

DOI: 10.52363/2414-5866-2024-2-6

УДК: 351.9:334.72:338.49

*Порока М.В., аспірант НДЦ НУЦЗ України, м. Харків,
ORCID: 0009-0001-7966-1009*

*Poroka M., Postgraduate Student of the Research Center, National University of
Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО- ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТУ ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ

THEORETICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FORMATION AS AN INFRASTRUCTURE RECOVERY TOOL

У статті досліджено теоретичні засади формування державно-приватного партнерства як інструменту відновлення інфраструктури. Розкрито сутність поняття "державно-приватне партнерство" та його ключові характеристики. Проаналізовано основні форми та моделі реалізації проєктів державно-приватного партнерства, визначено їх особливості та сфери застосування. Систематизовано переваги впровадження механізмів державно-приватного партнерства для всіх учасників взаємодії, а також потенційні ризики, що можуть виникати при реалізації проєктів. Обґрунтовано важливість використання державно-приватного партнерства як ефективного інструменту для відновлення інфраструктурних об'єктів. На основі теоретичного аналізу визначено ключові принципи формування успішного державно-приватного партнерства та запропоновано рекомендації щодо його ефективного впровадження у сфері відновлення інфраструктури.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, інфраструктура, форми партнерства, моделі партнерства, відновлення інфраструктури.

The article examines the theoretical foundations of public-private partnership formation as a tool for infrastructure recovery. The essence of the «public-private partnership» concept and its key characteristics are revealed. The main forms and models of public-private partnership project implementation are analyzed, and their features and spheres of application are determined. The advantages of implementing public-private partnership mechanisms for all participants in the interaction are systematized, as well as potential risks that may arise during project implementation. The importance of using public-private partnerships as an effective tool for infrastructure facilities recovery is substantiated. Based on theoretical analysis, the key principles of forming successful

public-private partnerships are identified and recommendations for its effective implementation in the field of infrastructure recovery are proposed.

Keywords: *public-private partnership, infrastructure, partnership forms, partnership models, infrastructure recovery, private investment, risk management.*

Постановка проблеми. В умовах сучасних викликів, що постали перед Україною, питання відновлення пошкодженої та зруйнованої інфраструктури набуває особливої актуальності. Масштаби необхідних відновлювальних робіт вимагають значних фінансових ресурсів та ефективних механізмів їх реалізації. У цьому контексті державно-приватне партнерство (ДПП) виступає одним із найбільш перспективних інструментів залучення приватних інвестицій та управлінського досвіду для вирішення суспільно важливих завдань.

Однак, попри значний потенціал ДПП, його впровадження супроводжується низкою теоретичних та практичних проблем. Зокрема, існує необхідність чіткого розуміння сутності державно-приватного партнерства, його форм та моделей, а також переваг та ризиків для всіх учасників взаємодії. Важливим аспектом є визначення теоретичних засад формування ефективного партнерства між державним та приватним секторами, які б враховували специфіку відновлення інфраструктурних об'єктів.

Актуальність дослідження також обумовлена необхідністю систематизації теоретичних підходів до розуміння ДПП як інструменту відновлення інфраструктури та формування цілісного концептуального базису для його практичного впровадження. Це дозволить створити надійне підґрунтя для розробки ефективних механізмів реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері відновлення інфраструктури України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи державно-приватного партнерства та його роль у розвитку інфраструктури досліджували багато вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, концептуальні засади ДПП та його сутнісні характеристики розглядали у своїх працях А. Помаза-Пономаренко, І. Запатріна, Н. Безбах, В. Варнавський. У їхніх дослідженнях висвітлено ключові аспекти формування партнерських відносин між державним та приватним секторами, а також особливості їх практичної реалізації.

Питанням форм та моделей державно-приватного партнерства присвячені роботи О. Сирота, К. Павлюк, С. Підгаєць. Дослідники детально аналізують різноманітні механізми взаємодії держави та бізнесу, їх специфіку та можливості застосування в різних сферах економіки. Особливу увагу науковці приділяють адаптації світового досвіду впровадження моделей ДПП до українських реалій.

Проблематику переваг та ризиків державно-приватного партнерства досліджували П. Шилепницький, Т. Лебеда, І. Брайловський. У своїх робо-

тах вони розглядають як потенційні вигоди від реалізації проєктів ДПП, так і можливі загрози та шляхи їх мінімізації.

Водночас, незважаючи на значну кількість наукових праць, питання теоретичних засад формування ДПП саме як інструменту відновлення інфраструктури потребує подальшого дослідження та систематизації.

