

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

Студента Повіланського Олександра Олександровича

академічної групи 281м-22-4 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Удосконалення правового забезпечення державно-приватного партнерства в умовах воєнного стану»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтингов ою	інституційно ю	
кваліфікаційної роботи	Хожило І.І.	91	відмінно	
розділів:				

<b>Рецензент:</b>				
-------------------	--	--	--	--

<b>Нормоконтролер:</b>	Вишнеvsька О.В.			
------------------------	-----------------	--	--	--

Дніпро  
2023

**ЗАТВЕРДЖЕНО:**

завідувач кафедри

державного управління

і місцевого самоврядування

(повна назва)

Чикаренко І.А.

(підпис)

(прізвище, ініціали)

«22» вересня 2023 року

**ЗАВДАННЯ**  
**на кваліфікаційну роботу**  
**ступеня магістра**

Студенту Повіланському Олександр Олександровичу академічної групи 281м-22-4 ІДУ  
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

за освітньою програмою Публічне управління та адміністрування

на тему «Удосконалення правового забезпечення державно-приватного партнерства в умовах воєнного стану»

затверджену наказом ректора НТУ «Дніпровська політехніка» від 15 вересня 2023 р. № 1112

Розділ	Зміст	Термін виконання
1. Державно-приватне партнерство як напрям публічної політики: теоретичні основи	1.1. Теоретичні основи державно-приватного партнерства як сфери публічноуправлінської діяльності 1.2. Аналіз організаційно-правового механізму реалізації державно-приватного партнерства	15.10.2023
2. Дослідження сучасного стану та пріоритетів розвитку державно-приватного партнерства	2.1. Загальна характеристика основних напрямків, видів та форм державно-приватного партнерства 2.2. Стратегічні пріоритети розвитку державно-приватного партнерства	12.11.2023
3. Пропозиції щодо забезпечення ефективного партнерства між державою та бізнесом в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови України	3.1. Зарубіжний досвід забезпечення стійкої взаємодії державних та приватних суб'єктів публічної політики у посткризовий період 3.2. Концептуальні підходи щодо удосконалення правового механізму регулювання державно-приватного партнерства у період післявоєнної відбудови України	03.12.2023

Завдання видано \_\_\_\_\_ Хожило І.І. \_\_\_\_\_

Дата видачі 22 вересня 2023 р.

Дата подання до екзаменаційної комісії 04 грудня 2023 р.

Прийнято до виконання \_\_\_\_\_ Повіланський О.О. \_\_\_\_\_

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Удосконалення правового забезпечення державно-приватного партнерства в умовах воєнного стану».

81 стор., 2 табл., 1 додаток, 57 джерел.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ, ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО, УГОДА, ДОГОВІР, ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ПРОЄКТ, ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ.

Об'єкт дослідження – процес взаємодії між органами влади та підприємницькими структурами на засадах державно-приватного партнерства.

*Предмет дослідження* – удосконалення правового механізму державно-приватного партнерства в Україні в умовах воєнного стану.

Мета дослідження – узагальнення та аналіз теоретичних і нормативно-правових засад розвитку державно-приватного партнерства в Україні в умовах воєнного стану.

У першому розділі досліджуються теоретичні основи державно-приватного партнерства як окремого напрямку публічної політики. Другий розділ присвячено дослідженню сучасного стану та пріоритетів розвитку державно-приватного партнерства. У третьому розділі розглядаються можливості та рекомендації щодо забезпечення ефективного партнерства між державою та бізнесом в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови України.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інституції громадянського суспільства, представники національних та міжнародних бізнес-структур.

## **ABSTRACT**

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Improving the legal support of public-private partnership in the conditions of martial law».

81 pages, 2 tables, 1 appendix, 57 sources.

**PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP, AGREEMENT, CONTRACT, GOVERNMENT REGULATION, PROJECT, LEGAL MECHANISM.**

Object of research – the process of interaction between authorities and business structures based on public-private partnership.

Subject of research – the study is the improvement of the legal mechanism of public-private partnership in Ukraine under martial law.

The purpose of research – the study is to generalize and analyze the theoretical and legal foundations of the development of public-private partnership in Ukraine under martial law.

The first chapter examines the theoretical foundations of public-private partnership as a separate direction of public policy. The second chapter is devoted to the study of the current state and priorities of the development of public-private partnership. The third chapter examines opportunities and recommendations for ensuring an effective partnership between the state and business in the conditions of martial law and post-war reconstruction of Ukraine.

The sphere of practical application of the work results is state authorities, local self-government bodies, civil society institutions, representatives of national and international business structures. Scope of practical application – local self-government bodies, civil society institutions.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ 1	
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК НАПРЯМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ	7
1.1. Теоретичні основи державно-приватного партнерства як сфери публічноуправлінської діяльності	7
1.2. Аналіз організаційно-правового механізму реалізації державно- приватного партнерства	15
РОЗДІЛ 2	
ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ ТА ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	30
2.1. Загальна характеристика основних напрямків, видів та форм державно-приватного партнерства	30
2.2. Стратегічні пріоритети розвитку державно-приватного партнерства	45
РОЗДІЛ 3	
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ПАРТНЕРСТВА МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА БІЗНЕСОМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ.....	53
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення стійкої взаємодії державних та приватних суб'єктів публічної політики у посткризовий період	53
3.2. Концептуальні підходи щодо удосконалення правового механізму регулювання державно-приватного партнерства у період післявоєнної відбудови України	70
ВИСНОВКИ	78
СПИСОК ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ	82
ДОДАТКИ	87

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* Україна є однією із найбільш привабливих для іноземних інвестицій країн Європейського регіону. В Україні конституційні засади, які ідентифікують її як незалежну демократичну правову та соціальну державу, мають не тільки декларативний характер, а цілком реальний практико-орієнтовний зміст [28]. Тож для подальшого соціально-економічного розвитку України, що нині знаходиться у стані повномасштабної війни [18] та євроінтеграційної трансформації [51], важливо опиратися на досвід інших країн, враховувати загальносвітові політичні та економічні тенденції, можливість критичного запозичення закордонних механізмів, інструментів і технологій для досягнення цілей державної політики.

Для реалізації масштабних модернізаційних державних програм та проєктів післявоєнної відбудови майже всіх секторів економіки потрібні значні інвестиції зарубіжних партнерів України. А провайдером цих інвестиційних проєктів та джерелом додаткових фінансових ресурсів для відбудови України являються структури та організації приватного бізнесу. Більш того, в умовах післявоєнної відбудови значно підвищиться інтерес представників вітчизняних бізнес-структур до державної підтримки, яка дозволить знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проєктів для кредитних організацій та відкриє можливості для виходу вітчизняних суб'єктів приватної сфери на європейський ринок.

Одним з таких механізмів, що ефективно працює у розвинених країнах світу, є механізм публічної взаємодії між органами державної влади та бізнесом у формі державно-приватного партнерства (ДПП). Державно-приватне партнерство розглядається як необхідна умова розвитку ефективної ринкової економіки, тому, проведення аналізу світового досвіду успішної реалізації державно-приватного партнерства й визначення шляхів майбутнього його розвитку в Україні можна вважати актуальною проблемою у сфері публічного управління та адміністрування.

Широке запровадження державно-приватного партнерства передбачено низкою програмних та нормативно-правових документів, прийнятих в Україні. Розвиток державно-приватного партнерства для залучення інвестицій визначено одним із основних напрямів реалізації Програми післявоєнної відбудови України, програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні [17] та Національних проєктів. Висока ефективність державно-приватного партнерства як форми взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох розвинених країн світу, який намагається наслідувати Україна, обравши євроінтеграційний курс свого подальшого розвитку.

На необхідності запровадження державно-приватного партнерства наголошує й вище керівництво української держави. Так, ще до початку повномасштабного вторгнення російського агресора на територію нашої незалежної держави, Президент України Володимир Зеленський ініціював розробку та реалізацію загальнодержавної програми «Велика реставрація», реалізація якої ґрунтувалась на засадах державно-приватного партнерства. Зокрема, Глава держави зазначав, що Україні «треба рухатися багатьма шляхами: концесія, державно-приватне партнерство, віддавати приватному сектору, і держава повинна окремо інвестувати. Бо реставрація по всьому світу йде навіть не десятиріччями, а сторіччями. Це програма, яку ми зараз починаємо в Україні і яка не буде зупинятись. У нас багато історичних пам'яток – все це відновити за три-п'ять-десять років просто неможливо. За цей час, я впевнений, ми відновимо для туризму основні важливі «магніти», все інше – це велика робота, яку належить виконати. Найголовніше, що ми розпочали» [45].

Слід зазначити, що науковий і практичний інтерес до удосконалення механізмів реалізації в Україні державно-приватного партнерства значно зріс після прийняття у 2010 році Закону України «Про державно-приватне партнерство» [4]. У наукових працях вітчизняних вчених розглядаються теоретичні питання державно-приватного партнерства, аналізується зарубіжний досвід його застосування. Однак в умовах дії режиму воєнного стану та післявоєнної відбудови проблематика дослідження державно-приватного

партнерства у сфері публічного управління набуває знову актуальності.

Мета дослідження – узагальнення та аналіз теоретичних і нормативно-правових засад розвитку державно-приватного партнерства в Україні в умовах воєнного стану .

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі основні завдання:

- здійснити аналіз нормативно-правової бази державно-приватного партнерства;
- проаналізувати особливості окремих етапів впровадження державно-приватного партнерства;
- визначити історію становлення державно-приватного партнерства;
- вивчити новітні підходи до проблем взаємодії держави і бізнесу;
- проаналізувати зарубіжний та вітчизняний досвід реалізації державно-приватного партнерства;
- дослідити перешкоди й ризики успішного впровадження проектів ДПП в Україні;
- окреслити напрямки подальшого впровадження державно-приватного партнерства в Україні.

*Об'єкт дослідження* – процес взаємодії між органами влади та підприємницькими структурами на засадах державно-приватного партнерства.

*Предметом дослідження* є удосконалення правового механізму державно-приватного партнерства в Україні в умовах воєнного стану.

Теоретичну основу дослідження представляють законодавчі акти, урядові постанови, монографії та статті зарубіжних і вітчизняних авторів за тематикою дослідження. У процесі дослідження використано наступні методи наукового пізнання: абстрактно-логічний, аналіз і синтез; узагальнення; класифікації; описово-аналітичний; метод причинно-наслідкових зв'язків.

Результати дослідження можуть бути застосовані у діяльності місцевих органів влади при підготовці та реалізації проектів державно-приватного партнерства.



## РОЗДІЛ 1

### ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК НАПРЯМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ

#### 1.1. Теоретичні основи державно-приватного партнерства як сфери публічноуправлінської діяльності

Останніми десятиліттями в багатьох країнах світу відбуваються суттєві інституціональні зміни в тих сферах, які раніше завжди перебували в державній власності і в рамках державного управління. Зокрема, це стосується електроенергетики, автодорожного та залізничного транспортів, комунального господарства, портів, аеропортів, магістральних трубопроводів, а також об'єктів соціальної інфраструктури. Зараз існує практика надання державою в довго- та середньострокове користування приватним компаніям об'єктів цих галузей, за умови здійснення державою регулювання і контролю за їх діяльністю.

У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу (підприємництва), що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг.

Відмінною характеристикою державно-приватного партнерства є те, що воно формується для досягнення як соціально важливих, так і економічно вигідних цілей.

Необхідність та обґрунтованість система партнерських відносин між державним і приватним сектором формування і дії обумовлюється ідеєю відповідності між формуванням інститутів приватної власності і процесом управління економічного розвитку, а також намаганнями забезпечити більш високий рівень ефективності економіки, що функціонує на засадах приватної власності у порівнянні з господарством, основаним на державній власності та прямому державному управлінні [46].

Згідно з сучасними уявленнями, економічний ефект партнерства державного і приватного секторів полягає в тому, що суспільство отримує більш якісні товари та вищий рівень обслуговування при скороченні витрат.

Термін «державно-приватне партнерство» (ДПП) застосовується з початку 90-х років ХХ століття, хоча не можна казати про існування єдиної європейської моделі ДПП. Слід зауважити, що в зарубіжній практиці прийнято вживати термін «публічно-приватне партнерство» (ППП), однак у вітчизняній та російськомовній літературі цей термін зазвичай перекладається як «державно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», «державно-приватне партнерство». Найбільш близьким до відображення змісту концепції уявляється поняття «державно-приватне партнерство», скорочено – ДПП (ППП), до того ж воно найбільш точно відтворює її сутність відносин, оскільки в якості публічного партнера в закордонній практиці часто виступають не лише органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, потужні громадські організації та благодійні фонди. Проте у працях українських і російських науковців найчастіше використовується поняття «державно-приватне партнерство», скорочено – ДПП, як таке, що більш однозначно сприймається громадськістю.

Крім того, у країнах із перехідною економікою, де недостатньо розвинуті інститути громадянського суспільства, пропозиції про партнерство, як правило, надходять від органів державної влади чи місцевого самоврядування. За таких умов термін «державно-приватне партнерство» більш правильно відображає провідну роль держави. У цій роботі терміни «державно-приватне» та «державно-приватне» партнерство вживатимуться як синоніми.

Мета партнерства полягає у поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для обоїльної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для рішення цілого ряду довгострокових задач – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. Для забезпечення участі приватного сектору в реалізації соціально-важливих інфраструктурних проектів, держава повинна створювати прийнятний

для обох сторін баланс ризиків і переваг [27].

У даному дослідженні використовується поняття «державно-приватне партнерство», враховуючи особливості українського законодавства (Закон України «Про державно-приватне партнерство», інші нормативно-правові акти), що сформували інституційні механізми взаємодії держави та приватного власника в межах ДПП та важливість регуляторних функцій держави для процесу розвитку ДПП. Дефініції «партнерство» як економічній категорії притаманні власні особливості. Під партнерством розуміється форма організації підприємства, заснована на об'єднанні майна декількох осіб (співвласників створеного підприємства), для наступного спільного управління виробництвом і власністю, розподілу прибутку та спільної відповідальності за власними зобов'язаннями. Партнерство держави та приватного власника на основі умов договору, що регулює права та обов'язки партнерів (пайовиків), участь у загальних витратах, розподіл прибутку, поділ майна дає змогу використовувати ДПП як ефективний механізм, спроможний усувати «розриви», що існують у національних інноваційних системах

У науковій літературі продовжується дискусія серед дослідників щодо погляду на сутність ДПП. Враховуючи надання державою приватному власникові значного кола повноважень, які передбачають володіння, експлуатацією, будівництво та фінансування, ДПП розглядається як форма непрямої приватизації.

Так, дослідниця Т.Воронкова визначає, що ДПП в інноваційно-інвестиційній сфері є новими технологіями розвитку економіки та суттєвим чинником інноваційно-інвестиційної безпеки національної економіки, що передбачає активну співпрацю державного сектору (управлінська та регульовальна діяльність інноваційного розвитку економіки); сектору продукування нових знань і інновацій; сектору освіти та підвищення кваліфікації працівників; сектору комерціалізації наукових знань та інновацій і використання інновацій, що активізована на основі пошуку спільних шляхів реалізації встановлених цілей.

На думку Г.Головчака ДПП у сфері житлово-комунальних послуг є рівноправною та взаємовигідною взаємодією між державним сектором, територіальними громадами та приватними інвесторами у межах реалізації інфраструктурних проєктів на ринку житлово-комунальних послуг для задоволення потреб юридичних і фізичних осіб у якісних житлово-комунальних послугах, що послуговує інструментом економічного та соціального розвитку, засобом залучення коштів у проєкти.

О. Стоян розглядає ДПП у сфері відновлювальної енергетики та обстоює думку про те, що ДПП є механізмом довгострокової взаємодії владних органів та приватних суб'єктів на взаємовигідних умовах із передбаченим інвестуванням приватних фінансових ресурсів в об'єкти державної власності та процесу спільного управління ними.

Розглядаючи питання теретичних підходів до вивчення феномену ДПП у сфері публічного управління та адміністрування необхідно акцентувати увагу до трактування його сутнісного змісту зарубіжними дослідниками. І тут дуже важливим питанням є необхідність сформуванню угоду на створення інфраструктури шляхом ДПП не як домовленість про реалізацію проєкту, але і в більш складний спосіб, як явище. Про це саме йдеться у науковій праці Hodge G. A., Greve C. Introduction: Public-private partnership in turbulent times. Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times. Abingdon, UK: Routledge, 2013. (Р. 1–32). Автори зазначають, що ДПП можна розглядати в різних розуміннях:

А – конкретний інфраструктурний проєкт або діяльність;

В – організаційна форма, договір реалізації проєкту або інструмент управління;

С – політика щодо ролі приватного сектору в змішаній економіці;

Д – інструмент або стиль у сучасному управлінському процесі;

Е – явище в контексті національної історії та культурних розумінь.

На найвужчому рівні – А – ДПП є конкретним проєктом. На рівні В – специфічним видом постачання інфраструктури, механізмом із конкретною

інституційною та фінансовою архітектурою, де спочатку фінансуються та проводяться будівельні роботи, а потім довгостроково експлуатується об'єкт. Цей рівень є механізмом надання послуг, де переважають приватні фінанси, об'єднання довгострокових контрактів через консорціум та нові механізми щодо управління та підзвітності. Наступний рівень – С – визначає передачу приватних фінансів інфраструктури ДПП як юридичну перевагу політики, що надає широкий вибір варіантів реалізації альтернативних проєктів, доступних для державних органів (у яких можуть використовуватися різні механізми можливостей державного та приватного секторів). Рівень D відображає аспект управління з регуляторним інструментарієм. На рівні E ДПП становить собою зміни. Таким чином, вибір ДПП є частиною системи західного демократичного процесу [536, с. 58–60].

У західній літературі та політиці поряд із ДПП вживається термін «часткова приватизація» (semi-privatization). Під ДПП розуміють механізм узгодження цілей і забезпечення балансу інтересів державного та приватного секторів у межах реалізації суспільно важливих проєктів, результатом яких є взаємна вигода.

Матеріали міжнародної організації Economic and social Commission of the United Nations for Asia and the Pacific описують ДПП як співробітництво держави із приватним сектором для кількісного збільшення та якісного поліпшення надання інфраструктурних послуг. За допомогою юридичного зобов'язання у вигляді угоди чи за допомогою іншого механізму партнери погоджуються щодо поділу відповідальності за реалізацію та/або експлуатацію й управління інфраструктурним проєктом. Таке співробітництво засновано на компетентності кожного партнера, що відповідає чітко державним інтересам через розподіл ресурсів, ризиків, відповідальності та грошових винагород. Д. Делмон, трактуючи термін ДПП у широкому розумінні, описує його як будь-які відносини (контрактні чи юридичні) між державними та приватними структурами, метою яких є поліпшення та/або розширення інфраструктурних послуг, крім контрактів за державним замовленням.

