

УДК 351:334.722]: 355.018(477)

<https://doi.org/10.31652/2786-6068-2023-3-45-49>

***Олександр Конотопенко***

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
кандидат філософських наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
e-mail: consa@ukr.net

***Сергій Лапшин***

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,  
кандидат історичних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
e-mail: Lapsinsergij@gmail.com

### **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ**

У статті на основі аналізу теоретичних розробок, практичного досвіду публічного управління проаналізовано особливості реалізації політики державно-приватного партнерства в умовах повоєнної відбудови інфраструктури України.

Подано визначення терміну «державно-приватне партнерство», охарактеризовано складові державно-приватне партнерство, як відповідного механізму публічного управління. Проаналізовано основні моделі державно-приватного партнерства, суспільно-економічні завдання та роль держави і приватного сектора у реалізації публічного управління. Визначено основні принципи, які мають бути дотримані у процесі реалізації державно-приватного партнерства.

Серед пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства у повоєнний період в Україні визначено ті сфери, які потребують відновлення та модернізації: транспорт і транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування, зв'язок; будівництво і житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я, освіта, культура, туризм.

З метою якнайширшого застосування державно-приватного партнерства в українській державі створено відповідну нормативно-правову базу у сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово змінюється і, відповідно, вдосконалюється. Зокрема, важливим стало прийняття Закону України «Про концесію», розробленому із врахуванням норм та стандартів європейського законодавства, і який дозволяє залучити як вітчизняних, так і іноземних інвесторів до відновлення та розбудови інфраструктури на взаємовигідних умовах для усіх сторін державно-громадського партнерства.

*Ключові слова:* публічне управління, адміністрування, модель, механізм, стратегічне планування, державно-приватне партнерство.

***Olexander Konotopenko, Sergij Lapshin***

### **FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP POLICY IMPLEMENTATION IN THE CONDITIONS OF POST-WAR RECONSTRUCTION OF UKRAINE**

The article, based on the analysis of theoretical developments and practical experience of public administration, analyzes the peculiarities of the implementation of the policy of public-private partnership in the conditions of the post-war infrastructure reconstruction of Ukraine.

The definition of the term «public-private partnership» is presented, the components of public-private partnership are characterized as a relevant mechanism of public management. The main models of public-private partnership, socio-economic tasks and the role of the state and the

private sector in the implementation of public administration are analyzed. The main principles that must be observed in the process of implementing public-private partnership are defined.

Among the priority areas of application of public-private partnership in the post-war period in Ukraine, those areas that need restoration and modernization have been identified: transport and transport infrastructure, energy sector, mechanical engineering, communications; construction and housing and communal services; health care, education, culture, tourism.

With the aim of the widest possible application of public-private partnership in the Ukrainian state, an appropriate legal framework has been created in the sphere of regulation of investment activity, which is gradually changing and, accordingly, being improved. In particular, the adoption of the Law of Ukraine "On Concession", developed taking into account the norms and standards of European legislation, and which allows attracting both domestic and foreign investors to the restoration and development of infrastructure on mutually beneficial terms for all parties of the public-private partnership, became important.

*Key words:* public management, administration, model, mechanism, strategic planning, public-private partnership.

**Постановка проблеми.** Війна росії проти України призвела до значних руйнувань інфраструктури: доріг, мостів, будівель. У повоєнний період її відновлення потребуватиме залучення значних ресурсів: матеріальних, людських, інформаційних. Одним із механізмів вирішення даної проблеми може стати державно-приватне партнерство, які вважається ефективною практикою публічного управління.

**Аналіз джерел та останніх досліджень.** У науковій літературі темі реформування публічного управління та пошуку ефективних практик його впровадження присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Ці питання, зокрема, досліджували: Ф. Нігро, Е. Гладден, М. Вебер, Ф. Тейлор, В. Парсонс, О. Дацій, А. Павлюк, О. Євтушенко, Я. Жовнірчик, С. Бугай, М. Сидор та інші.

**Мета статті.** Метою дослідження є вивчення особливостей реалізації політики державно-приватного партнерства в умовах повоєнної відбудови інфраструктури України.

**Виклад основного матеріалу.** Державно-приватне партнерство (далі - ДПП), або публічно-приватне партнерство, є одним із сучасних механізмів залучення інвестиційних коштів у розвиток галузей, які традиційно відносяться до державного або муніципального сектору: житлово-комунальне господарство; транспорт; медицина. ДПП – складний як з організаційної, так і з фінансової та правової точки зору інститут. Він передбачає багатосторонні домовленості, розподіл ризиків, аналіз комерційних перспектив та індивідуальні схеми фінансування та юридичного втілення. Актуальність цієї проблеми зумовлена передовсім тим, що ДПП нині є необхідним компонентом для розвитку та продуктивного використання конкурентного середовища. Розвиток відповідальної державно-приватної взаємодії є одним із вирішальних чинників успіху програм модернізації економіки та країни.

