

*Лісний М. В., аспірант Національного університету цивільного захисту
України*

*Lisnyi M., Postgraduate Student at the National University of Civil Defence of
Ukraine*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИМ ПАРТНЕРСТВОМ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN UKRAINE'S NATIONAL SECURITY SYSTEM

У статті досліджено механізми публічного управління у сфері реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП) в умовах повоєнного відновлення України. Обґрунтовано, що аксіологічною основою ДПП є категорія публічного інтересу, яка забезпечує баланс між соціальною цінністю та комерційною рентабельністю проектів. Проаналізовано трансформацію взаємодії держави та бізнесу під час воєнного стану крізь призму національної безпеки та захисту критичної інфраструктури. Окреслено ключові економічні, політичні та соціальні ризики залучення інвестицій. На основі адаптації досвіду країн ЄС запропоновано стратегічні напрями вдосконалення публічного управління, зокрема: гармонізація законодавства з європейськими директивами, створення Спеціалізованої агенції з розвитку ДПП та запуск Єдиної державної цифрової платформи управління проектами.

Ключові слова: *публічне управління, державно-приватне партнерство, публічний інтерес, повоєнне відновлення, національна безпека, критична інфраструктура.*

The article examines public governance mechanisms in the field of public-private partnership (PPP) project implementation within the context of Ukraine's post-war recovery. It is substantiated that the axiological foundation of PPP is the category of public interest, which ensures a balance between the social value and commercial profitability of projects. The transformation of state-business interaction under martial law is analyzed through the prism of national security and critical infrastructure protection. Key economic, political, and social risks of investment attraction are outlined. Based on the adaptation of EU experience, strategic directions for improving

public governance are proposed, including: legal harmonization with European directives, the creation of a Specialized Agency for PPP Development, and the launch of the Unified State Digital Platform for Project Management.

Keywords: *public governance, public-private partnership, public interest, post-war recovery, national security, critical infrastructure.*

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд публікацій засвідчив постійний інтерес дослідників до проблематики розвитку системи публічно-приватного партнерства в умовах невизначеності. Сутність, концептуальні засади і роль приватнопублічного партнерства в системі національної безпеки України досліджено у працях К. Павлюк та С. Павлюк, В. Маслов, В. Круглов, О. Вашев та С. Хижняк, Ю. Залознова, І. Петрова, Н. Трушкіна.

Постановка завдання. Метою статті є теоретичне обґрунтування та визначення напрямів удосконалення механізмів публічного управління у сфері державно-приватного партнерства в умовах повоєнного відновлення України з урахуванням балансу між національною безпекою та комерційною ефективністю приватних інвестицій.

Постановка проблеми. У сучасних умовах динамічного розвитку державності, глобалізаційних зрушень та безпрецедентних безпекових викликів, особливого значення набуває пошук та імплементація ефективних механізмів синергетичної взаємодії між органами державної влади, бізнес-структурами та інститутами громадянського суспільства. Трансформація парадигми публічного управління від класичної бюрократичної моделі до концепції результативного та прозорого врядування вимагає відмови від суто директивних методів на користь партнерських, діалогових форм співпраці.

Одним із найбільш дієвих та апробованих світовою практикою інструментів такої взаємодії є державно-приватне партнерство. Воно розглядається не просто як юридична чи фінансова конструкція, а як стратегічний інструмент реалізації державної політики, спрямований на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку на національному та регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу. В умовах хронічної обмеженості бюджетних ресурсів, критичного зносу базової інфраструктури та гострої необхідності залучення масштабних іноземних та внутрішніх інвестицій, державно-приватне партнерство дозволяє об'єднати фінансові, управлінські, технологічні та інноваційні можливості державного та приватного секторів задля вирішення суспільно значущих завдань без надмірного боргового навантаження на публічні фінанси.

У науковій літературі та нормативно-правовому дискурсі державно-приватне партнерство визначається як складна, багаторівнева система довгострокових, юридично оформлених взаємовідносин між публічним партнером та приватним партнером. Ця система базується на чіткому розподілі відповідальності за проектування, будівництво, експлуатацію та обслуговування об'єктів, а також на розподілі технічних, фінансових, комерційних ризиків, матеріальних і нематеріальних ресурсів та результатів спільної діяльності з метою досягнення максимального суспільно корисного ефекту.