Сутністю ДПП є система соціально-економічних відносин, що виникають між державним і приватним секторами економіки. В. Варнавський дає визначення ДПП як юридично закріпленій формі взаємодії між державою та приватним сектором відносно об'єктів державної власності, а також послуг, що надаються державними органами, установами і підприємствами з метою реалізації суспільно важливих проєктів у широкому спектрі видів економічної діяльності. У ДПП поєднуються ресурс та потенціал суб'єктів господарювання – держави у формі її власності та приватного власника у вигляді підприємницьких принципів господарювання, менеджменту, інвестицій та інновацій.

У сучасному розумінні ДПП розглядається як юридично зафіксована на певний строк з передбаченим спільним фінансуванням і розподілом ризиків форма взаємодії держави та приватних суб'єктів господарювання відносно об'єктів державної власності та послуг, що надають державні органи, установи та підприємства. Принциповими ознаками ДПП можна визначити: - предмет партнерства – державну та комунальну власність та послуги, які надає держава, органи влади та бюджетні установи; - оформлення спеціальною угодою між державним органом та приватною стороною; - спільне фінансування та розподіл ризиків між партнерами проєкту; - встановлення строку здійснення проєкту, обумовлене угодою [246, с. 489]. ДПП створюються та функціонують на перетині державного та приватного секторів економіки, залишаючися ненаціоналізованими і неприватизованими, та реалізують можливості держави надавати населенню суспільні послуги [518]. В окремих документах Європейського Союзу (далі – ЄС), які стосуються питань ДПП, зазначається, що під дефініцією «державно-приватне партнерство» розглядають моделі співпраці державних органів та приватних суб'єктів, які забезпечують фінансування, будівництво, модернізацію, управління, експлуатацію інфраструктури або надання послуг.

Приймаючи до уваги те, що до сьогодні загальноприйнятого визначення державно-приватного партнерства для інфраструктури не існує, у відповідності до Зеленої книги про державно-приватне партнерство, йому притаманні певні

спільні характеристики, що об'єднують всі проекти державно-приватного партнерства, а саме:

- відносно тривалий термін відносин, який передбачає співпрацю партнерів, що представляють державний і приватний сектори в різних аспектах запланованого інфраструктурного проекту;

- метод фінансування проекту, частково за рахунок приватного сектору, іноді шляхом застосування більш складних схем із залученням різних сторін.

Проте, в окремих випадках державні кошти є достатніми і можуть доповнювати фінансування, що забезпечується приватним сектором.

Згідно з даними Звіту Світового Банку та Міжнародного банку реконструкції та розвитку про державно-приватне партнерство, що був опублікований ще у допандемічний період (2018 рік), проекти ДПП на той час реалізовувались у 135 країнах світу. Успішність їх реалізації відрізняється залежно від регіону. Так, країни з високим рівнем доходу Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та регіонів Латинської Америки та Карибського басейну мають показники на рівні або вище середнього щодо успішності досвіду здійснення ДПП. В той же час країни Африки на південь від Сахари та країни Східної Азії та Тихого океану мають найнижчі показники. При цьому, окреме законодавство, що регулює ДПП прийнято у близько 70% країн. Тим не менш, питання регулювання договірних відносин у сфері ДПП все ще потребують покращення та приведення у відповідність до стандартів, які запропоновані Світовим банком [37].

З початку незалежного розвитку України науковці, що вивчали державно-приватне партнерство як окрему інституцію економічної, публічної та міжнародної політики дійшли висновку про те, що цей розвиток можна умовно поділити на три етапи:

- етап 1 – період з 1991 до 2012 року, що характеризується фрагментарним застосуванням та здійсненням державно-приватного партнерства на основі загального правового регулювання щодо окремих договірних форм здійснення ДПП (Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України тощо) [1; 2] та



спеціальних нормативно-правових актів щодо окремих договірних форм здійснення ДПП (Закон України «Про концесії», Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» тощо) [3; 4];

– етап 2 – період з 2012 до 2017 року, що характеризується прийняття спеціального законодавства з питань державно-приватного партнерства та інтенсифікацією реалізації проєктів ДПП, що, однак, не призвело до позитивних результатів у зв'язку з складністю процедури та низькою інвестиційною привабливістю проєктів ДПП в Україні;

– етап 3 – це період з 2017 року по теперішній час. Цей період характеризується реформуванням концесійного законодавства з метою приведення його у відповідність до кращих міжнародних практик, спрощення процедур та покращення інвестиційної привабливості проєктів ДПП в Україні, внаслідок чого було успішно реалізовано перші пілотні концесійні проєкти портів Ольвія та Херсон.

За період з 1990 по 2012 було загалом розпочато 58 проєктів ДПП. За період з 2012 по 2017 роки було реалізовано 22 проєкти ДПП [35, с. 9]. Станом на 01.01.2022 на умовах ДПП укладено 193 договори, з яких реалізується 31 договір (22 – концесійних договорів, 5 – договорів про спільну діяльність, 4 – інші договори), 162 договорів не реалізується (119 – не виконується, 43 – розірвані / закінчився термін дії) [36].

У зв'язку зі початком російською федерацією агресивної війни проти України у лютому 2022 року, станом на 22 серпня 2022 року інфраструктура України зазнала прямих збитків в розмірі 113.5 мільярдів доларів США [37]. Тому Національна інвестиційна рада, Міністерство економіки України та Міністерство інфраструктури України розглядають можливість внесення змін в законодавство про державно-приватне партнерство з метою створення та застосування спрощеного механізму ДПП для відновлення зруйнованої інфраструктури. Відповідно, державно-приватне партнерство може в найближчому майбутньому відіграти ключову роль у відновленні інфраструктури України, що лише збільшує актуальність нашого дослідження.



## **1.2. Аналіз організаційно-правового механізму реалізації державно-приватного партнерства**

З підписанням Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, у сфері державно-приватного партнерства значно активізувався розвиток інституційного середовища та гармонізація нормативно-правового поля у відповідності до основного курсу країн ЄС [51]. Це відкривало шлях для створення умов щодо надходження в Україну інвестицій від зарубіжних країн-партнерів. Так, у квітні 2015 року у Бюджетному кодексі України було надане чітке визначення державному інвестиційному проекту, що дозволяє уникнути практики довільної класифікації державних інвестиційних проектів. Тож розглянемо більш детально організаційний механізм публічного управління ДПП, що сформувався в умовах євроінтеграційного курсу.

Для покращення інституційної системи управління державними інвестиціями, згідно із Бюджетним кодексом України, було створено Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів. Основною функцією комісії полягало у тому, щоб відбирати державні інвестиційні проекти на основі розгляду інформації про оцінку проекту, здійснену підрозділом з питань державних інвестицій та державної підтримки Департаменту залучення інвестицій Мінекономрозвитку.

Крім того, у липні 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову про порядок відбору державних інвестиційних проектів, визначивши процес підготовки, оцінки та відбору державних інвестиційних проектів для фінансування з державного бюджету. Постановою також визначається вартісна межа для проектів та вимагається аналіз економічної ефективності, включаючи аналіз вигод та витрат, лише для проектів, вартість яких перевищує 30 млн. гривень. Для оцінки проектів, вартість яких нижча цієї межі, вимагається проведення аналізу їх економічної ефективності.

Організаційна система управління державно-приватним партнерством

сприяє майбутньому узгодженому підходу до управління державними інвестиціями, проте все ще не вистачає чіткості ролей та обов'язків залучених основних інституцій. На загальнодержавному рівні управління до суб'єктів, які реалізують державну політику України у сфері ДПП можна віднести таких, що наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Перелік центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну політику України у сфері державно-приватного партнерства

№	Суб'єкт управління у сфері державно-приватного партнерства
1.	Кабінет Міністрів України
2.	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
3.	Міністерство фінансів України
4.	Міністерство інфраструктури
5.	Державне агентство автомобільних доріг
6.	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства
7.	Фонд державного майна
8.	Рахункова палата (вищий орган фінансового контролю)
9.	Антимонопольний комітет
10.	Профільні Міністерства та центральні органи влади

Насамперед, слід сказати про роль українського уряду. Закон України про Кабінет Міністрів України (2010) визначає, що Уряд України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і здійснює виконавчу владу безпосередньо або через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, як то Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації. Крім того, уряд спрямовує та координує роботу цих органів. Серед завдань Кабінету

Міністрів України та його основних повноважень привертають увагу у ракурсі нашого дослідження повноваження щодо управління об'єктами державної власності й його провідна участь в адміністративно-правових відносинах державно-приватного партнерства, де саме кабінет Міністрів України виступає від імені української держави.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі є провідним органом з розробки політики в сфері ДПП та управління ДПП. У той же час, відповідно до законодавства на Мінекономрозвитку покладено повноваження щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства. Варто зауважити, що «сприяння» ДПП в першу чергу передбачає перевагу однієї форми реалізації проекту над іншою, що становить очевидний конфлікт інтересів у виконанні окремих функцій міністерства в контексті незалежного оцінювання аналізу ефективності проектів ДПП. Було б доцільним розділити завдання з аналізу ефективності та незалежної оцінки проектних пропозицій та передати одну з них в інше місце. Обсяг відповідальності Мінекономрозвитку включає ДПП відповідно до регулювання Закону про ДПП. Проте до його повноважень не відноситься огляд та аналіз проектів концесій (що включають інженерно-будівельні роботи), оскільки ні загальний Закон про концесії, ні спеціальні секторальні закони про концесії не містять такої вимоги.

Мінекономрозвитку має встановлені законом повноваження щодо координації експертизи проектів ДПП в Україні. Проте, ця роль застосовується лише тоді, коли проект ініціюється згідно із Законом про ДПП [16].

Роль Міністерства фінансів у ДПП не є достатньо сформованою; в ньому немає координуючого підрозділу з питань ДПП, а завдання, пов'язані з ДПП, розподілені між різними підрозділами. Підрозділ з фінансових питань приватизації та майнових відносин (ПФПМВ) у рамках Мінфіну має справу з політикою ДПП та необхідними законодавчими змінами, а також з фінансовими платежами, пов'язаними з ДПП, наприклад, концесійними платежами на користь держави. Проте спрямування проекту до цього підрозділу є цілком ситуативним. Проект ДПП може подаватися у галузевий підрозділ, а ПФПМВ може й взагалі

не знати про нього, якщо у контексті його розгляду не виникне питання, пов'язане з розвитком законодавства чи з політикою у сфері ДПП. Мінфін є установою, яка відповідає за державну підтримку та державні гарантії щодо ДПП, а також за традиційні державні інвестиції, проте, станом на час проведення цієї Оцінки, в рамках Мінфіну не було чіткого розподілу відповідальності за оцінку та управління фінансовими ризиками, пов'язаними з ДПП. Все це означає, що на сьогодні проведення експертизи для належної оцінки ДПП вимагається у кожному галузевому підрозділі Мінфіну, а також у ПФПМВ.

Досягнення відповідного рівня інституційної спроможності задля належного виконання цих необхідних завдань потребує залучення значних ресурсів, що не є ефективним способом охоплення експертизою щодо ДПП, оскільки вимагає часу та фінансових інвестицій. У той же час, не існує чіткої процедури взаємодії з цих питань між Мінекономрозвитку, Мінфіном та профільними міністерствами.

Варто зазначити, що розвиток ДПП в Україні супроводжує багато галузевих особливостей: наприклад, Міністр інфраструктури відповідає за затвердження тендерної документації на концесію проекту будівництва та експлуатації автомобільної дороги, який реалізовується Державним агентством автомобільних доріг (Укравтодор). А роль Міністерства фінансів змінюється залежно від рівня затребуваних державного фінансування чи гарантій.

Уряд України прагне сприяти ДПП на місцевому рівні, але це вимагає інституційної підтримки. На місцевому рівні немає підрозділів з питань ДПП. Якщо муніципалітет хоче реалізувати інфраструктурний проект, йому необхідно самостійно підготувати та реалізувати проект незалежно від наявності досвіду щодо ДПП та відсутності методичних рекомендацій (інструкцій) і стандартної документації, а також скоріш за все без бюджету для залучення зовнішніх консультантів.

Потенціал Мінекономрозвитку в управлінні ДПП та традиційними державними інвестиціями змінюється. Певний інституційний потенціал для оцінювання пропозицій традиційних державних інвестиційних проектів було

розвинуто, проте Мінекономрозвитку не вистачає потенціалу для оцінки та управління ДПП, зокрема, через велику плинність кадрів у підрозділі з питань ДПП. Потенціал проведення оцінки ДПП навряд чи буде нарощений, якщо не буде досягнутий певний рівень стабільності кадрів.

Україна має фрагментовану систему реєстрації проектів ДПП, яка виграла б від консолідації. Мінекономрозвитку веде облік проектів ДПП, що реалізовані відповідно до Закону про ДПП. Фонд державного майна України (ФДМУ) веде реєстр концесійних договорів. Проте, облік у ФДМУ концесійних договорів по відношенню до об'єктів права комунальної власності не є обов'язковим. Крім того, профільні міністерства, а саме Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Міністерство енергетики та вугільної промисловості, ведуть окремі реєстри концесійних проектів у своїх секторах.

Основними функціями профільних міністерств є:

- підготовка проектів, які безпосередньо впливають з їхніх основних функцій та реалізація тих, які отримали фінансування;
- перегляд та прийняття рішень щодо концептуальних довідок за проектами, поданими агентствами та іншими установами, які знаходяться під їхнім контролем, для розробки проектних пропозицій (з 2015р.);
- проведення технічної та економічної оцінки проектних пропозицій агентств та інших установ, що знаходяться під їхнім контролем (державна оцінка), щодо державних інвестиційних проектів;
- подання до Мінекономрозвитку відібраних проектних пропозицій щодо державних інвестицій;
- контроль за підготовкою та реалізацією державних інвестиційних проектів.

Для прикладу оцінки існуючого потенціалу профільних міністерств щодо розвитку ДПП можемо розглянути ситуацію у сфері охорони здоров'я. Як зазначають вітчизняні дослідники, медична реформа надала широкі можливості

для упровадження різних форм та моделей ДПП у медичній сфері. У такому контексті доцільно приділити увагу державно-приватному партнерству (ДПП) як інструменту для стратегічного розвитку функціонування закладів охорони здоров'я України не тільки у період повномасштабної війни, а також і в період повоєнної відбудови держави. Саме ДПП, на думку науковців, здатне стати продуктивною формою взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватного сектору для фінансової підтримки галузі охорони здоров'я. Основною причиною його застосування є обмежені бюджетні кошти та низька якість медичних послуг, необхідність розширення інвестиційної діяльності, залучення новітніх технологій. Тобто партнерство держави та бізнесу дозволить поєднати потенціал і ресурси, що діятиме за синергічним ефектом та приведе до підвищення функціонування сфери охорони здоров'я в цілому.

В Україні процеси державного управління мають у своїй основі конституційний розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки та розмежуванні публічних владних повноважень у вигляді забезпечення органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Конституція України (ст. 142) надає територіальним громадам можливість об'єднувати об'єкти комунальної власності на основі угод, та кошти бюджетів для реалізації спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) підприємств, організацій і установ комунальної форми власності, створених для цієї мети відповідними органами та службами [28].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає форми співробітництва між територіальними громадами:

- делегування (передання декількома суб'єктами співробітництва одному суб'єкту співробітництва виконання певних завдань та необхідних для цього ресурсів);

- реалізацію спільних проектів (координація діяльності суб'єктів співробітництва та накопичення ними на певний час ресурсів для спільної реалізації відповідних заходів);

- спільне фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів

суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій з комунальною формою власності;

– створення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

– створення суб'єктами співробітництва спільного управлінського органу для об'єднаного виконання повноважень, які визначені законом.

Станом на 01.01.2019 р. шляхом державно-приватного партнерства в Україні ухвалено 189 проектів. Проекти ДПП реалізуються переважно у сфері збору, очищення та розподілу води, на відміну від тренду країн, що розвиваються (сфера виробництва електроенергії). Також актуальною залишається сфера виробництва та транспортування газу. В даному випадку наявний потенціал приватного сектору, технологічні та інвестиційні ресурси, управлінські можливості дають імпульс державному сектору здійснити значну кількість завдань у сфері розвитку місцевої інфраструктури, розбудови житлово-комунального господарства, медичної, освітньої, культурної сфер, упровадженні технологій енергозбереження та ін. Внаслідок цього зменшаться ризики реалізації проектів (за рахунок розподілу), забезпечиться довгостроковість дії партнерських відносин, отримуватиметься прибуток, наповнюватиметься місцевий бюджет, створюватимуться нові робочі місця, покращуватиметься якість послуг та знижуватиметься їх ціна.

За рахунок міжмуніципального співробітництва можливо підштовхнути оптимізацію окремих проектів, збільшити їх масштабність та ефективність. Перспективним напрямом, на нашу думку, буде створення туристично-рекреаційних кластерів, що розвиватимуть туристичну та рекреаційну інфраструктуру на придатних для того територіях місцевих рад, де формується кластер. Процес реалізації кластерного проекту із залученням приватних інвесторів на основі ДПП передбачає створення нових інноваційних підприємств (об'єкти харчування, музейні заклади, об'єкти сільського туризму, рекламні послуги, об'єкти, що забезпечують надання житловокомунальних послуг) та розвиток транспортної інфраструктури, збільшення фінансових залучень у



місцеві бюджети, стимулювання зайнятості населення. Завдяки комплексним заходам поступово відбувається розбудова сільських територій.

Процеси, пов'язані з плануванням та розбудовою місцевих територій, потребують значних попередніх дій державних органів щодо розроблення стратегічних пріоритетів територіального розвитку, визначення та розроблення пілотних проектів розбудови інфраструктури за рахунок державно-приватного партнерства, підготовки виділення необхідних земельних ділянок, формування багатоканальної системи надання інформації потенційним інвесторам щодо перспектив проектної діяльності місцевої влади (враховуючи міжмуніципальне співробітництво), ведення консультативних роз'яснень, розвиток суб'єктів, які надають послуги бізнесу, залучення сторін, що зацікавлені в розвитку територій. Низку невирішених місцевою владою проблем можливо вирішувати завдяки процесу об'єднання зусиль декількох громад базового рівня користуючись міжмуніципальним співробітництвом.