Термін «державно-приватне партнерство» розглядається як у вузькому, так і в широкому смислі. ДПП у вузькому смислі описує довгострокове співробітництво між державою і приватним сектором, що регулюється договором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування. У широкому значенні ДПП трактується як взаємовигідне середньо- і довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах (починаючи від контрактів на виконання робіт акціонування і закінчуючи консультаціями держави і бізнес асоціацій) і яке ставить на мету вирішення політичних і суспільно значимих завдань на національному, регіональному і місцевому рівнях [5].

У деяких джерелах стверджується, що ДПП – це лише контракт, за яким приватний партнер бере на себе інвестиційні зобов'язання. Однак таке визначення нехтує суттєвими здобутками, які може отримати партнер з публічного сектору, даючи можливість своєму

партнеру з приватного сектору залучити кваліфікацію, управлінську ефективність, ноу-хау, інновації.

На нашу думку, помилково вважати, що ДПП – це будь-яка взаємодія держави та бізнесу, яка не потребує спеціального нормативного і організаційного забезпечення, що ДПП – це удосконалення управління виключно матеріальними активами і об'єктами. Не зовсім вірним є і такий підхід, що держава у ДПП може отримати соціально-значимі об'єкти і за їх допомогою надавати суспільству послуги, при цьому не витрачаючи кошти і нічим не ризикуючи [3].

ДПП необхідно розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства.

Світова практика дозволяє виокремити ряд моделей ДПП, які характеризуються за певними ознаками в залежності від форми укладеного контракту між партнерами. Світовий банк, наприклад, залежно від ступеня участі приватного сектору в реалізації проектів, розрізняє наступні базові групи угод/контрактів [1]:

- управління та експлуатація (Management and Operating Agreements) – відповідно до такого контракту об'єкт перебуває у державній власності, а приватний сектор здійснює управління проектом;
- лізинг (Leases) – приватний сектор відповідає за експлуатацію і технічне обслуговування об'єкту, проте не інвестує в нього;
- концесія – відповідно до такого договору концесіонер має право протягом довгострокового терміну користуватися об'єктом концесії та несе відповідальність за його експлуатацію та інвестиції.

Незалежно від форми/моделі ДПП головною і спільною метою такого партнерства є залучення інвестицій для вирішення певних суспільно- економічних завдань, важливих для держави. Ефективність застосування ДПП для держави визначається тим, що даний механізм [4]: сприяє здійсненню суспільно-значимих проектів в короткі терміни; забезпечує зниження фінансового навантаження на державний бюджет за рахунок залучення приватних інвестицій і перекладення частини витрат на користувачів продукції; скорочує можливі фінансові ризики; створює стимули для розширення впровадження на регіональному рівнях різних форм партнерства; сприяє реалізації капіталомістких, з тривалими термінами окупності інноваційних проектів, традиційно не вигідних для приватного бізнесу; дає можливість державним органам виконавчої влади сконцентрувати увагу на адміністративних функціях.

Привабливість ДПП для приватних партнерів обумовлена: зниженням ризиків за рахунок участі держави у фінансуванні найбільш ризикованих стадій інноваційних проектів; проведенням незалежної державної експертизи проектів, яка дає впевненість приватним партнерам в ефективності і вигідності запропонованих для інвестування інноваційних проектів [10].

В рамках концепції ДПП держава виступає як замовник: вона підтримує ризики приватних інвестицій в проекти, для чого готова витратити прогнозовані майбутні доходи бюджету (отримані за рахунок цих інвестицій) на забезпечення прийнятної рентабельності таких інвестицій.

У світовій практиці формування та розвиток проектів ДПП відбувається на наступних принципах: пріоритетність інтересів держави, який означає, що держава виступає замовником проекту і визначає основні правила взаємодії з бізнесом; ефективний розподіл ризиків між сторонами, тобто ризик має передаватись тій стороні, яка може ефективніше ним управляти; політична підтримка держави, що означає існування чіткої державної політики, яка є основою для вирішення всіх спірних питань, які виникають в ході виконання проектів

державно-приватного партнерства; принципи прозорості, згідно з яким суспільство на задоволення потреб якого спрямовані дії партнерів, має доступ до інформації відносно їх діяльності; партнерський, рівноправний характер відносин між сторонами [7].

Згідно з підходами Європейської Комісії визначаються наступні основні ролі приватного сектора у схемах ДПП: формування спільних інвестиційних ресурсів державного та приватного секторів для досягнення суспільно-значущих результатів; підвищення ефективності використання об'єктів державної власності на основі підприємницької мотивації; створення нових методів управління; створення доданої вартості для споживачів і суспільства в цілому; забезпечення кращого визначення потреб і оптимальне використання ресурсів [6].