У сфері публічного управління таке партнерство виступає не лише альтернативною формою державних закупівель, а фундаментальним механізмом реалізації публічної політики. Основна відмінність від традиційного державного замовлення полягає в тривалому характері відносин, які зазвичай тривають від п'яти до тридцяти і більше років, а також у глибокому залученні приватного бізнесу до управління публічним майном або надання послуг, які традиційно вважались виключною монополією держави [2].

Залежно від специфіки розподілу правомочностей та фінансових зобов'язань, у світовій практиці сформувалися різні форми взаємодії. Найбільш поширеною є концесія, за якої приватний партнер будує або модернізує об'єкт, управляє ним і збирає плату безпосередньо з користувачів, що найчастіше застосовується при будівництві автомагістралей, портів та аеропортів. Іншою формою є договори управління та обслуговування, коли публічний власник передає приватному оператору функції поточного управління об'єктом за визначеною винагороду, що є типовим для водоканалів та сфер поводження з відходами. Також застосовуються договори оренди, де приватний партнер орендує державне майно, модернізує його та експлуатує на свій ризик, наприклад, у комунальній теплоенергетиці. Окреме місце посідає приватна фінансова ініціатива, за якої приватний сектор фінансує та будує об'єкт, а держава згодом орендує його, виплачуючи регулярні внески, що активно використовується для зведення шкіл, лікарень та адміністративних будівель.

Для України розвиток цих форм взаємодії є критично актуальним вектором розвитку. Це пов'язано з потребою системної модернізації транспортної, енергетичної, комунальної, соціальної та цифрової інфраструктури. Ескалація цієї потреби відбулася внаслідок повномасштабної війни, коли руйнування інфраструктурного каркасу країни досягло катастрофічних масштабів, а потреби у фінансуванні відновлення в рази перевищують поточні та прогнозні спроможності Державного бюджету України [2].

Державно-приватне партнерство ґрунтується на системі імперативних принципів, серед яких добровільність, взаємна вигода, рівність перед законом,

прозорість, конкурентність, відповідальність за виконання договірних зобов'язань та довгостроковість співпраці. Проте саме принцип забезпечення публічного інтересу є визначальним і системоутворюючим. Будь-яка форма взаємодії між державним апаратом і комерційним капіталом позбавлена сенсу, якщо вона не спрямована, перш за все, на задоволення суспільних потреб і суспільного блага.

У сучасній теорії публічного управління категорія публічного інтересу посідає центральне місце. Вона виступає ціннісним орієнтиром діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, визначає вектор формування державної політики та слугує головним критерієм оцінювання її ефективності. Публічний інтерес не є простою арифметичною сумою приватних інтересів окремих громадян чи груп. Це інтегрована, усвідомлена, визнана державою та закріплена в правовій системі сукупність суспільно значущих потреб, без задоволення яких неможливий стабільний розвиток, безпека та прогрес соціуму.

Специфіка такого партнерства полягає у спробі діалектичного поєднання, на перший погляд, протилежних інтересів. З одного боку перебуває публічний партнер, чиєю метою є суспільне благо, доступність послуг, соціальна справедливість та екологічна безпека. З іншого боку діє приватний партнер, орієнтований на отримання прибутку, повернення інвестицій, розвиток власного бізнесу та мінімізацію комерційних ризиків. Ефективність управління проектом прямо залежить від здатності сторін досягти стійкого компромісу у цій точці балансу. Якщо держава занадто сильно обмежить комерційні інтереси бізнесу, наприклад, через жорстке ручне регулювання тарифів нижче ринкового рівня, приватний інвестор піде з проекту. Якщо ж держава самоусунеться від контролю, бізнес у гонитві за максимізацією прибутку може знизити якість послуг або зробити їх недоступними для більшості громадян, що призведе до порушення публічного інтересу.

Важливим завданням держави є створення транспарентних та передбачуваних умов для залучення приватного капіталу. Держава має виступати не як жорсткий контролер, а як надійний партнер та гарант прозорих правил гри. Це передбачає абсолютну відкритість та діджиталізацію конкурсних процедур через електронні системи, забезпечення рівного доступу всіх учасників до верифікованої інформації про об'єкт, впровадження антикорупційних запобіжників на етапі підготовки умов конкурсу та створення дієвих механізмів досудового врегулювання спорів за допомогою міжнародного комерційного арбітражу.