Співробітництво за формами пропонується у вигляді реалізації спільних важливих проектів. ДПП на регіональному та місцевому рівнях в період децентралізації влади спільного утримання або створення спільних інфраструктурних об'єктів, створення спільного управлінського органу, що виконує повноваження, визначені законом. Завдяки об'єднанням створюється можливість утримання та створення більш масштабних інфраструктурних об'єктів, які матимуть зацікавленість потенційних приватних інвесторів.

З огляду на це, особливо актуальним стає забезпечення соціальною інфраструктурою та перспективи її створення в результаті формування нових об'єднаних громад місцевого рівня. Обмежені ресурси місцевих бюджетів, значні потреби в капітальних інвестиціях, направлених на підвищення якості надання публічних послуг підтверджують доцільність застосування державно-приватного партнерства для збільшення кількості інфраструктурних проектів (в т. ч. в межах декількох місцевих територіальних одиниць, які уклали угоду про міжмуніципальне співробітництво), що підвищить конкурентоспроможність відповідних місцевих територій та вирішить нагальні суспільні потреби у



економічній та соціальній сферах.

У системі державного управління під впливом розвитку суспільних відносин і пріоритетних напрямів політичного життя держави постійно відбуваються різноманітні зміни. Ефективне функціонування державних органів, соціальної системи, господарських структур залежить від існуючої ефективної моделі управління на різних ієрархічних рівнях.

З огляду на це завданням механізмів державного управління та регулювання стає забезпечення адекватного й динамічного впливу суб'єктів управління на об'єкти задля приведення останніх у наперед передбачений стан. Ринкова визначеність існування переважної більшості країн світу передбачає постійне втручання в економіку державних суб'єктів влади, методи та форми якого тяжіють до складних систем. Сучасна наукова думка щодо ролі держави у ринковій економіці має різні підходи, адже ринкова модель далека від ідеальної, а пошук засобів щодо її вдосконалення продовжуються.

Підсумовуючи розгляд організаційного механізму публічного управління ДПП можна констатувати про зростання державної ролі, яке посилювало бюджетне навантаження щодо забезпечення численних суспільно важливих секторів, змінилося на сучасний напрям більш ліберальних управлінських форм, які пропагують комерційні моделі управління в державному секторі, децентралізацію повноважень, впровадження регіональних кластерних утворень, розподіл відповідальності з приватними суб'єктами, взаємодію державного та приватного секторів у вигляді державно-приватного партнерства.

Розглянувши організаційний механізм управління ДПП, доцільно перейти до аналізу правового забезпечення функціонування та розвитку ДПП.

Основним законом в системі законодавства про ДПП є ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [16]. Стаття 1 цього Закону містить визначення та окреслює ознаки, які характеризують взаємовідносини державно-приватного партнерства, а саме: «державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого

самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [16].

Закон окреслює основні сфери застосування державно-приватного партнерства в Україні. Такими сферами відповідно є наступні:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції;
- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;
- машинобудування;
- збір, очищення та розподілення води;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- поводження з відходами, крім збирання та перевезення;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- управління нерухомістю;
- надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;
- виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції;
- встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;

- надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини[16].

Важливо зазначити, що перелік можливих сфер застосування державно-приватного партнерства не є вичерпним; за рішенням державного партнера ця форма співробітництва може застосовуватися і в інших галузях.

Поряд з очевидними позитивами законодавчого документу слід зазначити, що науковці відзначають і певні його недоліки. Одним з основних недоліків ЗУ «Про державно-приватне партнерство» є складність розмежування механізму ДПП та інших чинних на сьогоднішній день правових механізмів залучення приватних інвестицій. Окрім того, частина 3 статті 5 ЗУ «Про ДПП» запроваджує «мозаїчний» принцип правового регулювання відносин ДПП, при якому положення ЗУ «Про ДПП» застосовуються до концесійних відносин тільки у тому випадку, якщо інший порядок правового регулювання концесії не визначений ЗУ «Про концесії». Тож доречно зауважити, що вищевказана дворівнева система правового регулювання концесійних відносин значною мірою ускладнює використання ЗУ «Про концесії» на практиці. Більш обґрунтованим видається підхід, при якому концесія є окремим інститутом, а концесійні відносини та відносини ДПП регулюються різними законами.

Ще однією, не менш важливою вадою ЗУ «Про ДПП», є некоректне тлумачення змісту поняття «державно-приватне партнерство». Так, відповідно до положень вказаного закону, ДПП є співробітництвом, що здійснюється на основі договору. Разом з тим, звуження поняття ДПП виключно до одного договору є некоректним, суперечить самому змісту поняття ДПП та міжнародній практиці реалізації проектів ДПП. Зокрема, як свідчить досвід Греції та Португалії, де були прийняті окремі закони про ДПП, поняття ДПП не зводиться до одного договору, а розповсюджується на всі договори, що укладаються на виконання проекту ДПП. Таким чином, ДПП є співробітництвом між державним та приватним партнером, що направлене на реалізацію проекту ДПП і юридично може відображатися у тій кількості договорів, що буде необхідна для реалізації інвестиційного проекту.

Яскравим прикладом нежиттєздатності концепції ДПП, що закладена в ЗУ «Про ДПП», є випадок, коли під час реалізації проекту ДПП на основі договору концесії чи спільної діяльності, інвестору необхідно отримати в оренду державне майно, що, відповідно до законодавства, не може бути об'єктом концесії чи спільної діяльності. У такому випадку, інвестор стикається з необхідністю проходити окрім концесійного конкурсу, ще й конкурс на отримання права оренди, що потенційно може поставити під сумнів можливість реалізації будь-якого інвестиційного проекту. Тож ще раз акцентуємо, що у нинішній редакції положення ЗУ «Про ДПП», не дають однозначної відповіді на питання, в чому полягає відмінність між державно-приватним партнерством та концесією.

При кваліфікації проекту як концесія, основним критерієм повинен бути перехід до концесіонера підприємницького ризику економічного характеру, як про це зазначається в Директиві ЄС 2014/23/EU. Зокрема, відповідно до положень ст.5 Директиви ЄС 2014/23/EU, надання концесії на роботи або послуги передбачає передачу концесіонеру операційного ризику у використанні цих робіт або послуг, що охоплюють ризик попиту або ризик пропозиції, або обидва ризики. Вважається, що концесіонер бере на себе операційний ризик, коли, за нормальних умов експлуатації, не гарантується відшкодування зроблених інвестицій або витрат, що виникли під час виконання робіт чи надання послуг, які є предметом концесії. Частина ризику, яка передається концесіонеру, включає схильність до змін на ринку таким чином, що будь-які потенційні оцінені збитки, понесені концесіонером, не є чисто номінальними або незначними. Більш детально про вищевказаний критерій зазначається в п.18-20 декларативної частини Директиви ЄС 2014/23/EU. Зокрема, зазначається, що головна особливість концесії полягає в тому, що такий механізм завжди передбачає передачу концесіонеру підприємницького ризику економічного характеру, враховуючи можливість того, що він не компенсує зроблені інвестиції та витрати в ході використання робіт або послуг, наданих за звичайних умов експлуатації, навіть якщо частина ризику залишається в державного замовника або в організації-замовника. Застосування спеціальних норм, що регулюють

надання концесій, не було б виправданим, якби державний замовник або організація-замовник звільнили суб'єкта підприємницької діяльності від будь-яких можливих втрат, гарантуючи мінімальний дохід, рівний або вищий за зроблені інвестиції і витрати, які суб'єкт підприємницької діяльності повинен понести в рамках виконання договору.

У той же час необхідно зазначити, що певні домовленості, які оплачуються виключно державним замовником, повинні кваліфікуватися як концесії, де компенсація інвестицій і витрат, понесених суб'єктом підприємницької діяльності для виконання роботи або надання послуги, залежить від фактичного попиту на них або від забезпечення надання послуги, або від коштів. Якщо врегулювання за конкретними секторами усуває ризик, передбачаючи гарантії концесіонеру щодо беззбитковості стосовно інвестицій та витрат, понесених для виконання договору, такий договір не слід розглядати як концесійний. Той факт, що ризик обмежується з самого початку, не повинен виключати кваліфікацію договору як концесійного. Це може бути, наприклад, в секторах з врегульованими тарифами або коли підприємницький ризик обмежується договірними домовленостями, які передбачають часткову компенсацію, включаючи компенсацію у разі дострокового припинення дії концесії з причин, пов'язаних із державним замовником чи організацією-замовником або за форс-мажорних обставин. Підприємницький ризик повинен витікати з факторів, які є невідконтрольними сторонам. Ризики, що пов'язані з неналежним управлінням, порушенням договору суб'єктом підприємницької діяльності або із форс-мажором, не є вирішальними для класифікації концесії, оскільки такі ризики притаманні будь-якому договору, незалежно від того, чи це договір про державні закупівлі чи договір концесії.

Будь-який підприємницький ризик слід розуміти як ризик незахищеності перед змінами ринку, які можуть складатися або з ризику попиту, або з ризику постачання, або і з ризику попиту, і з ризику постачання. Ризик попиту слід розуміти як ризик щодо фактичного попиту на роботи та послуги, які є предметом договору. Ризик постачання слід розуміти як ризик щодо робіт або

послуг, які є предметом договору, особливо ризик того, що надання послуг не відповідатиме вимогам. З метою оцінки підприємницького ризику поточна вартість нетто усіх інвестицій, витрат і доходів концесіонера повинні бути взяті до уваги послідовно та рівнозначно.

Основоположною нормою в питанні розмежування сфери дії ЗУ «Про концесії» [3] та ЗУ «Про ДПП» [16] є положення частини 3 статті 5 ЗУ «Про ДПП», детальний аналіз якого дає можливість таким чином розмежувати сферу дії вищевказаних законів при реалізації концесійних проектів: до концесійних проектів застосовуються всі положення ЗУ «Про ДПП» окрім розділу 4, що регулює порядок визначення приватного партнера. Зазначимо, що повний перелік законодавства в сфері ДПП наведений в Додатку 1. Але тут ми можемо надати його у скороченому вигляді (табл.2).

Тож як бачимо із наведених у таблиці даних, з початку розвитку ринкової економіки в Україні, розвиток державно-приватних відносин не мав належного розвитку.

Ще одним серед недоліків ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [16] є «розмитість» відносин, які він покликаний регулювати. ЗУ не містить чітких рамок застосування, пропонуючи орієнтуватися за неконкретними ознаками ДПП і сферами застосування ДПП (галузями народного господарства). Такий підхід не враховує найголовнішу характерну рису ДПП як партнерства, спрямованого на реалізацію проектів, пов'язаних з публічними об'єктами і публічними послугами, що забезпечують розвиток населення в цілому.

Доцільно зазначити, що прийняття ЗУ «Про державно-приватне партнерство» та відповідних підзаконних актів свідчить про прагнення України до широкого впровадження державно-приватного партнерства. Закон регулює договірні відносини держави і приватного сектору у формі концесії, спільної діяльності та інших договорів. У подальшому механізм взаємодії держави і приватного сектору на основних принципах державно-приватного партнерства регулюватиметься спеціальним законодавством, гармонізованим із законодавством ЄС, адже такий підхід регулюється вимогами Угоди про

Асоціацію України з Європейським Союзом [15].

Таблиця 2

Хронологічний перелік законодавчого регулювання сфери  
державно-приватного партнерства в Україні

Рік	Назва закону	Характеристика змісту
1991	Закон «Про інвестиційну діяльність»	загальний
1992	Закон «Про оренду державного та комунального майна»	спеціальний
1999	Закон «Про концесії»	спеціальний
1999	Закон «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»	закон спеціально-галузевої дії про концесії на автомобільні дороги
1999	Закон «Про угоди про розподіл продукції»	загальний
2010	Закон «Про державно-приватне партнерство»	закон спеціальної дії про ДПП
2010	Закон «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності»	закон спеціально-галузевої дії про концесії у сфері тепло- і водопостачання
2012	Закон «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності»	закон спеціально-галузевої дії про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу

Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки визначила, що основними причинами уповільнення розвитку державно-приватного партнерства є:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері



державно-приватного партнерства і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;

– відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами публічної влади та координації їх діяльності;

– наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;

– низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження державно-приватного партнерства;

– низький рівень довіри громадянського суспільства до органів публічної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проєктів на засадах державно-приватного партнерства, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення місцевих органів публічної влади фахівцями у сфері державно-приватного партнерства, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки;

– несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження діяльності приватних партнерів під час реалізації проєктів ДПП;

– наявність проблем у відносинах між органами публічної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів;

– складність механізму реалізації державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проєктів за участю приватних партнерів;

– відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства;

– неузгодженість нормативно-правової бази в сфері державно-приватного партнерства;

– недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів [13].



## РОЗДІЛ 2

### ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ ТА ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

#### **2.1. Загальна характеристика основних ознак, принципів та моделей державно-приватного партнерства**

Сьогоднішній розвиток України відбувається в умовах дії правового режиму воєнного стану і це вимагає запровадження дієвих державноуправлінських підходів до ефективного забезпечення конкурентоспроможності та життєстійкості української держави не тільки сьогодні, а також і в умовах післявоєнної відбудови України [18]. Умови розширення глобалізаційних процесів показують, що приватний сектор відіграє важливу роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому. Плани антикризових дій та посткризового відновлення економічної системи держави, що діють в багатьох країнах, передбачають запровадження широкого співробітництва між державою, приватним сектором та громадянським суспільством, які забезпечують дієві механізми державно-приватного партнерства.

При цьому, масове розповсюдження принципів державно-приватного партнерства в глобальному просторі відбувається не тільки з причини залучення державними адміністративними структурами приватного сектору до виконання суспільно значущих та соціальних завдань соціально-економічного розвитку, а також з метою запровадження інноваційних та ґрунтовних організаційно-управлінських рішень та коштовних виробничих технологій. Під час післявоєнного відновлення вітчизняної економіки і становлення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку регіонів та держави в цілому, саме державно-приватне партнерство виступає прогресивним та ефективним механізмом співробітництва між органами державної влади та місцевого самоврядування, приватним сектором та громадянським суспільством.

Згідно з Європейським звітом про ДПП (ППП), виданим у 2009 році, спектр форм співпраці в рамках ДПП є доволі різноманітним: у деяких країнах поняття ДПП співвідноситься виключно з концесією, коли послуги, що надаються, оплачують споживачі (фінансування інфраструктури на концесійних засадах є загальноприйнятою практикою у Великій Британії, Франції, Італії та Іспанії) [36].

У інших країнах державно-приватне партнерство передбачає будь-яку форму аутсорсингу та спільних підприємств, створених державним та приватним секторами.

Державно-приватне партнерство визначають також як угоду, укладену урядом з приватним оператором – надавачем послуг для отримання послуги визначеної якості та кількості за встановленої ціни на певний період часу.

Важлива роль економічного оператора, який виступає на різних етапах проекту (проектування, впровадження, фінансування). Партнер, який представляє державний сектор, зосереджується, переважно, на визначенні цілей, яких необхідно досягнути в контексті загальносуспільних інтересів; якості послуг, що надаються, і цінової політики; та бере на себе відповідальність за моніторинг відповідності встановленим цілям.

Розподіл ризиків між партнерами, які представляють державний і приватний сектори. Хоча партнерство між державним і приватним секторами не обов'язково означає, що партнер, який представляє приватний сектор, приймає на себе всі ризики або навіть більшу частину ризиків. Точний розподіл ризиків визначається в кожному окремому випадку у відповідності до здатності сторін щодо оцінювання, контролю та управління ризиками.

Проект ДПП повинен також передбачати проектування, будівництво, експлуатацію та/або утримання основних фондів у поєднанні з приватним фінансуванням. Упродовж терміну дії проекту ДПП платежі спрямовуються партнером з державного сектору на користь приватного партнера та узгоджуються з рівнем та якістю фактично наданих послуг. Це визначення не стосується інвестицій, що вносяться регульованими підприємствами,

рефінансування проектів, приватизацію, що передбачає продаж основних фондів чи аутсорсинг послуг. У той же час, усі проекти, в яких мають місце сплати споживачів, приховані сплати, сплати за доступ або змішані платежі, вважаються такими, що представляють різні форми розподілу ризиків між партнерами [42].

Таким чином, проекти державно-приватного партнерства мають певні характеристики, що відрізняють їх від інших форм відносин держави і приватного бізнесу:

- щоб розглядати проект як форму державно-приватного партнерства, він повинен ґрунтуватись на довгостроковому договорі (наприклад, у випадку концесії – до 50 років) з чітко розподіленими ризиками між приватним і державним партнерами;

- специфічні форми фінансування проектів, перш за все, за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або спільне інвестування декількох учасників;

- реалізація партнерських відносин у конкурентному середовищі, коли для відбору партнера приватного сектору проводиться конкурс за участю декількох потенційних учасників;

- розподіл відповідальності між партнерами, який передбачає, що державний партнер визначає цілі проекту у контексті інтересів суспільства, а також кількісні та якісні показники, виконує моніторинг реалізації проекту, а приватний партнер здійснює оперативну діяльність на різних етапах проекту: розробки, фінансування, будівництва та експлуатації, управління, реалізації послуг споживачам.

Функції та обов'язки партнерів, які представляють приватний і державний сектори, можуть бути різними в рамках окремих проектів з надання тих чи інших суспільно важливих послуг, але загальна роль та відповідальність органів місцевої влади залишається незмінною.

Партнерство державного і приватного секторів – це один із шляхів забезпечення високого рівня функціонування інфраструктури та пов'язаних з нею послуг. Але партнерство не стає заміником сильного та ефективного

механізму державного управління й процесу формування і прийняття рішень на місцях [33]. У будь-якому випадку органи влади несуть відповідальність за надання суспільно важливих послуг у такий спосіб, що якнайкраще захищає та підтримує суспільні інтереси.

Партнерство державного і приватного секторів набуває різноманітних форм відповідно до ступеню залучення приватного та державного секторів та відповідно до рівня ризику, який приймають на себе сторони.

У першу чергу, це – контракти, які держава дає приватним компаніям: на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Система короткострокових контрактів достатньо поширена в господарській практиці органів державної влади як за кордоном, так і в Україні.

Інша група форм партнерства державного і приватного секторів охоплює орендні/лізингові відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, виробничого обладнання тощо. В якості оплати за користування державним майном приватні компанії сплачують орендну плату.

