

## СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК МЕХАНІЗМ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ЗМІН

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM OF FORMATION OF PUBLIC AUTHORITY IN THE CONDITIONS OF CHANGE

У статті розглянуто публічно-приватне партнерство як механізм становлення публічної влади в умовах змін. Виявлено основні вигоди для публічної влади від зазначеного партнерства. Автором установлено, що одним з основних механізмів розширення ресурсної бази та мобілізації невикористаних резервів для економічного розвитку, вдосконалення управління державною та комунальною власністю є публічно-приватне партнерство, яке є порівняно новим явищем у світовому господарстві, що відбиває процеси розширення й ускладнення форм взаємодії держави та бізнесу. Автором зазначено, що кожна країна має свої особливості реалізації проєктів та механізми публічно-приватного партнерства. Такі характеристики є і в Україні. Головною особливістю є те, що більшість реальних проєктів публічно-приватно партнерства реалізуються на місцевому рівні. Практика публічно-приватного партнерства в Україні тільки починається, тому вдалих прикладів небагато. Одним із сучасних інструментів залучення інвестицій до державного бюджету для стимулювання розвитку стратегічно важливих галузей промисловості країни є створення публічно-приватних проєктів. Наголошено, що публічно-приватне партнерство є складним механізмом у регуляторних, фінансових та організаційних аспектах, здатним акумулювати фінансові ресурси у стратегічно важливих сферах, залишаючи контрольну-регуляторну роль за державою. Сьогодні українська держава тримає курс на європейську інтеграцію та прагне розвивати співпрацю між державним та приватним секторами. Через зростання популярності публічно-приватного партнерства у світовій практиці багато провідних та міжнародних установ розробляють практичні рекомендації щодо впровадження механізмів публічно-приватного партнерства. Процес розробки та реалізації проєктів у межах такого партнерства є досить складним та ризикованим. Доведено, що розвиток публічно-приватного партнерства можливий лише за умови, що його процедура є чіткою та прозорою для всіх потенційних учасників, тому розробка детальних процедур щодо проєктів публічно-приватного партнерства є обов'язковою умовою ефективної співпраці між органами публічної влади та компаніями в Україні.

**Ключові слова:** публічна влада, публічно-приватне партнерство, бізнес, механізм, проєкт, суспільні інтереси.

This article considers public-private partnership as a mechanism for the formation of public authority in the face of change. The main benefits for public authorities from this partnership have been identified. The author also found that one of the main mechanisms for expanding the resource base and mobilizing unused reserves for economic development, improving the management of state and municipal property is a public-private partnership, which is a relatively new phenomenon in the world economy, state and business. The author notes that each country has its own peculiarities of project implementation and mechanisms of public-private partnership. Such characteristics are also present in Ukraine. The main feature is that most real public-private partnership projects are implemented at the local level. The practice of public-private partnership in Ukraine is just beginning, so there are few successful examples. One of the modern tools for attracting investment to the state budget to stimulate the development of strategically important industries of the country is the creation of public-private projects. It is emphasized that public-private partnership is a complex mechanism in regulatory, financial and organizational aspects, which is able to accumulate financial resources in strategically important areas, leaving the control and regulatory role to the state. Today, the Ukrainian state is pursuing a course of European integration and seeks to develop cooperation between the public and private sectors. Due to the growing popularity of public-private partnerships in world practice, many leading and international institutions are developing practical recommendations for the implementation of public-private partnership mechanisms, the process of developing and implementing projects within such partnerships is quite complex and risky. It is proved that the development of public-private partnership is possible only if its procedure is clear and transparent for all potential participants, so the development of detailed procedures for public-private partnership projects is a prerequisite for effective cooperation between public authorities and companies in Ukraine.