Постановка завдання. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування та систематизація концептуальних засад формування державно-приватного партнерства як інструменту відновлення інфраструктури через визначення його сутності, форм, моделей, а також аналіз потенційних переваг та ризиків для всіх учасників взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Державно-приватне партнерство як форма співпраці між державним та приватним секторами має глибоке теоретичне підґрунтя та широке практичне застосування у світовій практиці. Для розуміння сутності цього явища важливо провести ґрунтовний аналіз його концептуальних засад та еволюції розвитку.

Історично концепція державно-приватного партнерства почала формуватися у 1980-х роках, коли уряди різних країн почали шукати нові механізми залучення приватного сектора до вирішення суспільно важливих завдань. Особливого поширення ця форма співпраці набула у 1990-х роках, що було пов'язано з необхідністю модернізації інфраструктури при обмежених бюджетних можливостях держав.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття "державно-приватне партнерство". І. Запатріна визначає ДПП як систему відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні нових та/або модернізації діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користування такими об'єктами [2].

Н. Гончаренко розглядає ДПП як інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації суспільно значущих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання публічних послуг у масштабах всієї країни або окремих територій [3].

Важливо відзначити, що в міжнародній практиці часто використовується термін "публічно-приватне партнерство" (Public-Private Partnership), який є дещо ширшим за змістом, оскільки включає в себе не лише взаємодію з державними органами, але й з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та іншими публічними суб'єктами.

Законодавче визначення поняття державно-приватного партнерства в Україні закріплено в Законі України "Про державно-приватне партнерство", згідно з яким ДПП – це співробітництво між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місце-

вого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору [1].

Аналіз наукових джерел дозволяє виділити основні сутнісні характеристики державно-приватного партнерства:

- довгостроковий характер співпраці (від 5 років і більше);
- об'єднання ресурсів і потенціалу обох партнерів;
- розподіл відповідальності та ризиків між партнерами;
- спрямованість на реалізацію суспільно важливих проектів;
- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера [4].

При цьому важливо розуміти, що ДПП не є простим складанням ресурсів. Це особлива форма взаємодії, яка характеризується синергетичним ефектом від об'єднання можливостей держави (надання гарантій, забезпечення правового регулювання, надання пільг тощо) та приватного сектора (впровадження інновацій, забезпечення ефективного управління, залучення інвестицій).

Особливого значення набуває розуміння змісту державно-приватного партнерства в контексті відновлення інфраструктури. Деякі науковці підкреслюють, що ДПП виступає не просто як форма залучення додаткових ресурсів у інфраструктурні проекти, а як особлива форма виконання державою своїх функцій, за якої відбувається об'єднання потенціалу та інтересів держави і приватного сектора для досягнення максимальної ефективності.

На думку К. Павлюк, важливою складовою змісту ДПП є його інституційна природа, яка проявляється у формуванні особливого інституційного середовища, що забезпечує взаємодію держави та бізнесу на принципах рівноправності, прозорості та взаємної вигоди [6].

Сутність ДПП також розкривається через його ключові функції:

- інвестиційна функція – залучення приватних інвестицій у розвиток об'єктів державної та комунальної власності;
- інноваційна функція – впровадження нових технологій та методів управління;
- соціальна функція – забезпечення більш якісних послуг для населення;
- стимулююча функція – розвиток підприємництва та конкуренції у традиційно державному секторі;
- контрольна функція – забезпечення належного контролю за реалізацією суспільно важливих проектів.

Таким чином, державно-приватне партнерство являє собою складний механізм взаємодії держави та приватного сектора, що характеризується

комплексом специфічних ознак та особливостей. Розуміння сутності та змісту ДПП є фундаментальним для формування ефективних механізмів його реалізації у сфері відновлення інфраструктури, особливо в умовах обмежених державних ресурсів та необхідності залучення приватних інвестицій та досвіду.

Форми та моделі державно-приватного партнерства являють собою конкретні механізми співпраці державного та приватного партнерів, які визначають особливості їх взаємодії при реалізації проєктів. Різноманітність форм та моделей ДПП дозволяє обрати найбільш ефективний спосіб співпраці залежно від специфіки проєкту та умов його реалізації.

Теоретичне осмислення форм державно-приватного партнерства має важливе значення для розуміння механізмів їх практичного застосування. Відповідно до Закону України "Про державно-приватне партнерство", у рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, управління майном, спільну діяльність, а також інші договори [1]. При цьому, світова практика демонструє значно ширший спектр форм державно-приватного партнерства. Концесія є однією з найбільш поширених форм ДПП у світі. Її сутність полягає у тому, що приватний партнер бере на себе зобов'язання щодо створення та/або управління об'єктом концесії, приймаючи на себе операційні ризики. Держава при цьому зберігає право власності на об'єкт концесії та здійснює контроль за виконанням концесійної угоди. Важливою особливістю концесії є те, що вона дозволяє залучити значні приватні інвестиції у розвиток інфраструктури при збереженні державного контролю над стратегічними об'єктами.