Ще однією поширеною формою партнерства державного і приватного секторів є державно-приватні компанії. Участь приватного сектору в капіталі державного підприємства може передбачати акціонування і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектору в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі. Чим менша частка приватних інвесторів у порівнянні до держави, тим вужчий спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави.

Національна рада з питань державно-приватного партнерства США пропонує наступну класифікацію форм ДПП (ППП) [35]:

– партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проєктів і, таким чином, створені згідно з процедурою пакетного тендеру;

- партнерства, створені для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і комплексних програм;
- партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;
- партнерства, які мають на меті залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;
- партнерства, які дозволяють забезпечити сприятливі умови для розвитку інфраструктури, створеної приватним партнером.

У міжнародній практиці найбільш поширеною контрактною формою партнерства державного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних проектів, вважається концесія [35; 37; 43].

У рамках цієї класичної моделі публічний (державний) сектор передає об'єкт інфраструктури або право надавати послугу приватному оператору, який здійснює управління ДПП упродовж встановленого терміну. Досить часто контракт передбачає проектування і будівництво об'єкту для надання послуги. Типова термінологія для таких контрактів описує в цілому і їх функції. Контракти, в яких передбачено декілька функцій, є концесійними, або контрактами проектування – будівництво – фінансування – експлуатація, оскільки охоплюють всі вищевказані елементи: фінансування, проектування, будівництво, управління і технічне обслуговування. Переважно подібні види контрактів фінансуються за рахунок споживачів (наприклад, плата за питну воду, газ та електрику, громадський транспорт тощо, однак це не поширюється на соціальні проекти державно-приватного партнерства в таких сферах як охорона здоров'я, освіта, оборона).

Інша модель, яка набула розвитку у Великій Британії, заснована на приватній фінансовій ініціативі. Сьогодні ця модель адаптована для застосування в Канаді, Франції, Нідерландах, Португалії, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Австралії, Японії, Малайзії, США і Сінгапурі як складова програми реформ з надання державних послуг [37].

На відміну від класичної концесійної моделі в рамках приватної фінансової

ініціативи, контракти щодо державних послуг і робіт, які фінансуються приватним сектором, охоплюють ті ж самі елементи, але з практичних міркувань зазвичай сплачуються не споживачам, а державою, наприклад, вуличне освітлення, лікарні, школи, автомобільні дороги з «тіньовою сплатою», коли плата за користування залежить від обсягу транспортного потоку і виконується державою за фіксованими ставками. Головним елементом фінансування, завдяки якому місцеві органи влади в змозі платити приватному сектору за такі проекти, є кредити, що надаються центральною владою. Приватна фінансова ініціатива – це не просто різновид запозичень; запозичення повертаються після закінчення терміну угоди постачальником послуг, який несе ризик у випадку, якщо послуга належної якості не була надана. У такому випадку місцеві органи влади передають приватному партнеру відповідальність за розробку схеми співпраці й ризику, пов'язані з реалізацією проекту. У результаті вартість такого запозичення виявляється вищою у порівнянні з вартістю звичайного державного запозичення (хоча може стати і меншою, якщо врахувати краще управління ризиками по проекту).

Ці дві моделі сформували основу для різних видів контрактів і способів передачі ризиків, завдяки чому стає можливим розподіл сфер відповідальності між партнерами в проектах ДПП. Зазвичай використовують такі 10 моделей для опису типових партнерських угод [43]:

1. «Придбання – будівництво – експлуатація»: передача державної власності приватній структурі на умовах контракту, згідно з яким майно повинно бути модернізовано та експлуатуватись упродовж встановленого терміну. Державний контроль здійснюється впродовж терміну дії контракту про передачу майна у власність.

2. «Будівництво – володіння – експлуатація»: приватний сектор фінансує, будує, володіє та експлуатує споруду або надає послугу на основі безстрокового володіння або оренди. Державні обмеження встановлюються в контракті, шляхом функціонування постійної регулюючої установи.

3. «Будівництво – володіння – експлуатація – передача»: структура

приватного сектору отримує франшизу на фінансування, будівництво та експлуатацію об'єкту (а також на стягнення сплати за користування) на певний період, після закінчення якого право власності повертається державі.

4. «Будівництво – оренда – експлуатація – передача»: структура приватного сектору отримує франшизу на фінансування, проектування, будівництво та експлуатацію орендованого об'єкту (а також на стягнення сплати за користування) на період оренди; при цьому вноситься орендна плата.

5. «Будівництво – експлуатація – передача»: приватний сектор проектує, фінансує і будує нову споруду на основі довгострокової концесійної угоди та експлуатує її упродовж терміну дії цієї угоди. Після закінчення терміну дії угоди право власності повертається державному сектору.

6. «Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація»: приватний сектор проектує, фінансує, будує та експлуатує новий об'єкт на основі і в період довгострокової оренди. Приватний сектор передає новий об'єкт державному сектору після закінчення терміну дії оренди.

7. «Участь у фінансуванні»: структура приватного сектору (зазвичай, компанія з надання фінансових послуг) фінансує проект напряму або за допомогою різних фінансових механізмів, наприклад, через випуск цінних паперів (облігацій).

8. «Контракт на експлуатацію та обслуговування»: приватна компанія згідно з умовами контракту впродовж встановленого терміну експлуатує майно, яке належить державному сектору. Право власності на майно зберігається за державою. Варто зазначити, що цю форму часто не розглядають як ДПП і відносять до групи сервісних контрактів або контрактів на обслуговування.

9. «Проектування – будівництво»: приватний сектор проектує і будує об'єкти інфраструктури на основі будівельного контракту для задоволення потреб державного сектору в послугах, які часто надаються за фіксованою вартістю. Таким чином, ризик перевищення бюджету покладається на приватний сектор. Варто зазначити, що цю модель також досить часто не розглядають як типову для ДПП, а скоріше, як контракт на виконання державного замовлення.



10. «Право на експлуатацію»: приватний оператор отримує право (ліцензію) на виробництво і надання суспільної послуги, зазвичай, на певний період. Ця модель часто застосовується в проектах, пов'язаних з інформаційними технологіями.

Поряд з існуючим широким спектром видів і форм партнерства державного і приватного секторів Європейська Комісія віднедавна розрізняє:

– концесії договірного характеру, за якими партнерство державного і приватного секторів базується виключно на договірних відносинах. Відповідно до цього, приватному оператору за виконану роботу чи надані послуги гарантується винагорода від держави та/або безпосередніх користувачів. Такі концесії регулюються директивами ЄС щодо проведення публічних тендерів;

– концесії інституційного характеру, за якими співпраця між державним і приватним сектором відбувається в рамках певної структури. Ці концесії охоплюють усі форми спільних підприємств між державними та приватними учасниками [36].

Варто звернути увагу на те, що державно-приватне партнерство має певні відмінності від системи державних закупівель. Система державних закупівель застосовується для придбання необхідних товарів і послуг, а також для використання можливості обрати серед багатьох постачальників найбільш ефективного для економії витрат. Державно-приватне партнерство є більш довгостроковим, витратним і складним з точки зору застосування фінансових механізмів. Часто ДПП отримує право експлуатації після закінчення терміну дії контракту, право стягнення плати з користувачів і визначення ключових сфер відповідальності, наприклад, проектування, будівництво, фінансування, технічна і комерційна експлуатація, обслуговування тощо. Тим не менш, ДПП пов'язане з традиційною системою закупівель в контексті того, що постачальники в рамках реалізації проекту державно-приватного партнерства обираються на основі регламентованих процедур проведення державних закупівель.

Кожна з наведених вище форм ДПП має свої переваги і недоліки, тому



структура проекту державно-приватного партнерства повинна узгоджуватись із пріоритетними потребами сектору та цілями проекту.

Враховуючи широкі можливості щодо вибору найбільш доцільної форми державно-приватного партнерства, державний сектор розглядає питання щодо партнерства з приватним сектором, якщо склалися наступні умови та обставини:

- послуги не можуть бути надані або проект не може бути реалізований за наявних ресурсів або досвіду тільки місцевого органу влади.
- приватний оператор може забезпечити вищий рівень якості послуг у порівнянні з тим, який міг би бути наданий самостійно місцевим органом влади.
- приватний оператор може забезпечити більш швидкі темпи реалізації інфраструктурного проекту у порівнянні з тим, якби це було реалізовано тільки в рамках державного сектору.
- споживачі послуги підтримують ідею залучення приватного оператора.
- існує можливість для конкуренції між потенційними приватними операторами.
- існує необхідна законодавча база.
- проект чи послуга створює можливість для інновацій.
- існують можливості для прискорення економічного розвитку.

Безумовно партнерство державного і приватного секторів не можна розглядати як панацею у вирішенні проблем, що постають у сфері інфраструктурних послуг, однак регіональні та місцеві органи влади можуть розглядати та оцінювати суттєві переваги застосування механізму партнерства з приватним сектором у прийнятному контексті соціально- економічного розвитку окремого регіону або міста.

Становлення та розвиток державно-приватного партнерства визначається декількома базовими факторами, що зумовили зростання партнерських форм господарювання в ринковій економіці на відповідних етапах розвитку української держави. По-перше, одним із найважливіших напрямів лібералізації економіки, курс на яку було взято у більшості країн світу у 1980-х – 1990-х роках,

є приватизація національних активів. І тут державно-приватне партнерство зіграло одну з головних ролей. По-друге, уряди держав не мають у достатніх обсягах фінансових ресурсів, щоб модернізувати, обслуговувати та розширювати інфраструктуру, що перебуває у власності держави. Залучення приватних партнерів до відтворювальних процесів в інфраструктурних галузях держави є вкрай дієвими механізмами. По-третє, приватні партнери значно більшою мірою, ніж держава володіє мобільністю, швидкістю прийняття рішень, здатністю до нововведень, використання технічних та технологічних змін.

Уряд же, в свою чергу, може полегшувати реалізацію проєктів шляхом проведення низки інституційних заходів, а також за рахунок фінансово-економічних механізмів, таких як субсидії, державні гарантії, гранти та інші види підтримки [29]. У нинішніх умовах, наприклад, грантова фінансова допомога буде розподілятися українським урядом за такими пріоритетними напрямками, як: обладнання для гуманітарного розмінування; транспортне обслуговування; енергетичне обслуговування; управління відходами руйнувань; водопостачання; медичне обладнання; обладнання для надання освітніх послуг; аграрний сектор; сектор суспільного мовлення; сектор комунальних послуг на рівні органів місцевого самоврядування [29].

Але тут виникає кілька основних питань, які мають бути дозволені у теоретичному плані. Перший – про суть, зміст державно-приватного партнерства, роль та місце держави у сучасній економіці, про визначення оптимальних масштабів, кордонів та ступеня державного втручання в економічні процеси. Другий – про відносини між державою та соціальними групами сучасного суспільства у зв'язку з розширенням практики державно-приватного партнерства. І третє питання щодо процесів роздержавлення – приватизації, що відбуваються з різною ступенем глибини та інтенсивності в переважній більшості країн світу та ролі у них державно-приватного партнерства.

Класичним фундаментом державно-приватного партнерства є теорія державного регулювання економіки. Складні форми організації та ведення сучасного господарства неможливі без регулювання державою діяльності

компаній, галузей та сфер економіки. На підтримку системи економічного регулювання у кожній країні працює значна частина державних інституцій, видається величезна кількість нормативних документів, що модифікуються існуючі та з'являються нові інструменти державно-приватного партнерства, що регламентують дії бізнесу при здійсненні різнопланових державно-приватних проєктів [45].

Відповідно до загального переліку функцій держави в сфері регулювання базовою виступає створення політичних, економічних, правових та інших напрямів для суб'єктів підприємницької діяльності при реалізації ними конкретних проєктів. Отже, у сьогоднішній інституційній формі існування господарського партнерства держави і бізнесу є відносно новий ступінь розвитку теорії державного управління.

Ще однією базовою основою державно-приватного партнерства є теорія громадського сектору економіки. У кожній країні існує потужна, розгалужена система громадського сектору, у межах якого функціонують державно-приватні партнерства. Масштаби громадського сектора у тій чи іншій країні періодично змінюються, що визначається пріоритетами економічної політики, що проводиться, фазою господарського розвитку (зростання, стагнація, рецесія), зовнішньоекономічними умовами та іншими факторами. Роль держави послаблюється в одних і посилюється в інших напрямках. Державно-приватне партнерство у контексті теорії громадського сектора покликане вирішувати завдання економічного розвитку, удосконалення виробничої інфраструктури, ліквідації та пом'якшення кризових ситуацій соціально-економічного характеру [57].

## **2.2. Стратегічні пріоритети розвитку державно-приватного партнерства**

Українська держава сьогодні, як ніколи раніше, потребує значного прориву у розбудові ефективних форм застосування державно-приватного партнерства, адже це є тим базисом, який дозволить швидко відбудувати нашу

державу у післявоєнний період. Тому серед багатьох сучасних та перспективних напрямків ДПП, на наш погляд, найбільш важливим та таким, що має стратегічне спрямування, є напрям ДПП у сфері інвестицій та інновацій.

Для успішного використання механізмів державно-приватного партнерства в інноваційному розвитку економіки України необхідна державна стратегія розвитку державно-приватного партнерства у складі державної інноваційної стратегії. Державні програми інноваційного розвитку в рамках державно-приватного партнерства можуть мати такі цілі:

- підтримка малих та середніх інноваційних підприємств;
- активізація процесу трансферу результатів досліджень та розробок;
- комерціалізація інновацій, отриманих у державному секторі;
- створення кластерів товаровиробників у регіоні;
- міжнародне співробітництво [30].

Чинниками, що спонукають до розроблення стратегічних напрямків підтримки державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку України є:

- інфраструктурний розвиток посилює конкурентоспроможність країни та можливість зростання економіки;
- зменшення бюджетного навантаження при створенні необхідної інфраструктури;
- необхідність посилення державної мотивації та гарантій бізнесу для участі в реалізації інфраструктурних соціально важливих проектах (сфера освіти, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство та ін.);
- значний ступінь зносу основних фондів інфраструктурних об'єктів, моральна застарілість та інфраструктурні прогалини й нестача базової інфраструктури.

Перспективний розвиток державно-приватного партнерства передбачає вдосконалення існуючого регулювання та розвитку ДПП за такими напрямками:

- забезпечення єдиного стратегічного бачення розвитку ДПП на всіх рівнях влади;
- удосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання ДПП з

метою усунення невідповідностей та забезпечення простих та прозорих процедур при організації співпраці;

- приведення вітчизняної нормативно-правової бази до положень законодавства ЄС щодо регулювання ДПП;

- слід передбачити рівноправність державного (регіонального, місцевого) органу та приватного партнера – поки що держава не в повній мірі забезпечує гарантії приватному партнеру, оскільки її обов'язком є підтримка а не зобов'язання щодо фінансування об'єкта;

- вдосконалення нормативно-законодавчого поля ДПП слід побудувати за пропозиціями, представленими бізнесом;

- законодавчі норми повинні бути гнучкими та дозволяти побудувати співпрацю в різних форматах «держава – приватний партнер».

- усунення корупційної складової у відносинах ДПП.

Розробка концептуальних положень стратегії формування та розвитку ДПП передбачає вибір стратегічних пріоритетів, формулювання мети, основних принципів, а також побудова концептуальної моделі розвитку інституту ДПП у регіонах країни. Метою розвитку державно-приватного партнерства є підвищення конкурентоспроможності регіонів у сфері системи освіти, інноваційної діяльності, системи охорони здоров'я, транспортної інфраструктури, екологічної безпеки.

Основними принципами розвитку інституту ДПП, на наш погляд, мають бути такі:

1. Принцип суспільної значущості, спрямованості задоволення громадських регіональних потреб.

2. Принцип інноваційності, оскільки кожен проект ДПП має містити інноваційні рішення соціально-економічних проблем регіону.

3. Принципи оптимізації управління проектами ДПП, до яких можна віднести:

- принцип законності, що передбачає формування доступної, прозорої нормативно-правової бази у сфері ДПП та неухильне її виконання;

- конкурсність як основний спосіб вибору приватного партнера;

- рівноправність, узгодження та облік взаємних інтересів при розподілі між партнерами ризиків та відповідальності;

- принцип терміновості, тобто дотримання термінів будівництва, повернення позикових коштів, окупності інвестицій та інновацій, партнерства;

- інформаційна відкритість у партнерстві.

Основні напрямки стратегії державно-приватного партнерства в інноваційній сфері, на думку дослідника І.А, Брайловського, можуть бути наступні:

- вироблення та постійне коригування науково-інноваційної політики;

- об'єднання державної та приватної власності в рамках значущих інноваційних проектів на засадах прибутковості та повернення;

- сприяння, просування та поширення знань про державно-приватне партнерство;

- створення законодавчої бази науково-інноваційної діяльності з урахуванням стратегічних цілей, пріоритетів та політики у цій сфері;

- розробка програм розвитку ДПП в окремих секторах економіки;

- проведення заходів для підвищення довіри між партнерами та розвиток культури кооперування між державним та приватним партнерами;

- розробка форм та методів взаємодії органів державної влади, державних та приватних наукових та інноваційних інституційних одиниць;

- удосконалення податкової та митної політики, включаючи податкові та митні пільги;

- сприяння та партнерство у формуванні науково-інноваційної інфраструктури (технологічні центри, технопарки, центри колективного користування обладнанням, галузеві центри трансферу технологій та ін.);

- фінансування державою розвитку венчурних фондів, стартап-шкіл;

- державна підтримка малого та середнього бізнесу в інноваційній сфері;

- формування в країні елементів інституційного середовища ДПП: фінансово-економічних інститутів, які забезпечують інвестування та гарантування приватних інвестицій, незалежних організацій, які здійснюють експертизу проектів та консалтинг, керуючих компаній, асоціацій, об'єднань,

фондів;

- підготовка фахівців у галузі ДПП та кадрів інвестиційних менеджерів;
- визначення фінансових взаємовідносин органів державної влади, державних та приватних наукових та інноваційних організацій.

Сукупність зазначених заходів має сприяти прискореному становленню конкурентоспроможної інноваційної системи України, а отже, – прискоренню модернізації національної економіки. Вирішення цих завдань, безумовно, вимагатиме як з боку держави, так і бізнесу творчого, підприємницького підходу, заснованого на пошуку та реалізації інновацій, причому не лише у сфері виробництва, а й у сфері правління та організації інвестиційного проектування.