**Key words:** public authority, public-private partnership, business, mechanism, project, public interests.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2021.25.2>

**Андронов В.Є.**

аспірант  
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** У традиційному розумінні взаємодія між державою та бізнесом обмежується збором податків, вирішенням юридичних питань

та підготовкою різних форм звітності. Тому в звичайному розумінні ці відносини переважно негативні, що впливає на поведінку приватних підприємців щодо уряду. Але є й інша страте-

гія відносин, більш продуктивна, заснована на соціально-економічному та фінансовому симбіозі компаній та органів публічної влади. Ідеться про публічно-приватне партнерство (далі – ППП). У нашій країні увага державних органів до названого механізму взаємодії виникла порівняно давно, але довгий час не мала чіткої правової форми. Ухвалення Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 року № 2404-VI [4] дало значний імпульс розвитку взаємовигідної співпраці між приватними інвесторами, органами публічної влади та органами місцевого самоврядування. Цей процес продовжує активно розвиватися, хоча є певні юридичні, інфраструктурні та інші перешкоди.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значущість публічно-приватного партнерства у своїх наукових працях висвітлили Б. Данилишин, А. Єрмолаєв, В. Ємець, А. Захаров, М. Карпа, І. Кравець, К. Майстренко та ін. Аналіз реалізованих проєктів на основі використання механізму публічно-приватного партнерства здійснено відомими закордонними та вітчизняними науковцями (Г. Ходжем та К. Гривом, Р. Бейном, Г. Фішбейном, Д. Дж. Делмоном, А. Куїмом, Р. Кучер, М. Солодаренко, Ю. Пащенко, К. Лерніченко).

**Метою статті** є обґрунтування механізмів партнерських відносин між владою й бізнесом в умовах змін.

**Виклад основного матеріалу.** У світі немає єдиного визначення ППП. Крім того, враховуючи те, що форми та механізми ППП відрізняються в різних країнах, це поняття відображає найбільш характерні риси цього явища в конкретній країні.

Оскільки ППП все ще є порівняно новим явищем в Україні, то часто використовується його широке та узагальнене розуміння [12, с. 135]. ППП розглядається як конструктивна співпраця держави, суб'єктів господарювання та громадських інституцій в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проєктів з урахуванням пріоритету державних інтересів, політичної підтримки, консолідації ресурсів, ефективного розподілу ризиків між ними, рівності та прозорості відносин для забезпечення поступового розвитку суспільства.

Видатний український учений Б. Данилишин визначив ППП як систему відносин між органами публічної влади та приватною організацією, в якій остання відіграє більш важливу роль у плануванні, фінансуванні та реалізації послуг для населення, ніж через традиційну співпрацю (наприклад, проведення тендерів),

і менше, ніж під час використання механізму приватизації. Захист державних та комунальних інтересів гарантується через інституційні межі, положення та угоди [1].

Нижче на рис. 1 представлено основні складники реалізації публічно-приватного партнерства в Україні.

Таким чином, проаналізувавши рис. 1, можна зробити висновок, що сфера публічно-приватного партнерства приваблює всіх її учасників з огляду на цілком конкретні вигоди для кожної сторони. Основні переваги використання механізмів ППП для органів публічної влади [9, с. 118]:

- прискорення реалізації нових суспільно значущих проєктів завдяки залученню додаткових ресурсів із приватного сектору;

- можливість використання налагодженого механізму управління комплексними програмами;

- використання інноваційних технологій;

- залучення висококваліфікованих бізнес-експертів.

- Серед переваг використання механізмів ППП для приватних організацій можна виокремити такі [9, с. 120]:

- можливість отримати користь від участі у проєктах органів публічної влади;

- розміщення капіталу під державними гарантіями в Україні середньострокові та довгострокові;

- потенціал реалізації інноваційних ідей;

- отримання в деяких випадках податкових та інших пільг.

Отже, ППП визначається як форма співпраці між органами публічної влади (державною адміністрацією чи місцевою владою) та сектором приватного бізнесу щодо використання державного та комунального майна, а також послуг, які надаються агентствами, організаціями та установами, а компанії, які законодавчо закріплені у формі угоди (на обмежений, але довгостроковий період), передбачають спільні інвестиції та розподіл ризиків між усіма учасниками проєктів співпраці [3].