На регіональному та місцевому рівнях особливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, включаючи територіальні громади, місцеві ради та їхні виконавчі органи. В умовах децентралізації місцева влада отримала значні повноваження та ресурси, а також відповідальність за життєзабезпечення громад. Оскільки місцева влада перебуває у безпосередньому контакті зі споживачами послуг, вона найкраще обізнана з реальними деструкціями та дефіцитами локальної інфраструктури, будь то необхідність модернізації міської лікарні, очисних споруд чи термомодернізації дитячих садків.

Органи місцевого самоврядування у проектах партнерства мають виступати ініціаторами локальних проектів, оскільки вони здатні точно прорахувати платоспроможний попит населення, врахувати специфіку просторового планування території та збалансувати інтереси локального бізнесу й мешканців громади. Сучасне публічне управління у цій сфері категорично відкидає кулуарність. Належна реалізація проектів вимагає активного залучення інститутів громадянського суспільства. Процес має послідовно проходити етапи від ініціації проекту до громадських консультацій, слухань, екологічної та соціальної оцінки і, зрештою, завершуватися публічним моніторингом виконання. Це дозволяє уникнути соціальної напруги та значно підвищує рівень суспільної довіри до інвестиційних проектів, мінімізуючи звинувачення влади у лобіюванні приватних інтересів.

Публічний інтерес у сфері національної безпеки в контексті партнерства включає в себе кілька обов'язкових імперативів. Перш за все, це збереження державного контролю над стратегічними активами, такими як магістральні газопроводи, залізничні вузли, системи диспетчеризації та об'єкти атомної і великої гідроенергетики. Також критично важливим є забезпечення кіберстійкості цифрових платформ, які створюються за участю приватних компаній, та гарантування безперебійності функціонування об'єктів в умовах надзвичайних ситуацій та військових дій. Окрему увагу слід приділяти унеможливленню прихованого проникнення капіталу з країн-агресорів або афілійованих із ними офшорних юрисдикцій до структури власності приватного партнера через механізми ретельного скринінгу кінцевих бенефіціарних власників [4, с.162].

Особливої гостроти набуває питання залучення міжнародних консорціумів та інституційних інвесторів до відбудови. З одного боку, Україна критично потребує західного капіталу, передових технологій, наприклад, у будівництві "розумних" енергетичних мереж, та західного управлінського досвіду. З іншого боку, публічне управління має вибудувати такі договірні рамки, які б включали право держави тимчасово перехоплювати управління об'єктом у разі загрози

національній безпеці або невиконання інвестором оборонних нормативів. Це дозволить повністю нівелювати ризики втрати суверенітету над критичними вузлами життєзабезпечення країни.

Попри високу привабливість державно-приватного партнерства, його практична імплементація пов'язана з високою концентрацією ризиків. Публічне управління у цій сфері має змістити фокус із ліквідації наслідків на превентивний ризик-менеджмент, чітко розмежовуючи загрози за їхнім походженням.

Економічні та фінансові ризики становлять найбільш об'ємну групу, яка в умовах війни зросла експоненційно. До неї належать валютно-курсові коливання, оскільки інвестор зазвичай залучає кошти в іноземній валюті, тоді як виручка від експлуатації об'єкта в Україні надходить у гривні, і різка девальвація здатна повністю зруйнувати фінансову модель проекту. Сюди ж відноситься інфляційний тиск, коли стрімке зростання вартості будівельних матеріалів та енергоносіїв веде до суттєвого подорожчання кошторису проекту на етапі будівництва. Окрему загрозу становить ризик попиту, пов'язаний із помилками у прогнозуванні реального використання об'єкта, наприклад, якщо реальний трафік на концесійній дорозі виявиться значно меншим за прогнозний через міграційні процеси.

Політико-правові ризики мають вирішальне значення для довгострокових інвесторів, які заходять у проекти на десятиліття. Ці ризики включають так звані регуляторні шторми, що проявляються у частій зміні профільного законодавства, податкових ставок чи скасуванні раніше наданих преференцій. Також небезпечним є дисконтинуїтет державної політики, коли зміна політичного керівництва країни чи місцевої громади супроводжується спробами ревізії або розірвання раніше укладених договорів. Ситуація ускладнюється слабкістю судової системи та відсутністю сталих прецедентів захисту прав інвесторів у національних судах у спорах із державними органами.