Ядром для формування та розвитку державно-приватного партнерства виступає система вищої професійної освіти, інтегрована з фундаментальною та прикладною наукою, що створює науково-освітнє середовище регіону. Саме освіта як система відтворення інтелектуального капіталу регіону є основним елементом моделі, що генерує виробництво, передачу та поширення знань, тобто є першою ланкою інноваційного циклу «освіта - дослідження - масовий розвиток інновацій». Центральна роль системи освіти у стратегічному розвитку ДПП зумовлена також тим, що саме людські ресурси є нині найважливішим джерелом багатства та конкурентоспроможності регіону. Крім того, за даними сучасних досліджень, рівень освіти населення, зайнятого в економіці регіонів України, справляє помітний позитивний і статистично значущий вплив на рівні виробництва в цих регіонах. В академічному середовищі в обіг залучаються такі специфічні фактори виробництва, як знання та інформація. Інновація як кінцевий результат інноваційної діяльності втілюється у новому продукті, що впроваджується на ринок, новому чи вдосконаленому технологічному процесі чи новому підході до організації виробництва. При цьому державно-приватне партнерство виступає як організаційна інновація, як нова бізнес-модель, нова форма управління економікою, нова структура, що формується на основі економічних відносин конструктивної взаємодії держави та бізнесу. Тобто, з одного боку, ДПП є продуктом інновацій, з іншого боку, ДПП поширюється та проникає у сферу наукової та освітньої діяльності регіону, здійснюючи на



регіональному рівні трансформацію економічних відносин.

Вважаємо, що процес підтримки державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку доцільно починати із системи вищої професійної освіти, оскільки, перш за все, необхідно готувати фахівців, які не лише знають теоретичні питання функціонування ДПП, а й є кваліфікованими у підготовці проектів ДПП з навичками управління такими проектами, які володіють технологіями залучення інвесторів до проектів ДПП.

Поширення державно-приватного партнерства на сферу освіти пов'язане з трансформацією економічних відносин між державою та освітою: від держави трансформація – це розвиток «ринкового» елемента у наданні суспільних благ; для приватного сектора трансформація проявляється у розвитку «суспільного» елемента у наданні приватних благ. Цю нову форму не слід розглядати як спосіб заміни держави у фінансуванні освіти, адже освіта та ринок повинні існувати у співпраці. Взаємодія влади і бізнесу в інноваціях зводиться до розподілу ролей: роль приватного сектора полягає в розробці технологій на основі власних досліджень і в розвитку ринку інновацій; роль держави полягає у сприянні виробництву фундаментальних знань, а також у створенні інфраструктури та сприятливих інституційних умов для інноваційної діяльності приватних компаній. При цьому держава виступає «своєрідним» учасником, який приводить у відповідність комерційну та суспільну ефективність інноваційних проектів.

Подальший розвиток державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку дозволить залучити значні приватні інвестиції, що, у свою чергу, має сприяти реалізації інфраструктурних проектів та зменшити навантаження на державний бюджет. В результаті поширення інституту державно-приватного партнерства в науково-освітньому середовищі може бути створено єдине інноваційне поле, сформована інноваційна економічна структура. Еволюційне поширення державно-приватного партнерства нині спостерігається на всі підсистеми, такі як економічна, соціальна, природно-екологічна тощо. А вони, в той же час, тісно взаємопов'язані між собою: цілі розвитку економічної підсистеми формуються в межах соціальної підсистеми,



яка також є споживачем продукції, що виробляється економічною підсистемою. Економічна підсистема для досягнення своїх цілей використовує ресурси природно-екологічної підсистеми, постачаючи їй, у свою чергу, відходи виробництва. Природа під впливом відходів, що надходять із соціальної та економічної підсистем, змінює свої властивості як середовища проживання людини і тим самим впливає на суспільство. При цьому, в результаті впровадження інновацій, ці підсистеми отримують нові продукти та технології, що призводить до якісних змін у самих підсистемах і дозволяє вивести соціально-еколого-економічну систему на вищий рівень конкурентоспроможності.

У подальшому перспективним напрямом, на нашу думку для України, можна назвати використання та розвиток ДПП у таких сферах, які нині виявляють слабкі конкурентні позиції. Насамперед, це такі сфери як освіта, охорона здоров'я, інновації, транспортна інфраструктура, екологія. Але вони мають значний потенціал для розвитку та партнерства.

Використання державно-приватного партнерства призводить до принципово якісних змін та підвищення ефективності діяльності державного сектору, традиційного виробника суспільних благ. При цьому неефективність держави можна подолати за допомогою ефективних ринкових механізмів, а ринкові провали компенсувати успіхами держави, і навпаки.

Отже, виникає складна політична та соціально-економічна ситуація, а також період війни та повоєнної відбудови, що характеризують для суб'єктів публічної політики у сфері ДПП взаємодію з високим ступенем невизначеності та різноманітних ризиків, можна опанувати на основі розробки та прийняття національного плану стратегічного розвитку ДПП.

Таким чином, виходячи з світової практики та тенденцій розвитку державно-приватного партнерства в Україні, можна стверджувати, що формування та використання механізмів державно-приватного партнерства в сфері інноваційного розвитку з часом стане реальністю для ринку державно-приватного партнерства України.

З метою підтримки розвитку державно-приватного партнерства в

інноваційній сфері доцільно зазначити такі основні напрямки:

- взаємодоповнююча участь держави та ринку в інноваційних процесах;
- розподіл інноваційних ризиків між державою та бізнесом;
- використання децентралізованих каналів державної підтримки інноваційної діяльності;
- натуралізація державної підтримки інновацій;
- підтримка мереж підприємств через програми підтримки інновацій у малому та середньому бізнесі.

Окрім того, для успішного розвитку державно-приватного партнерства в інноваційній сфері України необхідно здійснити кроки щодо включення нових галузей до бази даних державно-приватного партнерства, таких як: «Наукові дослідження» та «Інноваційна інфраструктура»; передбачити удосконалення програм розвитку та нормативно-правового поля щодо державно-приватного партнерства в інноваційній системі на основі міжнародного досвіду. Більш ґрунтовно це питання буде розглянуто у наступному розділі.

## РОЗДІЛ 3

### ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ПАРТНЕРСТВА МІЖ ДЕРЖАВОЮ ТА БІЗНЕСОМ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

#### 3.1. Зарубіжний досвід забезпечення стійкої взаємодії державних та приватних суб'єктів публічної політики у посткризовий період

За останні 10-15 років реалізовані тисячі великих і малих, успішних і невдалих концесійних проєктів. Концесійне законодавство існує більш ніж в 120 країнах світу з різним суспільним і державним устроєм.

Спектр об'єктів, збудованих у рамках концесійних угод, надзвичайно широкий: від грандіозного проєкту століття «Євротунель» вартістю 15 млрд. дол. США до контрактів муніципальних органів влади у сфері дозвілля і відпочинку вартістю в декілька тисяч доларів. Більше всього концесій відмічається у сферах водопостачання і каналізації, газового і електро-енергетичного господарства, автодоріг та залізниць, міського будівництва, лісового господарства, розробки надр. Загалом, з 1990 по 2009 рр. в Європейському Союзі було укладено більше 1300 угод з ДПП (ППП) загальною вартістю капіталу, що перевищує 250 млрд. євро.

За кількістю угод за проєктами державно-приватного партнерства в Європейському Союзі провідне місце обіймають Велика Британія, Португалія, Франція, Німеччина, Іспанія та Італія, і саме на ці країни припадає приблизно 92% укладених угод ДПП (ППП).

За даними Європейського експертного центру з ППП (European PPP Expertize Centre) станом на вересень 2010 р. було укладено 67 угод за проєктами державно-приватного партнерства із загальними обсягами фінансування в 13.9 млрд. євро [35].

У процесі відбору та підготовки проєктів державно-приватного партнерства органи державної влади повинні звертати увагу на ті сектори

економіки, в яких така взаємодія може виявитись найбільш успішною і доцільною.

Зокрема, Велика Британія зосередила проекти ДПП на таких об'єктах інфраструктури, як школи, госпіталі, тюрми, оборонні об'єкти і автомобільні дороги;

Канада значну кількість проектів ДПП виконує в таких галузях, як енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, водні ресурси, водопостачання та водовідведення, рекреаційні об'єкти, інформаційні технології, охорона здоров'я, освіта;

Греція виконує переважно проекти ДПП в транспортній галузі, зокрема стосовно автомобільних доріг та аеропортів;

Ірландія визначила для себе такі ДПП, як автомобільні дороги та міські транспортні системи;

Австралія в якості пріоритетних напрямків для ДПП визначила транспорт і системи життєзабезпечення міст;

Нідерланди застосовують механізм ДПП в громадському житловому секторі та системах життєзабезпечення міст;

Іспанія реалізовує проекти ДПП в галузі платних автомобільних доріг та системах життєзабезпечення міст[35];

США переважно виконує проекти ДПП, які об'єднують природоохоронну діяльність, і життєзабезпечення сільських населених пунктів [47].

Проекти державно-приватного партнерства впродовж багатьох років впроваджуються в секторі водопостачання та водовідведення.

Наприклад, концесії на будівництво та експлуатацію об'єктів водопостачання та очистки стічних вод функціонують у Франції впродовж принаймні п'ятдесяти років, що стало поштовхом для розвитку великих і диверсифікованих приватних компаній-операторів об'єктів водопостачання та водовідведення.

З введенням у дію вимог директив Європейської Комісії щодо якості питної води та очистки стічних вод суттєво зросла і відповідальність органів

державної влади в питанні забезпечення споживачів якісною питною водою. Для того, щоб виконати вимоги директив, багато з країн повинні інвестувати значні кошти в будівництво нових або реконструкцію існуючих об'єктів водопостачання та очистки стічних вод. В результаті країни, які дотепер не залучали до цієї комунальної сфери приватний сектор, розглядають можливість використання технологій, досвіду та ресурсів приватного сектору для виконання вимог зазначених вище директив.

За результатами недавнього дослідження Світового банку, яке стосувалось реалізації 65 великих проектів державно-приватного партнерства в секторі комунального водопостачання та водовідведення на основі таких форм ДПП, як контракти на управління, договори концесії та оренди, протягом останніх 15 років в 32 країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою, найбільші успіхи приватних операторів полягають у підвищенні ефективності господарської діяльності та якості послуг [41; 47].

Наприклад, переважна більшість приватних операторів, діяльність яких була розглянута Світовим банком, успішно скоротили втрати води, особливо в Західній Африці, Бразилії, Колумбії і Марокко. Хоча в окремих випадках не вдалось досягти значного прогресу, і показники втрати води залишались дуже незадовільними (більше 50%). Проведений аналіз також вказав на те, що залучення приватного оператора може суттєво підвищити рівень збору платежів за надані послуги. За даними зазначеного дослідження в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою спостерігається постійне зростання кількості населення, що обслуговується приватними операторами з водопостачання: з 96 млн. в 2000 р. до 160 млн. на кінець 2007 р. (зокрема, завдяки збільшенню частки приватного сектору в Алжирі, Китаї, Малайзії та Росії). Тим не менш, багатьом концесіонерам не вдалось інвестувати обіцяні фінансові ресурси у відповідності до початкових зобов'язань і, відповідно, плани щодо охоплення населення відповідними послугами не були повністю виконані.

У той же час, концесії, які поєднували приватне і публічне фінансування (наприклад, в Колумбії, Еквадорі та Аргентині), а також договори оренди з

інвестиційними зобов'язаннями, в рамках яких інвестиції переважно напряду фінансуються державним партнером, виявились більш успішними стосовно розширення доступу населення до водопостачання [41].

Декілька рядків варто присвятити досвіду Чилі. Успіхи Чилі щодо поліпшення ефективності водопровідно-каналізаційного господарства пов'язані з трьома основними факторами:

- стан водопровідно-каналізаційного господарства до залучення приватного сектору;
- стабільність політики в галузі;
- якість нормативно-правової бази; що передбачає: чіткий розподіл ролей між залученими органами, які відповідають за регулювання і нагляд, а також розмежування цих функцій і діяльності з надання послуг; регулювання, спрямоване на забезпечення операційної та інвестиційної ефективності; зосередження на стабільному і вільному доступі до послуг (зокрема, через надання субсидій найбільш вразливим верствам населення);
- процес моніторингу, що передбачає перевірку результатів діяльності операторів і високі штрафи у випадку невиконання зобов'язань;
- інноваційний механізм врегулювання суперечок, які виникають між регулюючими органами та операторами (зокрема, в частині регулювання тарифів), через експертні консультації тощо [42].

Віднедавна проекти державно-приватного партнерства поширюються на ті сфери, в яких значно зросло фінансове навантаження з точки зору традиційних обов'язків та функцій, покладених на державний сектор, зокрема це стосується управління відходами.

З економічних причин, а також зважаючи на питання збереження навколишнього середовища, місцеві органи влади все менше розглядають традиційні сміттєзвалища/полігони твердих побутових відходів (ТПВ) як єдиний прийнятний варіант щодо вирішення проблеми відходів та забруднення навколишнього середовища. Більш сучасні методи, такі як «відходи – в енергію» та сортувальні станції потребують значних інвестицій та спеціалізованих

технологій.

Вибір прийнятної форми державно-приватного партнерства базується на всебічному аналізі тих же передумов для проекту ДПП, що і в інших секторах комунальної інфраструктури, таких як водопостачання, водовідведення і тепlopостачання, та включає в себе розгляд обсягів та масштабів проекту, можливостей для застосування економічно обґрунтованих тарифів та співвідношення розподілених ризиків.

Досвід Ванкуверу (Канада), у залученні приватного сектору до реалізації проекту з утилізації відходів

У Ванкувері було прийнято рішення про укладення спільної угоди з приватним сектором з модернізації захоронення промислових відходів для використання в комерційних цілях. Угодою було передбачено утилізацію метану і вуглекислого газу для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

В рамках укладеної угоди ДПП приватний партнер взяв на себе зобов'язання з проектування, фінансування і будівництва теплоелектростанції. Планувалося, що теплоелектростанція буде використовувати газ, отриманий з органічних відходів, в якості альтернативного джерела енергії, та реалізовуватися приватним партнером для потреб місцевої промисловості: тепло, що вивільняється в процесі виробництва електроенергії, використовується для підігріву води і продається приватним партнером великому тепличному комплексу для задоволення потреб в опаленні. Приватна компанія і місто (міська адміністрація) розподіляють доходи від продажу виробленої електроенергії і теплової енергії.

Міська адміністрація Ванкуверу виступає в якості державного партнера. Місту належить ділянка, де відбувається захоронення відходів, місто також управляє звалищем, яке перебуває у власності міста. Приватним партнером виступає компанія з виробництва електроенергії, яка здійснює проектування, фінансування, будівництво і управління проектами комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, а також спеціалізується на їх продажу. Компанія

підзвітна міністерству енергетики і природних ресурсів Канади, є покупцем і дистриб'ютором електроенергії. Ще одним приватним партнером виступає агропромисловий сектор, який купує гарячу воду для використання в тепличному господарстві.

У 2001 р. місто оголосило конкурс на пошук партнера з фінансування, проектування, будівництва, управління та ефективного використання (з точки зору прибутковості) проекту комбінованого виробництва теплової та електричної енергії. На конкурс надійшло 5 пропозицій від приватних компаній, кожна з яких була розроблена на абсолютно різних підходах до утилізації і захоронення відходів. За результатами оцінки пропозицій в 2002 р. міською радою було затверджено і підписано контракт ДПП терміном на 20 років. Згідно із прийнятою структурою контракту місто продовжує управляти захороненням відходів (полігоном твердих побутових відходів). Будівництво трубопроводу довжиною 2,9 км було здійснено приватним оператором для збору і передачі газу з місця захоронення відходів найближчому аграрному комплексу шляхом спорудження між ними електростанції з комбінованого виробництва теплової та електричної енергії.

Будівництво електростанції завершилось в 2003 р., і в тому ж році об'єкт почав працювати з повним навантаженням (початкове навантаження складало 5,55 МВт на рік і збільшилось до 7,4 МВт в рік після введення в експлуатацію в 2004 р. четвертого генератора). Використання газу з органічних відходів подібним способом сприяє скороченню викидів вуглекислого газу в атмосферу в більшій мірі, ніж їх переробка шляхом спалювання, і може порівнятися з видаленням 6000 автомобілів з доріг Канади.

За угодою, міська адміністрація не здійснює будь-яких виплат приватним партнерам, які беруть участь в проекті, але гарантує поставку газу з органічних відходів протягом 20 років згідно з контрактом. У такий спосіб місто приймає ризик обмеження поставок у рамках проекту, але в той же час, мінімізує цей ризик через збереження відповідальності над управлінням системою збору газу.

Загальний обсяг інвестицій в проект з боку приватних партнерів склав



близько 10 млн. доларів. Доходи від продажу електричної енергії відходять приватному партнеру за виключенням 10% виплат місту.

Соціально-економічні переваги проекту:

- проект сприяє створенню додаткових робочих місць (близько 300);
- Ванкувер отримує прибуток до 300 тис. доларів в рік від реалізації проекту, що дозволить покривати поточні експлуатаційні витрати;
- проект державно-приватного партнерства перетворив досить дорогу програму захисту навколишнього середовища в більш ефективну економічну програму і створив додаткове джерело прибутку для міста.

Крім того, реалізація проекту сприяє скороченню викидів парникових газів приблизно на 200 тис. т. в рік, що відповідає викидам вуглекислого газу близько 40 тис. автомобілів; проект сприяє видобутку близько 500 тис. ГДж енергії в рік, що відповідає потребам в електроенергії від 3 тис. до 4 тис. домогосподарств; проект сприяє скороченню споживання природного газу аграрним комплексом на 20% [20].

Державно-приватні партнерства найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі, і в той же час у багатьох країнах світу набувають поширення проекти ДПП і в окремих секторах соціальної інфраструктури, таких як охорона здоров'я, освіта, туристична галузь та збереження культурної спадщини.

Державно-приватні партнерства у сферах освіти та охорони здоров'я формуються, виходячи із наступного:

- освіта та охорона здоров'я – це основоположні сфери діяльності для національного розвитку;
- характер сфер охорони здоров'я та освіти як суспільного блага, а також необхідні зусилля і ресурси для задоволення потреб суспільства в цих двох сферах діяльності потребує тісного співробітництва всіх залучених сторін як державного, так і приватного сектору.

