Bingham, Robert Mier. *Sage Publications*. 2011. № 1. P. 132–139.

8. World Bank. Local economic development (LED). Prepared by Urban Development Unit The World Bank Washington, DC. URL: [www.worldbank.org/urban/led](http://www.worldbank.org/urban/led).

**Komarovskyi I. V.,**

*Postgraduate Student of Public Administration and Regional Studies Department, ORIPA NAPA, Odessa*

*ORCID 0000-0001-5750-5374*

### **USING THE CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TO MODEL THE PROCESS OF LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT**

The synthesis of the known definitions of LED in the literature makes it possible to conclude that the concept of local development is always based on initiatives coming from the bodies of public administration, representatives of business and the public representatives.

Consideration of the LED in terms of possible approaches to its implementation allows us to conclude on the feasibility of using the concept of PPP. Such a partnership can significantly increase the efficiency and potential of the public sector without the addition of additional resources from the executive authorities. But the proposal to rely on the strategy of the LED concept PPP puts on the agenda the task of developing and optimizing the appropriate management model.

The purpose of the article is to determine the mechanisms of public administration of LEDs and to substantiate the areas of optimization of partnership projects according to the criterion of their compliance with the conditions of sustainable development.

In the research to propose the possible form of organization (model) of the PPP project in terms of its resource provision and the participation of public and private partners at each stage of the LED.

In order to determine the conditions for the effectiveness of partnerships in the LED projects, it is suggested that graphing methods be used. It is proved that the maximum possible economic efficiency of LED on the basis of the concept of PPP can be obtained under the conditions of the intersection of the curves “Project effectiveness” and “Efficiency of budget funds”. The intersection determines the ratio “Moderate budget support = Optimal cost-effectiveness.”

It is clear that if the PPP concept will be on the basis of the LED, that issue of profit for the private sector is more important than the social component. Therefore, the essence of the application of the concept of PPP in LED programs is how to determine the relationship between business and the local community, the conditions for their interaction with public administration bodies.

**Keywords:** local economic development, public-private partnership, mechanism of state governance.

### **References**

1. Shandryk, V.I. (2012). Orhanizatsijno-funktsionalna model derzhavnoho upravlinnia proektom u sferi ZhKH na zasadakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 1 (49), 154–159. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

2. Sharipova, E.A. (2013). Otsenka proektov HChP: prymerenye kryteria “tsena – kachestvo” y otsenka Public Sector Comparator. *Appraising PPP projects, Value for Money and Public Sector Comparator*. URL: <http://www.pppinrussia.ru/userfiles/%20money.pdf>.



3. Shilepnitski, P.I. (2011). *Dershavno-pruvatnogo partnerstvo: teoria i praktika: monografia*. Chernivtsi: In-t regional doslidgen NAN Ukraine [in Ukrainian].
4. Joint Technology Initiatives. (2008). *Public – Private Partnerships in EU Research* European Comission. *European Communities*. URL: [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure\\_en.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure_en.pdf).
5. Bates, T. (2011). *Theories of Entrepreneurship Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines*. Richard P.Bingham, Robert Mier (Eds.). *Sage Publications*, 1, 48–62.
6. Blakely, Edward J. and Bradshaw, Ted K. (2002). *Planning Local Economic Development*. Third Edition. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
7. Blair, P., Premus, R. *Locotion Theory*. (2011). *Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines*. Richard P.Bingham, Robert Mier (Eds.). *Sage Publications*, 1, 132–139.
8. World, Bank. *Local economic development (LED)*. Prepared by Urban Development Unit The World Bank Washington, DC. URL: [www.worldbank.org/urban/led](http://www.worldbank.org/urban/led).

*Надійшла до редколегії 09.02.2021 р.*