Соціальні та корупційні ризики часто виникають через когнітивні упередження населення, яке ототожнює партнерство із прихованою приватизацією та очікує стрімкого зростання тарифів за одночасного зниження якості або закриття нерентабельних, але соціально важливих філій, наприклад, сільських амбулаторій. Корупційні ризики залишаються традиційно високими на етапах кваліфікаційного відбору та оцінки конкурсних пропозицій, укладання додаткових угод, які розмивають первісні зобов'язання приватного партнера, а також під час розподілу субсидій чи компенсацій із бюджету на покриття збитків приватного оператора.

У сфері транспорту та логістики це передбачає створення мережі концесійних автобанів, які інтегрують Україну в європейську мережу,

модернізацію портової інфраструктури Дунайського кластеру та Чорного моря, а також побудову мультимодальних логістичних хабів на кордоні з Європейським Союзом. У муніципальній та житлово-комунальній інфраструктурі пріоритетом є повна реконструкція зруйнованих систем централізованого водопостачання та водовідведення із впровадженням енергоефективних технологій та будівництво сучасних сміттєпереробних заводів за екологічними стандартами.

В енергетичному секторі партнерство дозволить реалізувати децентралізацію генерації через будівництво об'єктів маневреної газової генерації, відновлюваних джерел та систем накопичення енергії. Нарешті, у соціальній інфраструктурі перспективним є будівництво та довгострокова експлуатація сучасних багатoproфільних лікарень та освітніх кампусів, де приватний партнер забезпечує утримання будівлі та обладнання, а держава через профільні інституції оплачує послуги для громадян.

Для запуску цих проектів у повоєнний період публічному управлінню необхідно реалізувати тріаду стратегічних умов. Вона включає в себе впровадження механізмів мультидонорського страхування воєнних ризиків через міжнародні інституції, створення Державного екофонду гарантій для покриття валютних ризиків приватних інвесторів, а також повну синхронізацію національних процедур із вимогами Європейського Союзу щодо прозорості, конкуренції та сталого розвитку [3].

Досвід держав-членів Європейського Союзу наочно демонструє, що партнерство держави та бізнесу є зрілим та високоефективним інструментом, якщо воно функціонує в межах жорсткої, але гнучкої регуляторної рамки. Європейська модель акцентує увагу не на отриманні миттєвого фінансового зиску, а на оцінці вартості проекту протягом усього життєвого циклу об'єкта та забезпеченні екологічних, соціальних та управлінських критеріїв сталого розвитку.

Вивчаючи ці уроки, Україні необхідно терміново імплементувати в національне законодавство інструмент змішаного фінансування, щоб ефективно комбінувати кошти західних фондів допомоги з приватним капіталом. Також слід відмовитися від практики вибору інвестора суто за критерієм найнижчої ціни будівництва, змістивши фокус на найменшу вартість обслуговування об'єкта протягом усього терміну дії договору. Насамкінець, доцільно створити єдиний незалежний інституційний орган, який надаватиме висококваліфіковану юридичну та технічну допомогу муніципалітетам під час ведення переговорів із великими міжнародними інвесторами.

Подальший розвиток та масштабування державно-приватного партнерства в Україні в контексті євроінтеграції та повоєнного відновлення потребує комплексного, системного вдосконалення всієї системи публічного управління за кількома магістральними напрямками.

Першим напрямом є нормативно-правова та інституційна модернізація. Вона передбачає завершення повної гармонізації Закону України "Про державно-

приватне партнерство" та Закону України "Про концесію" з відповідними Директивами Європейського Союзу про присудження контрактів на концесію. Необхідно забезпечити законодавчу стабільність для інвесторів мінімум на п'ятнадцять років через гарантування незмінності базових регуляторних правил. Також важливим кроком має стати створення Спеціалізованої агенції з розвитку партнерства з офісами в регіонах, яка б виступала єдиним вікном для інвесторів та займалася підготовкою якісних техніко-економічних обґрунтувань за міжнародними стандартами.