Державно-приватні партнерства у зазначених сферах є досить поширеними у Великій Британії, що підтверджується збільшенням кількості

відповідних проєктів з 1% у період 1995-1999 рр. до майже 20% у період 2005-2009 рр. від загальної кількості ДПП в різних секторах транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури. Для континентальної Європи державно-приватні партнерства у галузі освіти – це відносно нове явище, і їх кількість в цих країнах залишається незначною [35].

Велика Британія також є одним з світових лідерів за кількістю укладених угод ДПП у галузі охорони здоров'я. Якщо у період 1990-1994 рр. державно-приватні партнерства склали близько 5% від загального обсягу інвестицій у галузь охорони здоров'я Великої Британії, то у період 2005 –2007 рр. цей показник зріс до 40%. У галузі освіти проєкти із залученням приватного фінансування складають близько 19% [28].

В інших країнах проєкти ДПП в галузі охорони здоров'я не набули такого широкого застосування, хоча, безперечно, і залишаються прийнятною та доцільною для розгляду формою залучення інвестицій в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

В Австралії перша програма з реалізації ДПП в галузі освіти була завершена у 2005 р. В рамках цієї програми було збудовано дев'ять шкіл в Новому Південному Уельсі загальною вартістю 129 млн. дол. США. Успіх програми обумовив реалізацію другого етапу програми, за якою на період 2006-2009 рр. було заплановано будівництво 10 шкіл загальною вартістю 168 млн. дол. США. Три інші провінції Австралії – Квінсленд, Південна Австралія та Вікторія готуються до залучення приватних компаній/консорціумів до фінансування, проектування, будівництва, ремонту та утримання шкільних будівель, але при цьому надання освітніх послуг залишається за державними органами.

Уряд Єгипту підписав цілий ряд угод з приватними партнерами терміном на 15-20 років, спрямованих на проектування, фінансування та утримання 300 шкіл в 23 регіонах.

Приклади окремих країн Європи також підтверджують зацікавлення їхніх урядів та перспективність ефективного партнерства в цій галузі. Провінція Фландрія у Бельгії затвердила проєкт державно-приватного партнерства, у

відповідності до якого планується відібрати єдиний консорціум для фінансування, будівництва та утримання всіх шкіл, споруджених в рамках ініціативи приватного фінансування для того, щоб отримати найкращі результати від економії на масштабі.

Німеччина також застосовує механізм ДПП в освітній галузі шляхом укладання угод з приватними операторами на ремонт, утримання та управління 90 школами в провінції Оффенбах строком на 15 років, а також на ремонт та управління 7 школами в Кельні строком на 25 років [28].

Уряд Індії у своєму п'ятирічному плані на 2002-2007 рр. підтвердив необхідність участі приватного сектору у наданні послуг як у галузі охорони здоров'я, так і в галузі освіти.

Механізм ДПП для реалізації проектів, пов'язаних із збереженням пам'яток історії та культури переважно застосовується для спорудження нових об'єктів (музеї, бібліотеки), що пояснюється наступними причинами:

- програми державно-приватного партнерства зосереджуються, в більшості випадків, в тих сферах, які визначені в якості загальнонаціональних або регіональних/місцевих пріоритетів (транспортна галузь, охорона здоров'я, освіта);

- більшість проектів державно-приватного партнерства в даній сфері передбачають будівництво нових об'єктів, на противагу реконструкції старих (навіть історичних) споруд, та базуються на визначених довгострокових схемах фінансування.

В той же час, існує й інший підхід до реалізації проектів ДПП стосовно культурної спадщини.

Зокрема, у Франції компанія Culture-Espaces, дочірня компанія групи Suez забезпечує делеговане управління та розвиває цілий ряд історичних об'єктів без державних дотацій. Компанія Culture-Espaces – одна з небагатьох в Європі, яка забезпечує комплексне управління багатьма історичними будівлями та музеями від імені державних і приватних організацій. Зазначені організації уповноважують компанію впродовж тривалого терміну здійснювати

популяризацію, організацію культурно-освітньої діяльності та загальне управління об'єктами історії та культури. Компанія шляхом організації регулярних виставок, впровадження освітніх програм та нових технологій значно розширює кількість відвідувачів та підтримує постійний інтерес до таких об'єктів культурної спадщини. Ефективний менеджмент прилеглих територій дозволяє генерувати додаткові кошти для проведення реставраційних робіт [21].

Таким чином, завдяки механізму ДПП, приватний оператор забезпечує кращий рівень обслуговування широкого кола відвідувачів та долучається до реконструкції об'єктів.

З огляду на те, що Україна обрала курс європейський курс свого подальшого розвитку, в роботі доцільно буде більш ґрунтовно розглянути саме досвід успішних практик ДПП країн ЄС.

В ЄС щороку реалізується велику кількість проектів ДПП. За даними Європейського центру експертизи у сфері ДПП, у 2016 році в ЄС було реалізовано майже 60 проектів ДПП загальною вартістю 12 млрд. євро. Нижче наведено графік кількості та вартості проектів ДПП, що були реалізовані в ЄС з 2007 по 2016 рр.

Більшість проектів ДПП в ЄС були реалізовані в наступних сферах:

- транспорт – 31%
- медицина – 19%
- освіта – 13%
- телекомунікації - 10% .

Вищевказана статистика свідчить про перспективність розвитку ринку ДПП в Україні. Для успішної реалізації проектів ДПП, надзвичайно цінним є досвід реалізації проектів ДПП у ЄС та Україні на місцевому рівні. Ось приклади успішних практик

## ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

Проекти публічно-приватного партнерства впродовж багатьох років впроваджуються в секторі водопостачання та водовідведення. Наприклад, концесії на будівництво та експлуатацію об'єктів водопостачання та очистки стічних вод функціонують у Франції впродовж принаймні п'ятдесяти років, що стало поштовхом для розвитку великих і диверсифікованих приватних компаній – операторів об'єктів водопостачання та водовідведення.

З введенням у дію вимог директив Європейської Комісії щодо якості питної води та очистки стічних вод суттєво зросла і відповідальність органів державної влади в питанні забезпечення споживачів якісною питною водою. Для того, щоб виконати вимоги директив, багато країн повинні інвестувати значні кошти в будівництво нових або реконструкцію існуючих об'єктів водопостачання та очистки стічних вод. В результаті країни, які дотепер не залучали до цієї комунальної сфери приватний сектор, розглядають можливість використання технологій, досвіду та ресурсів приватного сектору для виконання вимог, зазначених вище директив.

За результатами недавнього дослідження Світового банку (*Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities, 2009*), яке стосувалось реалізації 65 великих проектів публічно-приватного партнерства в секторі комунального водопостачання та водовідведення на основі таких форм ППП, як контракти на управління, договори концесії та оренди, протягом останніх 15 років в 32 країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою, найбільші успіхи приватних операторів полягають у підвищенні ефективності господарської діяльності та якості послуг. Наприклад, переважна більшість приватних операторів, діяльність яких була розглянута Світовим банком, успішно скоротили втрати води, особливо в Західній Африці, Бразилії, Колумбії і Марокко. Хоча в окремих випадках не вдалось досягти значного прогресу, і показники втрати води залишались дуже незадовільними (більше 50%). Проведений аналіз також вказав на те, що залучення приватного оператора може суттєво підвищити рівень збору платежів за надані послуги. За даними

зазначеного дослідження в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою спостерігається постійне зростання кількості населення, що обслуговується приватними операторами з водопостачання: з 96 млн. в 2000 р. до 160 млн. на кінець 2007 р. (зокрема, завдяки збільшенню частки приватного сектору в Алжирі, Китаї, Малайзії та Росії). Тим не менш, багатьом концесіонерам не вдалось інвестувати прогнозовані фінансові ресурси у відповідності до початкових зобов'язань і, відповідно, плани щодо охоплення населення відповідними послугами не були повністю виконані.

У той же час, концесії, які поєднували приватне і публічне фінансування (наприклад, в Колумбії, Еквадорі та Аргентині), а також договори оренди з інвестиційними зобов'язаннями, в рамках яких інвестиції переважно напрямую фінансуються державним партнером, виявились більш успішними з точки зору розширення доступу населення до водопостачання.

Досвід Чилі у залученні приватного сектору до покращення системи водопостачання та водовідведення:

Успіхи Чилі щодо поліпшення ефективності водопровідно-каналізаційного господарства пов'язані з трьома основними факторами:

- стан водопровідно-каналізаційного господарства до залучення приватного сектору;
- стабільність політики в галузі;
- якість нормативно-правової бази, що передбачає: а) чіткий розподіл ролей між залученими органами, які відповідають за регулювання і нагляд, а також розмежування цих функцій і діяльності з надання послуг; б) регулювання, спрямоване на забезпечення операційної та інвестиційної ефективності, в тому числі шляхом визначення рівня послуг, скоріше регіонального, ніж муніципального рівня, для врахування ефекту масштабу і ефекту диверсифікації; в) зосередження на стабільному і вільному доступі до послуг (зокрема, через надання субсидій найбільш вразливим верствам населення); г) процес моніторингу, включаючи перевірку результатів діяльності операторів і високі штрафи у випадку невиконання зобов'язань; д) інноваційний механізм врегулювання

суперечок, які виникають між регулюючими органами та операторами (зокрема, в частині регулювання тарифів), через експертні консультації, тощо.

Досвід Вірменії у залученні приватного сектору до покращення системи водопостачання та водовідведення на прикладі виконання договору оренди в Єревані:

Договір оренди, підписаний у 2005 р. з компанією Veolia на надання послуг з водопостачання і водовідведення, загалом вважається докладним і збалансованим, оснований на показниках діяльності та орієнтованим на результат. Тим не менш, з виконанням цього договору пов'язані певні типові для водного сектору труднощі. По-перше, в період між тендером і початком дії договору відбулись зміни вихідних умов, такі як, наприклад, підвищення заробітної плати співробітникам компанії на 35%. Крім того, були відсутні чіткі дані базового року в частині індикаторів результативності, що призвело до розбіжностей в позиціях оператора і Комісії з регулювання суспільних послуг відносно того, на підставі яких даних і за якою методикою треба вимірювати результати діяльності. І наостанок, виникли труднощі з розробкою індикаторів результативності. У зв'язку з цим, ОЕСР надала дві основні рекомендації, а саме:

- всі дані, зібрані в процесі тендеру і використані для розрахунку ключових індикаторів бізнесплану, повинні бути оновлені до початку дії контракту, особливо, якщо між цими датами пройшов певний час;

- у випадку невизначеності або труднощів при отриманні достовірних даних на початок дії контракту доцільно визначити щорічні показники діяльності скоріше як встановлений відсоток покращення (розрахований на основі початкових даних, які необхідно встановити), аніж як певні фіксовані цифри (для того, щоб уникнути перерахунку фіксованих цифр щороку).

Крім того, такий підхід значною мірою стосується показника безперервності надання послуг.



## УПРАВЛІННЯ ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ.

Віднедавна проекти публічно-приватного партнерства поширюються на ті сфери, в яких значно зросло фінансове навантаження з точки зору традиційних обов'язків та функцій, покладених на державний сектор, зокрема це стосується управління відходами. З економічних причин, а також зважаючи на питання збереження навколишнього середовища, місцеві органи влади все менше розглядають традиційні сміттєзвалища/полігони твердих побутових відходів (ТПВ) як єдиний прийнятний варіант щодо вирішення проблеми відходів та забруднення навколишнього середовища. Більш сучасні методи, такі як «відходи → в енергію» (англ. Waste to energy scheme) та сортувальні станції потребують значних інвестицій та спеціалізованих технологій. Вибір прийнятної форми публічно-приватного партнерства базується на всебічному аналізі тих же передумов для проекту ДПП, що і в інших секторах комунальної інфраструктури, таких як водопостачання, водовідведення теплопостачання, та включає в себе розгляд обсягів та масштабів проекту, можливостей для застосування економічно обґрунтованих тарифів та співвідношення розподілених ризиків. Для проектів з управління відходами доцільними можуть бути найбільш розвинені форми ДПП, в яких переважна частина операційних ризиків передається приватному сектору.

Крім того, в рамках такої форми, як концесійна угода, передбачається, що приватний партнер не тільки фінансує проект, але й збирає платежі за надані споживачам послуги (у відповідності до принципу «забруднювач платить») та бере на себе ризик, пов'язаний з обсягами відходів.

Досвід Канади у залученні приватного сектору до реалізації проекту з утилізації відходів:

У Ванкувері, Канада, було прийнято рішення про укладання спільної угоди з приватним сектором з модернізації захоронення промислових відходів для використання в комерційних цілях. Угодою було передбачено утилізацію метану і вуглекислого газу для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище. В рамках укладеної угоди ДПП приватний партнер взяв на себе



зобов'язання з проектування, фінансування і будівництва теплоелектростанції. Планувалось, що теплоелектростанція буде використовувати газ, отриманий з органічних відходів, в якості альтернативного джерела енергії, та реалізується приватним партнером для потреб місцевої промисловості. Тепло, що вивільнюється в процесі виробництва електроенергії, та використовується для підігріву води, продається приватним партнером великому тепличному комплексу для задоволення потреб в опаленні. Приватна компанія і місто (міська адміністрація) розподіляють доходи від продажу виробленої електроенергії і теплової енергії. Основні учасники ДПП: Міська адміністрація Ванкуверу виступає в якості державного партнера. Місту належить ділянка, де відбувається захоронення відходів, місто також управляє звалищем, яке перебуває у власності міста. Приватним партнером виступає компанія з виробництва електроенергії, яка здійснює проектування, фінансування, будівництво і управління проектами комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, а також спеціалізується на їх продажі. Компанія BC Hydro, British Columbia Crown Corporation підзвітна міністерству енергетики, що виробляється когенераційними установками. Ще одним приватним партнером виступає агропромисловий сектор, який купує гарячу воду для використання в тепличному господарстві. У 2001 році місто оголосило конкурс на пошук партнера з фінансування, проектування, будівництва, управління та ефективного використання (з точки зору прибутковості) проекту комбінованого виробництва теплової та електричної енергії. На конкурс надійшло 5 пропозицій від приватних компаній, кожна з яких була розроблена на абсолютно різних підходах до утилізації і захоронення відходів. За результатами оцінки пропозицій в 2002 році міською радою було затверджено і підписано контракт ППП терміном на 20 років. Згідно із прийнятою структурою контракту місто продовжує управляти захороненням відходів (полігоном твердих побутових відходів). Будівництво трубопроводу довжиною 2,9 км було здійснено приватним оператором для збору і передачі газу з місця захоронення відходів найближчому аграрному комплексу шляхом спорудження між ними

електростанції з комбінованого виробництва теплової та електричної енергії. Будівництво електростанції завершилось в 2003 році, і в тому ж році об'єкт почав працювати з повним навантаженням (початкове навантаження складало 5,55 МВт на рік і збільшилось до 7,4 МВт в рік після введення в експлуатацію в 2004 році четвертого генератора). Використання газу з органічних відходів подібним способом сприяє скороченню викидів вуглекислого газу в атмосферу в більшій мірі, ніж їх переробка шляхом спалювання, і може порівнятися з видаленням 6000 автомобілів з доріг Канади. Розподіл ризиків. Міська адміністрація не здійснює будь-яких виплат приватним партнерам, які беруть участь в проекті, але гарантує поставку газу з органічних відходів протягом 20 років згідно з контрактом. У такий спосіб місто приймає ризик обмеження поставок у рамках проекту, але в той же час, мінімізує цей ризик через збереження відповідальності над управлінням системою збору газу. Загальний обсяг інвестицій в проект з боку приватних партнерів склав близько 10 млн. доларів. Доходи від продажу електричної енергії відходять приватному партнеру за виключенням 10% виплат місту.

Тож підсумуємо цей матеріал. Переваги для приватного сектору:

- приватний сектор володіє інформацією і технологіями, яких часто не вистачає державному сектору, для організації переробки твердих побутових відходів на комерційній основі;

- соціально-економічні переваги: проект сприяє створенню додаткових робочих місць (близько 300); Ванкувер отримує прибуток до 300 тис. доларів в рік від реалізації проекту, що дозволить покривати поточні експлуатаційні витрати; проект публічно-приватного партнерства перетворив досить дорогу програму захисту навколишнього середовища в більш ефективну економічну програму і створив додаткове джерело прибутку для міста. Переваги для навколишнього середовища: - проект сприяє скороченню викидів парникових газів приблизно на 200 тис. т. в рік, що відповідає викидам вуглекислого газу близько 40 тис. автомобілів; проект сприяє видобутку близько 500 тис. ГДж енергії в рік, що відповідає потребам в електроенергії від 3 тис. до 4 тис.

домогосподарств; проект сприяє скороченню споживання природного газу аграрним комплексом на 20%.

Тож наведений приклад проекту ДПП – це модель ефективного використання органічних відходів, яка забезпечує економічні та екологічні вигоди для суспільства через взаємодію приватного і державного секторів.

## БУДІВНИЦТВО ЖИТЛА (ПОЛЬЩА ТА ВЕЛИКОБРИТАНІЯ)

Метою реалізації державно-приватного партнерства у сфері будівництва нового житла є підвищення доступності житла для певних груп населення, наприклад молодих сімей, соціально незахищених верств, шляхом ефективного об'єднання ресурсів приватної сторони та управлінського потенціалу публічного партнера для реалізації суспільно-значущих завдань, покладених на органи місцевого самоврядування. Найпростіша структура проекту ДПП у такому випадку полягатиме у:

- будівництві нового багатоквартирного будинку для подальшої передачі квартир користувачам на правах оренди;

- управління новоствореним будинком приватним партнером (наприклад, таким проектом є проект ДПП у місті Уоррінгтон (Warrington) у Великобританії).

Іншим можливим проектом реалізації ДПП може передбачатися:

- комплексна реконструкція багатоквартирного будинку;

- залучення приватним партнером ресурсів для відновлення, розширення та подальшого управління таким будинком (прикладом такого проекту ДПП може бути проект у місті Шеффілд (Sheffield) у Великобританії та проект у місті Мурована Госліна (Mirowana Goślina) у Польщі).

Як свідчить практика вищеназваних країн, найчастіше договором передбачається обов'язок приватного партнера провести роботи з відновлення існуючих об'єктів нерухомості, які належать місцевій громаді, та збудувати нові об'єкти нерухомості, яких потребує громада, для їх подальшої оренди, в обмін на право збудувати окремі об'єкти нерухомості на земельній ділянці, що

належить територіальній громаді, для їх подальшого продажу та отримання прибутку. Успіх реалізації кожного проекту залежить, насамперед, від якості підготовки проекту, зокрема правильного розуміння взаємних переваг приватного партнера та органу місцевого самоврядування, які вони отримують від реалізації такого проекту. У процесі створення/відновлення житла на умовах ДПП орган місцевого самоврядування за законом зобов'язаний виконувати покладені на нього соціально-значущі завдання, тоді як приватний орієнтований на прибуткову комерційну діяльність. Співпраця в межах ДПП дозволяє територіальній громаді користуватися ресурсами, досвідом та знаннями приватного партнера, тоді як приватна сторона отримує стабільного та надійного партнера, а також регулярний дохід.