Так, на думку сучасного вченого М. Карпа, одним із найважливіших аспектів роботи публічної влади є ефективна взаємодія із суб'єктами господарювання [6, с. 98]. Це питання виходить за межі здійснення контролю, фінансової та інших функцій і передбачає різні форми публічно-приватної взаємодії. Загальна мета створення та розвитку публічно-приватного механізму взаємодії зводиться до збільшення інвестиційної привабливості національної економіки та забезпечення зростання якості товарів, робіт та послуг, які перебувають у безпосередній юрисдикції органів публічної влади та

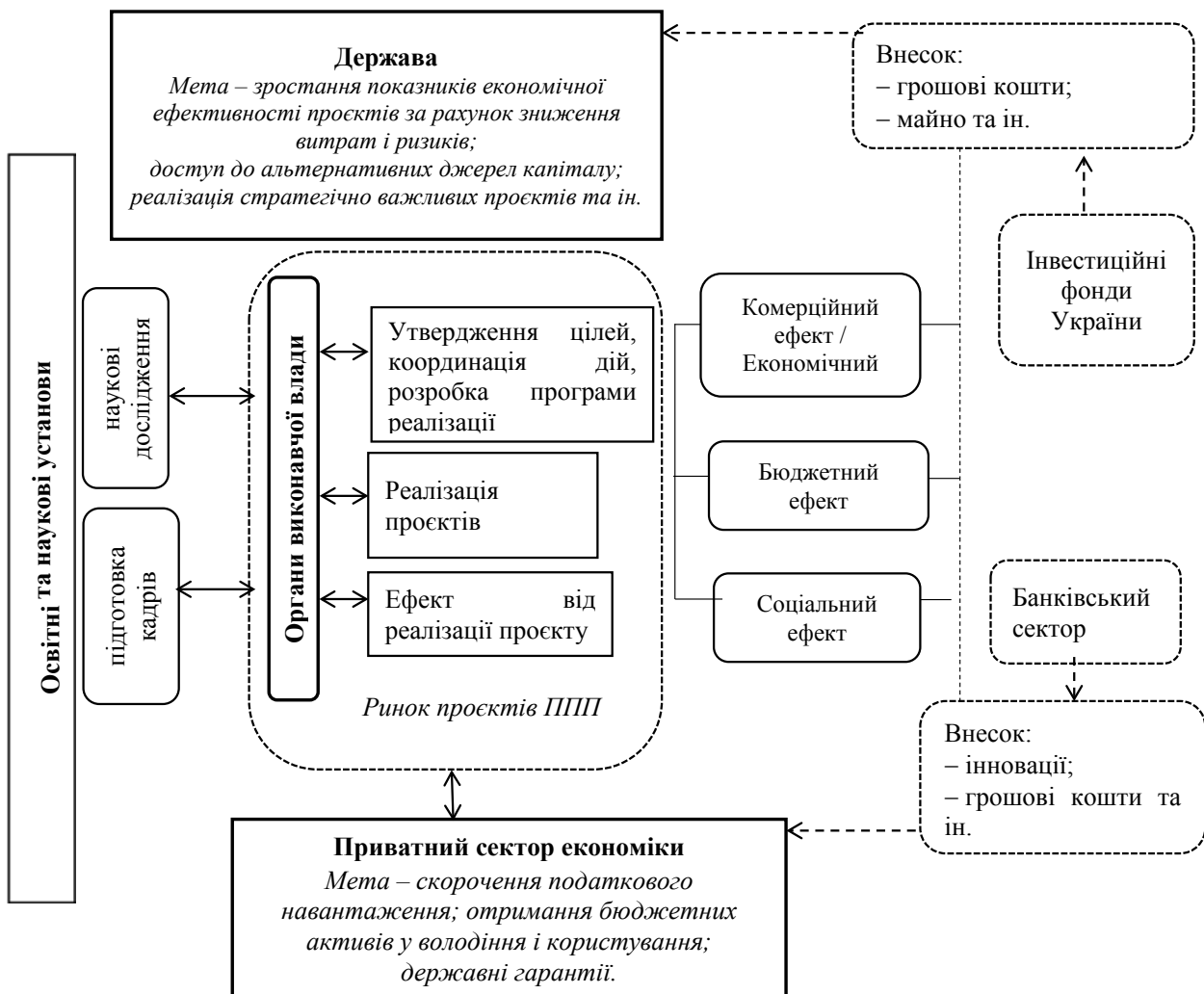
місцевих органів самоврядування. Водночас варто наголосити на тому, що коло питань взаємодії регіональної влади з представниками приватного сектору охоплює не лише економічну та фінансову сфери, а й соціальне та культурне співробітництво.