Другим напрямом є нарощення кадрового та управлінського потенціалу. Це вимагає запровадження обов'язкових сертифікованих програм підвищення кваліфікації для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань фінансового моделювання, ризик-менеджменту та управління довгостроковими контрактами. Паралельно має бути створена національна база даних кращих та гірших практик, щоб локальні громади могли уникати типових помилок при складанні угод.

Третім напрямом виступає тотальна діджиталізація та впровадження сучасних електронних інструментів. Сюди відноситься запуск Єдиної державної цифрової платформи управління проектами партнерства на базі сучасних екосистем відновлення, автоматизація процесів моніторингу виконання ключових показників ефективності приватними партнерами за допомогою технологій інтернету речей, а також впровадження електронних кабінетів для інвесторів та інструментів онлайн-контролю з боку громадянського суспільства за фінансовими потоками в межах проектів [1, с.28].

Державно-приватне партнерство є не просто допоміжним фінансовим інструментом, а фундаментальним, стратегічним механізмом сучасного публічного управління, який забезпечує синергетичне об'єднання ресурсів, компетенцій та ризиків держави, бізнесу та громадянського суспільства задля реалізації суспільно значущих проектів. Аксіологічною та праксеологічною основою функціонування цієї системи виступає публічний інтерес, який імперативно визначає спрямованість діяльності всіх учасників партнерства на досягнення суспільного блага, підвищення якості та доступності публічних послуг, захист прав громадян та забезпечення сталого розвитку.

В умовах екзистенційних сучасних викликів, зумовлених наслідками повномасштабного військового вторгнення, критичною необхідністю масштабної та швидкої відбудови зруйнованого інфраструктурного потенціалу та стратегічним курсом на повноправну європейську інтеграцію України, значення інструментів державно-приватного партнерства зростає в рази.

Ефективність практичної реалізації цієї моделі в Україні в цей доленосний період прямо залежатиме від здатності інститутів публічної влади забезпечити філігранний баланс між комерційною доцільністю для приватного капіталу та суспільною корисністю і соціальною справедливістю проектів. Держава повинна гарантувати абсолютну інституційну та процедурну прозорість управлінських

процесів на всіх етапах, надійно захистити національні інтереси та суверенітет у сфері безпеки критичної інфраструктури, а також створити та підтримувати високий рівень громадського контролю та довіри з боку населення.

Комплексна модернізація та вдосконалення механізмів публічного управління у цій сфері, підкріплена успішною адаптацією кращих європейських практик, здатна не лише кардинально підвищити інвестиційну привабливість України на глобальному ринку капіталу, а й стати потужним локомотивом прискореного повоєнного відновлення держави, забезпечивши її довгострокову стійкість, конкурентоспроможність та сталий розвиток у європейській родині народів.

Список використаних джерел:

1. Жовнірчик Я. Ф. Напрямки оптимізації взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2013. Вип. 4. С. 25–32. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2013_4_5.pdf.
2. Подольська Є.А., Назаркін П.О. Новий сенс й інноваційні способи забезпечення соціальної безпеки. Вісник Одеського національного університету. Серія : Соціологія і політичні науки. 2015. Т. 20. Вип. 2. С. 19–25.
3. Шахматова Т. А. Тенденції формування та розвитку системи забезпечення соціальної безпеки національної економіки. Університетські наукові записки. 2014. № 4. С. 249–256.

References:

1. Zhovnirchik, Ya. F. (2013), "Directions for optimizing relations between public authorities and institutions of civil society", *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*. Seriiia : Upravlinnia, vol. 4, pp. 25–32, retrieved from : http://nbuv.gov.ua/jpdf/Nvamu_upravl_2013_4_5.pdf.
2. Podolska, Ye. A., & Nazarkin, P. O. (2015). *Novyi sens y innovatsiini sposoby zabezpechennia sotsialnoi bezpeky* [New meaning and innovative ways to ensure social security]. *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu*. Seriiia: Sotsiologhiia i politychni nauky, 20(2), 19–25.
3. Shakhmatova, T. A. (2014). *Tendentsii formuvannia ta rozvytku systemy zabezpechennia sotsialnoi bezpeky natsionalnoi ekonomiky* [Trends in the formation and development of the system for ensuring social security of the national economy]. *Universytetski naukovy zapysky*, (4), 249–256.