Механізм ДПП для будівництва житлових будинків може бути структурованим по-різному в залежності від:

- наявності прав на земельну ділянку (умови використання ділянки та розміщених на ній об'єктів, зокрема обладнання, комунікаційних мереж, тощо);
- юридичної структури правовідносин між партнерами, наприклад, в залежності від створення окремої юридичної особи;
- умови та терміни отримання квартир органами місцевого самоврядування;
- управління ресурсами, зокрема вирішення питання стягнення плати за квартири;
- умови закриття проекту (передача активів (квартир, будинків, земельних ділянок) визначеним суб'єктам);
- рішення щодо фінансування (за рахунок власних коштів приватного партнера, за рахунок залученого фінансування, тощо).

Прикладом проекту ДПП може бути укладення договору між органом місцевого самоврядування та приватним забудовником для будівництва житлових будинків та подальшого управління ними протягом встановленого періоду, наприклад 20 років.

Завданнями органів місцевого самоврядування у такому випадку можуть

бути:

- забезпечення підстав для будівництва нових або відновлення вже збудованих будинків;

- визначення категорій орендарів/користувачі квартир/приміщень;

- підготовка проектно-технічної документації.

Завданнями приватного партнера, у свою чергу, будуть:

- організація процесу будівництва;

- забезпечення фінансування будівництва за рахунок власних або залучених коштів;

- отримання дозволу на використання та передачу будинків. Залежно від особливостей кожного окремого проекту новозбудовані будинки можуть перебувати у власності: приватного партнера, спеціально створеної юридичної особи, або територіальної громади.

## ВУЛИЧНЕ ОСВІТЛЕННЯ (ВЕЛИКОБРИТАНІЯ)

Успішним прикладом взаємовигідної співпраці міста та приватного інвестора може слугувати проект ДПП, який реалізується у місті Бірмінгем (Великобританія). У місті Бірмінгем є приблизно 2500 кілометрів вулиць, доріг та міських автомагістралей, а також 850 мостів, тунелів та пов'язаних транспортних споруд. Відповідно, у темну пору доби місто має забезпечити підсвічення 97 000 вулиць, які належать місту. У минулому більшість з ламп, які використовувались для освітлення були натрієвими лампами високого тиску, ртутними або металогалогенними лампами високого тиску. До проекту ДПП більшість вуличного освітлення було застаріле та потребувало заміни. Заміна вуличного освітлення є частиною масштабнішого контракту (вартість робіт із заміни освітлення складає 117 млн. доларів США із загальної суми контракту 4,2 млрд. доларів США), спрямованого на поступове поліпшення у мережі автомагістралей та технічне обслуговування та управління 2500 кілометрами доріг, 4200 кілометрів тротуарів, 97 000 ліхтарів, 76 000 вулиць, 1100 світлофорів

і більше 850 мостів, тунелів та дорожніх споруд. Період реалізації проекту з 2007 по 2035. Прогнозоване енергозаощадження - 50%. Заміна освітлення передбачена у два етапи: Перший етап тривалістю 5 років (основний інвестиційний період, 2010 – 2015), протягом якого було замінено 57404 світильників на 35804 стовпів 21402 світлодіодів PhilipsIndalStela, 14204 звичайні натрієві світильники високого тиску та 198 інших типів світильників. Більшість капітальних витрат (Capex) були здійснені протягом періоду основних інвестицій, з червня 2010 року по червень 2015 року.

Перший етап зосереджувався на найбільш проблемних питаннях, зокрема:

- підвищення середнього стану доріг, проїжджої частини та тротуарів, особливо тих, що були в надзвичайно поганому стані;
- заміна до 41000 застарілих стовпів, в тому числі модернізація обладнання в стовпах для забезпечення контролю та підвищення ефективності управління електроенергією;
- реконструкція трьох основних тунелів міського центру з сучасним обладнанням для покращення безпеки;
- зміцнення мостів для того, щоб міські дороги були здатні витримувати більше навантаження;
- відновлення великої кількості старих регуляторів дорожньої сигналізації для вдосконалення можливості поєднати системи управління рухом з іншими установами.

Другий етап передбачав здійснення операційних витрат (Opex) протягом періоду з 2015 до 2035 року для підтримання більш високих експлуатаційних показників, які вже були досягнуті станом на 2015 рік. На цьому етапі також будуть поступово модернізовані приблизно 40 000 світильників. У випадку Бірмінгема приватний та комунальний сектори об'єднали свої зусилля з використанням приватних коштів, намагаючись оновити інфраструктуру міста відповідно до встановлених стандартів.

Партнерство також включає зобов'язання приватного партнера підтримувати інфраструктуру у належному стані протягом усього терміну дії

контракту. Оскільки місто та його мешканці і надалі користуються інфраструктурою, то приватний партнер відповідає за поточне управління та підтримання інфраструктури та її покращення.

Очікуваними результатами реалізації проекту є: - поліпшення якості світла від світлодіодів, що покращить видимість і загальну безпеку дорожнього руху шляхом зменшення кількості нещасних випадків, злочинів, забруднення навколишнього середовища; - висока експлуатаційна ефективність, надійність та тривалий термін експлуатації сприятимуть економії енергії та скороченню викидів двоокису вуглецю на 50% і більше; - модернізація систем вуличного освітлення з елементами керування та створення центральної системи управління дозволить досягти максимального енергозбереження; - можливість регулювати рівень електропостачання світлодіодних світильників сприятиме зменшенню нагрівання та дозволить продовжити термін служби таких пристроїв; - покращення освітлення буде помітним для населення і вплине на загальне уявлення про дороги та їх технічне обслуговування.

Окремо варто звернути увагу на те, що договір дозволяє приватному партнеру встановлювати світлодіодне освітлення, проте не вимагає періодичних оновлень технології. Разом з тим, існує загальна тенденція, що постачальник послуг активно шукає та досліджує нові технології для їх впровадження з метою використання найбільш енергоефективних та прогресивних технологій для вуличного освітлення, тим самим збільшуючи рентабельність проекту.

### **3.2. Концептуальні підходи щодо удосконалення правового механізму регулювання державно-приватного партнерства у період післявоєнної відбудови України**

У попередньому розділі роботи ми розглянули досвід зарубіжних країн щодо реалізації ДПП. Світовою практикою господарювання сформовано п'ять базових моделей партнерства державного й приватного секторів, що характеризуються особливими формами власності, фінансування й управління, а також строками реалізації проектів. До таких моделей належать:

- моделі оператора, кооперації (5–10 років);
- моделі концесії (20–30 років);
- моделі договору (3–5 років);
- моделі лізингу (8–15 років).

Вибір тієї чи іншої моделі залежить від виду діяльності та інфраструктурної мережі, в яких реалізується проект партнерства. На території країн континентальної Європи – Фінляндії, Німеччини, Греції, Італії, Нідерландів – реалізуються інвестиційні проекти із застосуванням схеми державно-приватного партнерства, однак нині вони не становлять значну частку публічних капіталовкладень. У Канаді та Японії прецеденти запровадження державно-приватного партнерства існують, зокрема, у сфері будівництва концесійних автомагістралей тощо. У США найбільш поширеними формами державно-приватного партнерства є концесії на будівництво автомобільних доріг.

Військове вторгнення РФ завдало важких ударів по економіці та інфраструктурній сфері України [18]. Ворогом знищено та пошкоджено велику кількість інфраструктурних об'єктів у сферах енергетики, залізничного, автомобільного, авіаційного, морського транспорту, нанесено ракетних і бомбових ударів по інженерних мережах, житловому фонду, громадських будівлях (закладах освіти, культури, спорту, охорони здоров'я тощо), промислових підприємствах і сільськогосподарських будівлях і спорудах та



інших об'єктах. Так, від початку великої війни станом на 1 вересня 2022 року в Україні зруйновано або пошкоджено приблизно 135,8 тис. будівель об'єктів житлового фонду, майже 1000 закладів охорони здоров'я, щонайменше 412 підприємств; зруйновано щонайменше 810 та пошкоджено 1639 об'єктів освітньої інфраструктури, пошкоджені 19 аеропортів і цивільних аеродромів, щонайменше 110 залізничних вокзалів і станцій, руйнувань зазнали 25 тис. км доріг та 315 мостів і мостових переходів державного, місцевого або комунального значення.

Відновлення цих об'єктів – пріоритет для України щонайменше на наступні десять років, а державно-приватне партнерство є одним із найзручніших для цього способів. Основна перевага такої реалізації намічених планів полягає в різноманітності можливостей, які Україна буде використовувати, зокрема допомогу з міжнародних фондів, залучення приватних інвесторів. Це дасть змогу пришвидшити весь процес, адже приватні інвестори будуть зацікавлені в швидкій реалізації проектів та отриманні коштів після введення в експлуатацію об'єктів, які будуть приносити прибуток завдяки платі за надані послуги.

Нагально постало одне із найважливіших завдань для країни – якнайшвидше відновити функціонування об'єктів критичної інфраструктури. У повоєнний період й інші об'єкти потребуватимуть відновлення та реконструкції; необхідним буде також введення в експлуатацію нових об'єктів, потрібних для повноцінного життя країни. Такі навантаження в короткі терміни покласти виключно на державний і місцеві бюджети не є можливим, тому вагому роль задля швидкої та якісної відбудови країни відіграє інвестиційна діяльність із боку приватного партнера (як українського, так і закордонного).

Для цього доцільно використовувати механізм державно-приватного партнерства, який, як показує досвід інших країн, є ефективним способом залучення грошових коштів у розвиток інфраструктури та надання послуг споживачам у багатьох сферах. ДПП приносить користь як державному та муніципальному сектору, так і приватному, а в підсумку виграють і кінцеві

споживачі послуг, отримуючи їх у необхідних обсягах і належної якості.

ДПП є відносно простим і зрозумілим механізмом для залучення приватного сектору. Саме бізнес зацікавлений у відкритості та можливості надавати послуги на основі співпраці «державний-приватний сектор», що значною мірою підвищує якість наданих послуг для населення. Така взаємодія бізнесу та влади для реалізації певного проєкту дає змогу швидкими темпами втілювати його в життя, де приватний сегмент отримує гроші, а держава отримує інфраструктурний об'єкт, школу, автомобільну дорогу тощо.

Державно-приватне партнерство в Україні характеризується переважно такими видами договорів, як концесія (передача державного або комунального майна у тимчасове користування приватному інвестору), управління майном (умовою є договір між державною, місцевою владою та приватним партнером; умовами договору передбачаються інвестиційні зобов'язання приватного сектору), спільна діяльність (взаємодія між учасниками без створення юридичної особи).

Існують інші типи договорів, які активно використовуються переважно у розвинених країнах світової економіки. Переваги співпраці на основі договорів концесії є взаємними: орган державного управління або орган місцевого самоврядування передає приватному партнеру певний інвестиційний об'єкт або проєкт та управління ним на визначений термін, де прибуток від експлуатації отримує інвестор.

На певних умовах передаються бізнесу права на створення об'єкта або управління ним на визначений термін; своєю чергою, інвестор, який реалізує проєкт, надає споживачам відповідні послуги належної якості. Проте приватний партнер має взяти на себе не лише вигоди; існують також і ризики, такі як майнова відповідальність і підприємницькі та інші ризики, якщо реалізація проєкту не вдасться.

Втім в умовах післявоєнного розвитку, який супроводжуватиметься післякризовим періодом, зростає зацікавленість приватного сектору до державної підтримки. Така підтримка у формі державного кредитування або

гарантування дає змогу знизити ризики приватних інвестицій і підвищити надійність інвестиційних проєктів.

До речі, державна підтримка в Україні передбачена також і для великих проєктів, у яких обсяг інвестицій перевищує суму, еквівалентну 20 млн євро, тривалість – до 5 років, та якими передбачається створення впродовж строку реалізації інвестиційного проєкту не менше 80 нових робочих місць у визначених відповідним законом сферах. Проте державна підтримка за згаданим законом не поширюється на інвестиційні проєкти, що відповідають ознакам державно-приватного партнерства, які мають бути реалізовані із застосуванням вимог законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію».

Досвід інших країн у сприянні розвитку ДПП демонструє ефективність функціонування спеціальних інституцій. Наприклад, Комітет ДПП Косово (The Kosovo PPP Committee) сприяє і підтримує впровадження державно-приватного партнерства в багатьох секторах економіки з метою забезпечення більш ефективної інфраструктури та державних послуг за нижчої вартості. Відповідний закон, який прийнятий у Косово, сприяє залученню інвесторів і визначає «пільгові рамки» для центрального уряду та муніципальних органів влади у впровадженні та розширенні інфраструктури та громадських послуг.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що найпоширенішими проєктами з відбудови із залученням державно-приватного партнерства у світі є ті, що реалізуються в галузі дорожньо-транспортної інфраструктури, портової, залізничної та авіаційної діяльності, розвитку трубопровідної інфраструктури та стадіонів. Значна частина таких об'єктів зазнали руйнувань в Україні. Окрім того, необхідно відбудувати або збудувати нові громадські будівлі, зокрема соціальної інфраструктури (школи, дитсадки, лікарні тощо).

У липні 2022 року на конференції в м. Лугано (Швейцарія) Україна представила потужний та всеохоплюючий план відновлення країни. Реалізація цієї стратегії розрахована на 10 років, вона отримала схвальні оцінки та підтримку від міжнародних партнерів. Україна ставить перед собою амбітну,

втім цілком реалістичну мету: до 2032 року здійснити стрибок від перехідної економіки до економіки, що розвивається.

В умовах повоєнного періоду важливо забезпечити стійкість економічної системи країни. Основну роль в організації відновлюваних процесів повинно відіграти ефективне врядування, що сприятиме і реалізації проєктів на засадах ДПП. У межах Програми з розвитку державно-приватного партнерства в Україні «Public-Private partnership development program (P3DP) in Ukraine», яка створена за підтримки Програми USAID «Конкурентоспроможна економіка України», було проведено різносторонній аналіз розвитку державно-приватного партнерства в Україні. На його основі було визначено основні напрями для його активізації з орієнтацією на екологічність, боротьбу з корупцією, дотримання гендерних квот, економічність:

- 1) покращення інституціонального забезпечення ДПП;
- 2) розвиток знань і навичок фахівців зі сфери ДПП;
- 3) вдосконалення нормативно-правового забезпечення;
- 4) створення пілотних проєктів впровадження ДПП на муніципальному рівні.

Умови воєнного стану в Україні значно посилили потребу у створенні нової інфраструктури та відновленні знищених і пошкоджених об'єктів. Враховуючи брак фінансування, технологій та управлінського потенціалу в цій сфері, доцільно використати приватний сектор із метою виконання стратегічно важливих проєктів і заходів щодо забезпечення базової інфраструктури, зокрема через застосування державно-приватного партнерства. Це особливо важливо для територій, які потерпіли від активних бойових дій чи тимчасової окупації. Ця проблематика активно обговорювалася на Всесвітньому економічному форумі в Давосі в середині травня 2022 р. Підходи до можливостей відновлення України на Давоському економічному форумі представляв комісар з економіки ЄС П. Джентілоні. Також були представлені результати наукових досліджень Аналітичного центру економічної політики щодо повоєнного відновлення України з Університету Каліфорнії (США). Здебільшого на Давоському форумі

оперували історичним прикладом надання допомоги Сполученими Штатами Америки країнам Європи після Другої світової війни.

Зокрема, важливим чинником відновлення Німеччини була наявність збереженого основного капіталу в промисловості, який під час війни сильно не постраждав, а також наявність високоякісного трудового потенціалу. Надані цій країні кредити призначалися для купівлі американських інвестиційних товарів. Завдяки «плану Маршалла» німецьку воєнну економіку вдалося трансформувати в індустріальну промислову модель; у технологічно відсталих галузях відбувся інноваційний стрибок.

Важливим елементом «плану Маршалла» була підготовка кадрів у США для модернізованих підприємств Європи. Важливим досвідом для України з «плану Маршалла» є створення такої організаційної структури, яка б змогла розробляти та керувати процесом відродження української економіки. Наприклад, для управління «планом Маршалла» у США створено незалежне агентство Economic Cooperation Administration (ECA), яке діяло з мінімальними контактами з Міністерством закордонних справ і Міністерством фінансів, що дало змогу скоротити бюрократичні процедури. Передбачалося, що керівники зазначених відомств не стануть керівником агенції, в результаті чого не буде відчутним політичний чи адміністративний тиски. Домовленість полягала в тому, що керівник повинен бути із сфери бізнесу, тож на цю посаду призначили П. Хоффмана, президента автомобільного концерну Studebaker. Відповідно допомога Україні інституційно доцільно може здійснюватися через аналогічне агентство за участі країн-донорів і за погодження з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

За аналогією з «планом Маршалла» доцільно, щоб одержувачі допомоги надавали докладні плани і звіти про інвестиційні проєкти і хід їх реалізації створеному агентству, яке встановлювало б і регулювало відповідні критерії і вимоги. Аналогічна програма допомоги Україні має бути плацдармом для обговорення та втілення майбутніх проєктів як серед державно-владних структур, так і серед потенційних інвесторів і дослідників з метою розробки та

ефективного впровадження плану відбудови для країни.

На початку жовтня 2022 року Верховною Радою України прийнято за основу проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» [47]. Цей законопроект передбачає: впровадження електронної системи закупівель для проєктів ДПП за стандартами ЄС; повноцінне впровадження типу проєктів ДПП, заснованих на платежах із бюджету, де держава не передає інвестору ризик попиту, а, по суті, оплачує «інфраструктуру в розстрочку» для післявоєнного відновлення України; спрощення процедури підготовки проєктів ДПП, особливо, що стосуватимуться відновлення інфраструктури у післявоєнний період, проєктів нового будівництва, що пов'язані з поствоєнною перебудовою економіки, а також «малих» проєктів до 5,3 млн євро; спрощення загальної процедури підготовки проєктів ДПП на державному та місцевому рівнях.