Необхідно більш детально розглянути взаємовідносини публічно-приватного партнерства та органів публічної влади. По-перше, рівень розвитку механізму публічно-приватного партнерства відображає ефективність роботи профільних органів влади та їх підрозділів у сфері залучення інвестицій [13, с. 106]. Як відомо, капітал надходить тільки в ті райони, де він може збільшуватись на комфортних для інвесторів умовах. Отже, як зазначає К. Майстренко, значний обсяг фінансування проєктів у межах взаємодії влади і бізнесу говорить про високу кваліфікацію кадрів державної служби зайнятої в цих проєктах [10, с. 95].

По-друге, зростання капіталу значно покращує податковий складник прибутковості регіону, залучає професіоналів із-за кордону та сприяє її збільшенню фінансування з державного центру для реалізації різних проєктів. Здатність до залучення та збільшення капіталу – запорука довгострокової співпраці з урядом та недержавними інвесторами.

По-третє, успіх механізму публічно-приватного партнерства має тісний зв'язок із критеріями оцінки роботи губернаторів, тому відповідальні за регіони мають безпосередній професійний та репутаційний інтерес посилити публічно-приватний симбіоз [8, с. 130].

Слід підкреслити, що держава має очевидний інтерес у розробці механізму співпраці з бізнесом, тому готується до внесення в законопроект суттєвих коректив щодо української системи ППП. Передбачається, що привабливість публічно-приватних угод про співпрацю для приватних секторів інвесторів



**Рис. 1. Основні складники реалізації публічно-приватного партнерства в Україні**  
 Складено автором на основі аналізу джерел [7, с. 168; 11, с. 25]

збільшитися. Особлива увага приділяється розвитку інфраструктури через позабюджетні джерела капіталу [15]. Основні інструменти зростання інвестицій повинні стати оновленими механізмами конкурсних процедур, порядку приватної ініціативи і форм державної підтримки проектам ППП.

Влада (як головний суб'єкт та головний регулятор) має право перерозподіляти ресурси із суто продуктивних програм на суспільні цілі (освіта, охорона здоров'я, наука, культура), що в багатьох випадках не лише сприяє загальному покращенню соціально-економічного клімату, а й підвищує інвестиційний рейтинг країни чи її регіону, безпосередньо впливає на партнерські проекти. Крім того, слід погодитись із думкою М. Львовичкіна, який зазначає, що у ППП уряд має кращі можливості для виконання своїх основних функцій (контролю, регулювання, захисту суспільних інтересів) [9, с. 121].

Таким чином, із розвитком ППП у сфері інфраструктури органи публічної влади та органи місцевого самоврядування можуть перенести фокус своєї діяльності з конкретних проблем будівництва та експлуатації об'єктів на адміністративні та контрольні функції. І в цьому плані важливо, щоб немінучі бізнес-ризиків перерозподілялися на компанію. Соціальне значення ППП полягає в тому, що суспільство виграє як глобальний споживач кращих послуг [14]. У будь-якому разі основні важелі регулювання та контролю залишаються при владі. До них належать: тарифна політика (завжди залишається в штаті у всіх країнах), контроль безпеки, екологічний контроль, контроль якості обслуговування споживачів тощо. На думку А. Захарова, зберігаючи ці функції контролю, органи публічної влади можуть відійти від безпосереднього управління бізнес-сектором, зберігаючи контроль за діяльністю своїх партнерів за проектом [5].