Для імплементації ДПП до системи публічного управління та адміністрування в Україні необхідно [9, с. 212]: закріплення принципів ДПП у державних і регіональних стратегіях; соціально-економічного розвитку держави та регіонів; створення сприятливого інституційного середовища ДПП; розробка і удосконалення його нормативно-правової бази; забезпечення державної підтримки і гарантій держави партнерам з приватного сектору; створення державного органу з питань ДПП, а також інститутів громадянського суспільства, необхідних для його діяльності: об'єднань, асоціацій, союзів, експертних і консультативних комітетів; запровадження публічного контролю за виконанням договірних зобов'язань всіма учасниками-партнерами.

Для України ДПП – це відносно нова форма середньо- і довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих завдань на взаємовигідних умовах. В Україні розвиток партнерських відносин держави і бізнесу знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано інститути та інституціональне середовище державно-приватного партнерства. До теперішнього часу відсутній єдиний механізм реалізації державно-приватного партнерства як на рівні регіонів, так і на рівні держави, немає єдиної класифікації форм взаємодії влади і бізнесу у рамках ДПП.

Серед пріоритетних можна виділити ті сфери, які потребують відновлення та модернізації: транспорт і транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування, зв'язок; будівництво і житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я, освіта, культура, туризм [2].

З точки зору держави об'єднання фінансових ресурсів державного та приватного секторів дозволяє вирішувати цілий ряд важливих завдань: підвищення ефективності розбудови і управління інфраструктурою; витрачання державних фінансових ресурсів в сучасних умовах задля їх економії в майбутньому; концентрація інвестицій у ключових для суспільства проектах; передача значної частини ризиків до приватного сектора; стимулювання інноваційної діяльності через механізми конкуренції.

Водночас, для успішної реалізації ДПП проектів необхідна наявність декількох ключових умов: політична воля, підтримка з боку держави та суспільства; надійна юридична база, що захищає приватного партнера та зменшує ризики; гнучка структура фінансування за рахунок власного та боргового капіталу; чесний та відкритий конкурс; достовірне техніко-економічне обґрунтування; справедливий розподіл ризиків між партнерами; достатньо високий очікуваний прибуток для приватного партнера [8].

**Висновки.** Відновлення інфраструктури України у повоєнний період можливе шляхом активного використання переваг співпраці держави і бізнесу через реалізацію інвестиційної політики. Механізмом реалізації такої політики є державно-приватне партнерство. Оскільки основою економічного розвитку і соціальної стабільності держави є інфраструктура, яка в окремих регіонах України зазнала руйнувань або знищена взагалі, найактуальнішою на сьогоднішній день є реалізація інвестиційної та інфраструктурної політики через державно-приватне партнерство.

На сьогоднішній день в Україні створено відповідну законодавчу базу в сфері регулювання інвестиційної діяльності, яка поступово вдосконалюється з метою досягнення більшого притоку інвестицій та підвищення ефективності їх використання. Залучення

приватних інвестицій у відновлення та розвиток інфраструктури є одним з ключових завдань України у повоєнний період.

**Список використаних джерел:**

1. Dr. Metehan Temizel, Transformation of public administration and the approach of governance. *European Scientific Journal*. July 2015.
2. European Principles for Public Administration. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration\\_5kml60zwd7h-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwd7h-en) (date of access: 28.07.2023).
3. Un public administration glossary. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary> (date of access: 28.07.2023).
4. Дацій О.І. «Інновації - основна діюча сила науково-технічного прогресу для збереження природного середовища». *Економіка та держава*. 2017. № 5. С. 4-9.
5. Економіко-правові аспекти державно-приватного партнерства в умовах децентралізації економіки України: матеріали Всеукр. наук.-практ.конф. молодих учених і студ., Харків, 1-28 лют. 2017 р. *Харків: нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М.Бекетова*. 2017. 303 с.
6. Звіт про виконання Стратегії в 2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya-par-report-ukr-web.pdf> (дата звернення: 28.07.2023).
7. Качний О.С. Стратегічне планування як один із найсучасніших методів державного управління регіональним соціально-економічним розвитком. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1182> (дата звернення: 28.07.2023).
8. «Новий Закон про концесію: які зміни чекають на ДПП». URL: <https://legalaid.ua/ua/article/novyj-zakon-pro-konczesiyu-yaki-zminy-chekayut-na-dpp/> (дата звернення: 28.07.2023).
9. Органи державної влади України. за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: *Ин-т держави і права ім. В. М. Корецького*, 2015. 592 с.
10. Потенціал державно-приватного партнерства як інструмент антикризових заходів. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2009. № 1. С. 17-23