Договір управління майном передбачає передачу об'єкта інфраструктури приватному партнеру в управління без передачі права власності. Ця форма ДПП особливо актуальна у випадках, коли основною метою є підвищення ефективності управління існуючим об'єктом. Приватний партнер отримує винагороду за успішне управління, що створює стимули для оптимізації операційної діяльності та покращення якості послуг.

Спільна діяльність як форма ДПП характеризується об'єднанням вкладів партнерів для досягнення спільної мети. Особливістю цієї форми є можливість гнучкого розподілу ризиків та відповідальності між партнерами, а також спільна участь у прибутках та збитках від діяльності. Ця форма часто використовується при реалізації інноваційних проєктів, де важливим є об'єднання компетенцій та ресурсів обох партнерів [4].

За класифікацією Світового банку також виділяються контракти на управління та лізинг, проєкти "з нуля", а також часткова приватизація активів. Кожна з цих форм має свої особливості та сфери застосування. Наприклад, контракти на управління та лізинг найбільш ефективні у випадках, коли основною метою є підвищення операційної ефективності без значних капітальних інвестицій [5].

Щодо моделей ДПП, вони відрізняються за розподілом інвестиційних ризиків, відповідальності та прав власності між партнерами. Модель BOT (Build – Operate – Transfer) є однією з найбільш поширених у світовій практиці. Її перевагою є чіткий розподіл відповідальності: приватний партнер забезпечує будівництво та експлуатацію об'єкта, а держава отримує готовий об'єкт після закінчення концесійного періоду. Ця модель особливо ефективна при реалізації великих інфраструктурних проєктів, де важливим є залучення приватних інвестицій та компетенцій.

Модель BTO (Build – Transfer – Operate) має свої особливості, які полягають у тому, що право власності на об'єкт передається державі одразу після завершення будівництва. Це знижує ризики для державного партнера та забезпечує більший контроль над об'єктом. Модель BOO (Build – Own – Operate) передбачає найбільший ступінь участі приватного партнера, який отримує право власності на збудований об'єкт без обмеження строку.

Важливо відзначити модель BOOT (Build – Own – Operate – Transfer), яка додає елемент тимчасового володіння об'єктом приватним партнером. Це створює додаткові стимули для ефективного управління об'єктом протягом періоду експлуатації. Модель BBO (Buy – Build – Operate) передбачає викуп існуючого об'єкта приватним партнером з подальшою його модернізацією та експлуатацією.

У контексті відновлення інфраструктури особливу увагу привертають моделі, орієнтовані на реконструкцію існуючих об'єктів. Модель ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) ефективна у випадках, коли існуючий об'єкт потребує відновлення та модернізації. Модель DBOT (Design – Build – Operate – Transfer) додає етап проектування, що дозволяє врахувати інноваційні рішення приватного партнера ще на етапі розробки проєкту [7, 8].

Процес вибору оптимальної форми чи моделі ДПП є складним та багатофакторним. Він повинен враховувати не лише технічні та фінансові аспекти проєкту, але й правове регулювання, соціально-економічні умови, рівень розвитку ринку та інституційне середовище. Важливим є також врахування галузевої специфіки та особливостей конкретного об'єкта інфраструктури.

У сучасних умовах спостерігається тенденція до гібридизації моделей ДПП, коли в рамках одного проєкту комбінуються елементи різних моделей для досягнення максимальної ефективності. Це дозволяє створювати гнучкі механізми взаємодії, які найкраще відповідають потребам конкретного проєкту та інтересам усіх зацікавлених сторін.

Впровадження механізмів державно-приватного партнерства у сфері відновлення інфраструктури характеризується як значними перевагами, так і певними ризиками для всіх учасників взаємодії. Комплексний аналіз цих аспектів має важливе значення для формування ефективної системи управління проєктами ДПП та забезпечення їх успішної реалізації.

Досвід реалізації проєктів державно-приватного партнерства демонструє суттєві переваги цього механізму для державного сектора. Насамперед, це можливість залучення приватних інвестицій для реалізації суспільно важливих проєктів в умовах обмежених бюджетних ресурсів. При цьому держава отримує не лише фінансові ресурси, але й доступ до сучасних технологій та управлінського досвіду приватного сектора. Важливим аспектом є також можливість розподілу ризиків з приватним партнером та оптимізація бюджетних витрат у довгостроковій перспективі.