Варто наголосити на тому, що в останні роки сфери застосування різних форм ППП швидко розширюються, а також швидко розвиваються форми асоціації та їх модифікації. Таким чином, якщо концесійні договори спочатку використовувалися як стандарт під час будівництва доріг, автостоянок, центрального опалення, то тепер вони поширені в таких сферах, як національна оборона, освіта, кабельне телебачення, деякі види громадського транспорту тощо [2].

Таким чином, основною характеристикою ППП є участь обох партнерів у державно-приватному ланцюжку створення вартості. Процес створення цієї доданої вартості зосереджений на ступені перерозподілу завдань та ризиків

між державою (місцевою владою) та приватним партнером. Водночас кожен партнер бере на себе завдання та відповідальність, які він може забезпечити найкращою якістю та ефективністю. Це синергетичний потенціал ППП.

**Висновки.** Отже, можна дійти висновку, що різноманітність механізмів, форм і методів ППП дозволяє широко використовувати можливості приватного капіталу для вирішення багатьох проблем, пов'язаних із публічними інтересами. Вони використовуються у виробництві, транспорті та соціальній інфраструктурі, застосовуються всі варіанти концесійних угод, спільні підприємства за участі державного і приватного капіталу, а також проекти на основі цивільно-правових угод. Таким чином, подальший розвиток цієї сфери взаємодії бізнесу та влади слід уважати одним із найбільш перспективних напрямів державної політики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство – стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу. *Юридичні новини Online*. URL: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2/>.
2. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливість застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів: Звіт. 106 с. URL: [http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP\\_report\\_U-LEAD\\_30\\_10\\_2017.pdf](http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf).
3. Єрмолаєв А., Романова В., Ємець В. Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки. *Аналітичні матеріали*. Інститут стратегічних досліджень. Київ. 2018. 35 с. URL: <http://newukraineinstitute.org/media/news/819/file/PPP%20ukr%202018.pdf>.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
5. Захаров А. Роль механізмів державно-приватного партнерства у вирішенні економічних і соціальних проблем. URL: [http://www.mirec.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=177](http://www.mirec.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=177).
6. Карпа М. Місце та роль державно-приватного партнерства у виконанні функцій публічної служби. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 2. С. 95–103.
7. Кравець І.В. Державне управління суспільним розвитком через механізм публічно-приватного партнерства: Збірник наукових праць «Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій: перспективи публічно-приватного партнерства». С. 166–172. URL: [http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/8379/1/IEVUSTPPPP\\_2017\\_Ch\\_1\\_166-172.pdf](http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/8379/1/IEVUSTPPPP_2017_Ch_1_166-172.pdf).
8. Ліба Н.С. Реалізація державно-приватного партнерства у системі регіональної промислової політики. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 2. С. 126–132.

9. Львовчкін М.О. Соціально-економічна специфіка публічно-приватного партнерства в сфері державної інфраструктури. *Економіка та держава*. Київ, 2018. 3. С. 118–122.

10. Майстренко К.М. Управління проєктами та програмами у сфері публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 16. С. 93–96. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.16.93.

11. Майстренко К.М. Ефективність впровадження інноваційних механізмів державного управління під час управління змінами. *Innovations and prospects of world science*. International scientific and practical conference. Perfect Publishing. Vancouver, Canada. 2021. Рр. 21–27.

12. Міхєєв В. Публічно-приватне партнерство: політика і механізм реалізації. *Проблеми формування державних політик в Україні*. Москва, 2006. С. 131–146.

13. Постніков В.С. Особливості застосування державно-приватного партнерства як регулятора роз-

витку державно-приватного партнерства: *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 104–108.

14. Публічно-приватне партнерство як механізм розвитку інфраструктури регіону: Електронне фахове видання з державного управління «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2018. № 2. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2018/32.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/32.pdf).

15. Реалізація проєктів державно-приватного партнерства в Україні. Практичний посібник. За ред. членів Наглядової ради Проєктного офісу SPILNO. Київ. 2017. с. 94. URL: <https://mtu.gov.ua/files/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%94%D0%9F%D0%9F%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf>.