Передбачається підвищення прозорості підготовки і реалізації проєктів ДПП завдяки застосуванню системи електронних закупівель, що також і пришвидшить терміни підготовки проєктів. Якщо належним чином скористатися інструментами з відновлення, то можна ефективно вирішити значну частину проблем, що накопичилися в національній економіці, зокрема на основі імпульсу прискореного технологічного розвитку із застосуванням державно-приватного партнерства.

Україна повинна підготуватися до цієї роботи, зокрема створити свій національний координаційний орган, розробити стратегію та пріоритети відновлення, центральні та регіональні команди з управління проєктами, які повинні добре розуміти принципи роботи з фінансовими інструментами для публічних і приватних інвестицій у межах плану відновлення країни [10].

Необхідним кроком для втілення цього плану є створення відповідної фінансової структури у співпраці з ЄС, країнами-донорами та фінансовими

інституціями. Мають бути забезпечені доступність інформації і прозорість діяльності цієї та інших інституцій і рівні можливості для потенційних приватних інвесторів щодо участі у проєктах ДПП з відновлення українських об'єктів. Висновки і перспективи подальших досліджень.

Механізм державно-приватного партнерства покликаний підвищити ефективність та якість реалізації проєктів з відбудови та введення в експлуатацію нових об'єктів критичної інфраструктури, автомобільних, залізничних, морських та авіаційних шляхів, промислових і громадських будівель і споруд та інших об'єктів, які зазнали руйнувань і пошкоджень під час воєнних дій.

Для цього необхідні спільні злагожені дії держави та бізнесу, раціональний розподіл повноважень у співпраці зацікавлених сторін і перейняття досвіду в європейських країн та США.

Важливу роль у відновленні України повинна відіграти інвестиційна діяльність на основі механізму ДПП, що забезпечить можливість реалізувати відповідні проєкти, не перевантажуючи державний і місцеві бюджети.

Досвід європейських країн, які вели відбудову після військових конфліктів в останні десятиріччя, свідчить про доцільність розвитку інституціонального забезпечення механізму ДПП і прозорості інформації та діяльності відповідних інституцій. З урахування європейських підходів доцільно ще раз акцентувати, що до ознак державно-приватного партнерства належать :

- I. створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;
- II. довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- III. передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- IV. внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.



Серед проблем, які перешкоджають розвитку державно-приватного партнерства у Україні, основними є: неготовність приватного сектору: невелика кількість приватних операторів у вкрай невеликій кількості секторів. Сприйняття в середовищі українського бізнесу державно-приватного партнерства і концесій як проектів із вкрай високими ризиками й низькою прибутковістю, невизначеністю щодо майбутніх умов, а також неготовність органів влади до партнерських відносин і реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Для практичного запровадження основних форм ДПП з метою залучення приватних інвестиційних ресурсів для модернізації української економіки необхідне проведення цілеспрямованої послідовної державної політики розвитку ДПП. Вона має бути спрямована на формування сприятливого економічного та управлінського середовища для розроблення й реалізації проектів ДПП, а саме:

- удосконалення нормативно-правової бази регулювання відносин ДПП;
- удосконалення інституційного забезпечення розвитку ДПП;
- підвищення гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів ДПП у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Необхідною передумовою ефективного розвитку ДПП є формування загального сприятливого середовища для бізнесу, що передбачає покращення інвестиційного клімату, податкового та регуляторного середовища.

З метою якнайшвидшого усунення найбільш гострих проблем і перешкод у розвитку основних форм ДПП та активізації їх практичного запровадження необхідно:

- передбачити проведення щорічного моніторингу ефективності реалізації проектів ДПП та у разі необхідності внесення за його результатами пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавчо-нормативного забезпечення;
- сформулювати на державному, регіональному та місцевому рівнях бази інвестиційних проектів, що можуть бути реалізовані на засадах ДПП, розробити техніко-економічне обґрунтування проектів. При цьому можна передбачити, що



витрати на таке обґрунтування будуть компенсовані приватним інвестором після прийняття рішення щодо реалізації проекту;

- прискорити підготовку та розпочати реалізацію пілотних проектів ДПП у сфері будівництва автомобільних доріг та модернізації ЖКГ;
- опрацювати фінансові моделі та форми ДПП для їх застосування з метою реформування сфер охорони здоров'я та освіти.

Для удосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки й реалізації проектів ДПП необхідно:

- чітко визначити повноваження органів влади, які залучаються на всіх етапах підготовки та реалізації проектів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях з метою усунення дублювання функцій; визначити органи, які можуть укладати договір ДПП в якості його сторони;
- створити Центр державно-приватного партнерства при Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України, що втілюватиме проекти з ДПП, в тому числі а рамках реалізації Національних проектів;
- опрацювати можливість спрощення законодавчо-нормативної бази ДПП;
- розробити і затвердити регіональні програми комплексного оновлення основних фондів та розбудови інфраструктури;
- внести корективи до навчальних планів закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління шляхом запровадження спеціалізованих курсів щодо механізмів ДПП;
- запровадити програми підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань впровадження ДПП у сфері ЖКГ;
- забезпечити підготовку та розповсюдження посібників із застосування форм ДПП в різних сферах економіки, таких як транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство тощо.

У ході виконання магістерського дослідження ми показали, що у сфері публічного управління в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також у післявоєнний період надзвичайно актуальною є проблема державно-приватного партнерства.

Поставлена проблема щодо розвитку державно-приватного партнерства має бути вирішена через запровадження заходів, пов'язаних із зростанням відповідальності органів державної влади та громадської активності з боку представників бізнесових структур.

Основою для цього мають бути цінності євроінтеграційного курсу нашої держави та цінності демократичного врядування, повоєнної відбудови та розвитку партнерства держави, громадянського суспільства та приватного сектора.

З метою удосконалення національної політики у сфері державно-приватного партнерства необхідно:

На державному рівні потрібно вдосконалити нормативно-правову базу:

- з питань регулювання збитків, завданих як державі, так і приватному партнеру, унаслідок одностороннього розірвання контракту;
- у разі невиконання приватним партнером взятих на себе зобов'язань передбачити можливість заміни його без необхідності проведення нового конкурсу.

Крім того, пропозиціями можуть бути такі: посилити роботу щодо популяризації механізму державно-приватного партнерства у регіонах України. Створити координаційні органи з представників держави, бізнесу та громадянського суспільства з метою проведення моніторингу реалізації проектів державно-приватного партнерства, формування бази даних проектів для потенційного залучення приватних інвесторів, надання консалтингових та інших послуг. Провести громадські обговорення для визначення соціально важливих проблем, до вирішення яких може бути залучено приватний капітал. Залучити до розробки проектів державно-приватного партнерства організації громадянського суспільства, представників засобів масової інформації та громадськість.

Розробити низку заходів щодо підвищення кваліфікації та мотивування працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що займаються реалізацією проєктів державно-приватного партнерства. Застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації політики післявоєнної відбудови України дасть змогу залучити нові ресурси для проведення модернізації у найбільш постраждалих регіонах України, знизити навантаження на видаткову частину державного та регіональних бюджетів, залучити до реалізації інвестиційних проєктів фінансові ресурси, що до цього перебували «у тіні», перерозподілити ризики та посилити відповідальність сторін державно-приватного партнерства за реалізацію інвестиційних проєктів на місцевому та регіональному рівнях тощо.

## ВИСНОВКИ

За результатами дослідження теоретичного змісту нормативно-правових засад розвитку державно-приватного партнерства в Україні, а також аналізу кращих світових практик його реалізації в умовах суспільних криз проведено ґрунтовних аналіз та сформульовано пропозиції щодо удосконалення правового механізму реалізації державно-приватного партнерства в Україні в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови.

З урахуванням того, що розмаїтість видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для вирішення цілого ряду довгострокових задач – від створення і розвитку інфраструктури до розробки і адаптації нових перспективних технологій, його активне впровадження в Україні є нагальною потребою як в умовах дії правового режиму воєнного стану, так і в умовах післявоєнної відбудови.

1. З'ясовано, що ДПП є ефективним інструментом співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та юридичними особами для реалізації інвестиційних проєктів. ДПП може містити різні типи договорів про співпрацю, серед яких: концесійні договори, угоди про розподіл продукції, договори управління майном, договори про спільну діяльність тощо. Найчастіше ДПП використовується для проєктів будівництва доріг, мостів, аеропортів, стадіонів. Власне це ті об'єкти, які зруйновані в Україні та потребують першочергової реконструкції та реставрації.

2. В Україні вже прийняті закони, які регулюють використання ДПП. Проте сфера державно-приватного партнерства потребує змін у законодавстві, які б дозволили залучити приватні інвестиції та вивести співпрацю бізнесу та держави на новий рівень.

3. Об'єкти транспортної інфраструктури стали однією з ключових сфер, які зазнали найбільших руйнувань з боку агресора. Зокрема, найбільших руйнувань зазнали об'єкти дорожньої інфраструктури. Визначальним чинником, що здатний вивести транспортну інфраструктуру із кризи, є активне залучення інвестицій в цю сферу. У багатьох країнах держава бере на себе до 50 % таких

витрат, інколи зазначений показник набагато вищий. Проте в нинішніх умовах в Україні можливості державного фінансування обмежені. Тому вирішальним для розвитку вітчизняної транспортної інфраструктури має стати активне залучення коштів приватних інвесторів на засадах ДПП.

4. Для того, щоб ДПП стало інструментом залучення інвестицій у транспортну інфраструктуру, необхідно, перш за все, спростити порядок підготовки та реалізації проєктів ДПП із відновлення зруйнованих війною об'єктів, посилити інноваційну складову в таких проєктах та створити належне інституційне середовище у цій сфері.

5. Загальнодержавні настанови та політика національного рівня формують управлінські практики побудови співпраці між органами державної влади, громадськістю та сектором приватного бізнесу в залежності від умов воєнного стану. Тож досвід зарубіжних країн, які успішно розбудовували сферу державно-приватного партнерства під час кризових станів значно впливає на удосконалення державної політики у сфері державно-приватного партнерства в Україні і у період дії правового режиму воєнного стану, і у період післявоєнної відбудови. У цьому напрямі важливим є прийняття проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низки регуляторних нормативно-правових актів стосовно врегулювання бюджетних відносин під час реалізації договорів у рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійних договорів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про концесії : закон України № 997-XIV від 16 липня 1999 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гарантування прав концесіонерів : закон України № 2880-VI від 23 грудня 2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про внесення змін та доповнень до деяких законів України з метою стимулювання концесійної діяльності : закон України № 1414-IV від 3 лютого 2004 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про режим іноземного інвестування : закон України № 93 /97-ВР від 19 березня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про оренду державного та комунального майна : закон України № 2296-XII від 10 квітня 1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про місцеве самоврядування : закон України № 280-97- ВР від 21 травня 1997 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України: закон України № 2479-VI від 9 липня 2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про житлово-комунальні послуги : закон України № 1875-IV від 24 червня 2004 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Про тепlopостачання : закон України № 2633-IV від 2 червня 2005 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Про питну воду та питне водopостачання : закон України № 2918-III від 10 січня 2002 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про управління об'єктами державної власності : закон України № 185-V від 21 вересня 2006 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

14. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : закон України № 147/98-ВР від 3 березня 1998 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : закон України № 2624-VI від 21.10.2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
16. Про державно-приватне партнерство : закон України № 2404-VI від 1 липня 2010 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
17. План відновлення України. URL <https://recovery.gov.ua/>
18. Про введення воєнного стану в Україні: указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/22. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
19. Вдовенко Ю. С. Економіко-правова сутність концесії: методологічний аспект. *Зб. наук. пр. Київ. ун-ту економіки і технологій транспорту: Серія «Економіка і управління»*. Вип. 6. КУЕТТ, 2004. С. 62 – 69.
20. Відновлення України на засадах відповідального ведення бізнесу: цінності й стандарти: серія політичних діалогів про роль відповідальних бізнес-практик у відбудові України. URL: <http://surl.li/nluhl>
21. Власенко С. Оренда та концесія підприємств житлово-комунального господарства України: аналіз перших здобутків та прорахунків в регіонах. URL: <http://iskra.kiev.ua>.
22. Гриценко Л. Л. Науково-методичний підхід до оцінювання ризиків інноваційних проектів державно-приватного партнерства. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2015. № 1. С. 96–106.
23. Delmon D. Public-private partnership in infrastructure: practice. handle for state bodies The authorities. The World Bank, PPIAF, 2010. 134 с.
24. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: моногр. Х. : ХНАМГ, 2011. 356 с.
25. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія. Донецьк, 2007. 404 с.

26. Ємельянов В.М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком України: теорія, методологія, практика : монографія /: ПП Ємельянова Т.В., 2012. 420 с.
27. Ковальова О. М. Проблеми розвитку концесійних відносин в Україні. *Науковий вісник ОНЕУ*. 2014. № 1(209). С. 55–65.
28. Конституція України (зі змінами). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/Z960254K?an=1>
29. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні 2012-2017 роки. URL: <http://pppukraine.org/wp-content/uploads/2015/03/PPP-Development-Concept-2012-2017.pdf>
30. Круглов В. В. Розвиток державно-приватного партнерства в Україні: механізми державного регулювання: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. 252 с.
31. Малін О.Л. Аналіз розвитку державно-приватного партнерства в Україні та світі: якісні зміни та головні тренди 2020 року : аналітичний звіт. Одеса, 2020. 31 с. URL: [https://economics.net.ua/files/analytics/2020\\_MOL.pdf](https://economics.net.ua/files/analytics/2020_MOL.pdf)
32. Матеріали представництва ООН в Україні з питань розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері економіки. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
33. Мушчинська Н.Ю. Дослідження сучасного стану розвитку відносин державно-приватного партнерства в Німеччині та Україні. URL: [http://eprints.kname.edu.ua/39786/1/ecnem\\_2011\\_8\\_28.pdf](http://eprints.kname.edu.ua/39786/1/ecnem_2011_8_28.pdf)
34. Надолішній П. І. Інститут публічно-приватного партнерства в Україні: роль публічної влади і умови становлення. *Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика*. Одеса, 2011. Т. 2. С. 70–72..
35. Назарко С.О., Канцур І.Г., Познанська І.В. Управління людським капіталом в умовах війни. URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/>
36. Наумов Д. Ю. Державно-приватне партнерство як інструмент державного управління економікою України, розвитку ринку праці та трудового потенціалу промисловості. *Економіка та держава*. 2011. № 2. С. 33. – 40.



37. Національна рада з відновлення України від наслідків війни URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist>
38. Офіційний сайт Організації з економічного співробітництва та розвитку. URL: <http://www.oecd.org>.
39. Офіційний сайт Європейського Експертного центру з ДПП (European PPP Expertise Centre, ЕРЕС). URL: <http://www.eib.org/epes>.
40. Офіційний сайт Європейської Комісії. URL: <http://ec.europa.eu>.
41. Офіційний сайт Консалтингового агентства з публічно приватного партнерства в інфраструктурі (The Public – Private Infrastructure Facility, PPIAF). URL: <http://www.ppiaf.org>.
42. Офіційний сайт Львівської державної обласної адміністрації. URL: <http://loda.gov.ua>.
43. Офіційний сайт Світового банку. URL: <http://www.worldbank.org>.
44. Поняття державно-приватного партнерства: оцінка зарубіжних та вітчизняних визначень. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/1>
45. Програма «Велика реставрація». URL: <https://www.president.gov.ua/news/programa-velika-restavraciya-rozrahovana-na-kilka-rokiv-pere-66669>
46. Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: Наказ Міністерства економіки України від 31 січня 2022 р. №109/37445 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/re37445?an=1>
47. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card>
48. Рагімов Ф., Баштанник В. Формування концептуальних засад механізмів державного управління регіональним розвитком територій в умовах

децентралізації. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, № 2, 2021. DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.2.3>

49. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: досвід країн світу. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління*, 2015. № 2. С. 103-112.

50. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. URL:<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%>

51. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n2591](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2591)

52. Узунов Ф. В. Удосконалення інструментарію реалізації державноприватного партнерства в Україні: дис. канд. наук держ. управління: 25.00.02 / Узунов Федір Володимирович Київ, 2015. 381 с.

53. Шевченко Б. О. Відносини партнерства в контексті трансформаційних змін державного управління в умовах глобалізації. *Технологічний аудит та резерви виробництва*. 2015. № 1/7(21). С. 12–17..

54. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>

55. Якобчук В.П., Ходаківський Є.І., Литвинчук І.Л. Роль публічного управління у формуванні нової моделі державного регулювання економіки. URL:[https://scholar.google.com.ua/citations?view\\_op=view](https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view)

56. Knuepfer, Werner (2010), «Public-private partnerships (PPP) in the context of the use of modern forms of management of property complexes», available at: <http://www.duma.gov.ru/sobstven/analysis/corporation/161007/5knuepfer.htm>

57. Ukraine crisis 2022-2023: 1 year of response. [https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2023-02/IOM\\_Ukraine\\_Regional\\_Response-1\\_Year\\_Special\\_Report.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/2023-02/IOM_Ukraine_Regional_Response-1_Year_Special_Report.pdf)

**ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ  
У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО  
ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

**ЗАКони УКРАЇНИ:**

- Цивільний кодекс України;
- Господарський кодекс України;
- Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI;
- Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV;
- Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14 грудня 1999 р. № 1286-XIV;
- Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21 жовтня 2010 р. № 2624-VI;
- Закон України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» від 08 липня 2011 р. № 3687-VI.

**ПІДЗАКОННІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ  
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА:**

- Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384 "Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства"
- (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 294 "Про внесення змін до Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства");

- (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 401 "Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим");
- Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232 "Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 541 "Про затвердження Порядку заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 621 "Про затвердження Порядку повернення концесіодавцю об'єкта концесії після припинення дії концесійного договору";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 706 "Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 950 "Про затвердження Порядку залучення радників для підготовки проекту, що здійснюється на умовах концесії";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2021 № 909 "Про порядок проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу в електронній торговій системі";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 № 1241 "Про затвердження Порядку ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства";
- Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2023 № 117 "Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства";

– Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 № 222 "Про затвердження Порядку спрямування коштів на підготовку проектів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності";

– Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.06.2016 № 944 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними";

– Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 26.05.2020 № 986 "Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору" зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 06.07.2020 № 628/34911;

– Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 22.12.2020 № 2721 "Про затвердження Порядку конкурсного відбору незалежних експертів", зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15.02.2021 № 191/35813;

– Наказ Міністерства економіки України від 14.12.2021 № 1067 "Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства", зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31.01.2022 № 109/37445.