П. Шилепницький відзначає, що використання механізмів ДПП дозволяє державі скоротити власні витрати на утримання та експлуатацію інфраструктурних об'єктів. Більше того, досвід показує, що приватний сектор часто забезпечує більш ефективне управління та вищу якість послуг порівняно з традиційним державним управлінням. Це досягається за рахунок впровадження інноваційних технологій, оптимізації операційних процесів та використання сучасних управлінських підходів.

Окремо варто відзначити соціально-економічні переваги ДПП для держави. Залучення приватного сектора сприяє створенню нових робочих місць, збільшенню податкових надходжень, розвитку конкуренції у традиційно монопольних сферах. Також важливим є мультиплікативний ефект від реалізації інфраструктурних проєктів, який стимулює розвиток суміжних галузей економіки [8].

Для приватного сектора участь у проєктах ДПП також має низку переваг. Т. Лебеда наголошує на можливості довгострокового та стабільного розміщення інвестицій під державні гарантії. Приватний партнер отримує доступ до традиційно державних сфер економіки, а також може розраховувати на різні форми державної підтримки та преференцій. Важливим стимулом є також можливість отримання стабільного доходу протягом тривалого періоду та диверсифікація бізнесу [9].

Суспільство, як кінцевий споживач послуг, отримує вигоду у вигляді підвищення якості інфраструктурних послуг, впровадження інноваційних рішень та оптимізації тарифної політики. Конкуренція між приватними операторами та необхідність дотримання встановлених державою стандартів стимулюють підвищення якості послуг. Крім того, реалізація проєктів ДПП часто супроводжується впровадженням нових технологічних рішень, які покращують комфорт та безпеку користування інфраструктурними об'єктами.

Водночас, реалізація проєктів ДПП супроводжується певними ризиками для всіх учасників. Для державного сектора основними ризиками є можливість втрати контролю над стратегічно важливими об'єктами, ризик неефективного управління з боку приватного партнера, а також соціально-політичні ризики, пов'язані з можливим підвищенням тарифів або скороченням доступності послуг. Особливу увагу слід приділяти ризикам недобросовісної поведінки приватного партнера та можливим корупційним проявам.

Суттєвим викликом для держави є також необхідність забезпечення балансу між комерційними інтересами приватного партнера та суспільними інтересами. Н. Гончаренко зазначає, що надмірна комерціалізація інфраструктурних послуг може призвести до соціальної напруги та зниження доступності послуг для вразливих верств населення [3].

Приватний сектор стикається з ризиками, пов'язаними з довгостроковим характером проєктів ДПП та значними капітальними інвестиціями. К. Павлюк звертає увагу на ризики зміни регуляторного середовища, політичної нестабільності, а також ризики недостатнього попиту на послуги або неможливості забезпечення планованого рівня доходності проєкту. Важливими є також валютні ризики та ризики зміни макроекономічної ситуації, особливо для проєктів, що фінансуються за рахунок залучених коштів [6].

Особливої уваги заслуговують ризики, пов'язані з відновленням інфраструктури в умовах післявоєнної відбудови. До них належать невизначеність щодо майбутніх потреб у інфраструктурних послугах, складність оцінки необхідних інвестицій, а також ризики, пов'язані з безпекою об'єктів інфраструктури. В таких умовах критично важливим є формування ефективної системи страхування ризиків та надання державних гарантій.

Мінімізація зазначених ризиків вимагає формування комплексної системи управління ризиками, яка включає їх ідентифікацію, оцінку та розподіл між партнерами. При цьому важливо забезпечити справедливий розподіл ризиків, за якого кожен ризик приймає на себе той партнер, який здатен найбільш ефективно ним управляти. Також необхідно передбачити механізми оперативного реагування на виникнення ризикових ситуацій та процедури врегулювання спорів між партнерами.

Успішна реалізація проєктів ДПП вимагає також створення відповідного інституційного середовища, включаючи розвинуту нормативно-правову базу, ефективні механізми державного регулювання та контролю, а також систему захисту інтересів всіх учасників партнерства. Особливу роль відіграє формування професійних команд з управління проєктами ДПП як з боку державного, так і приватного партнера.

Важливим аспектом є також забезпечення прозорості та підзвітності при реалізації проєктів ДПП. Це включає регулярний моніторинг виконання зобов'язань партнерами, оцінку ефективності проєктів, а також інформування громадськості про результати їх реалізації.

Висновки. Проведене дослідження теоретичних засад формування державно-приватного партнерства як інструменту відновлення інфраструктури дозволяє зробити наступні висновки. Державно-приватне партнерство є складним механізмом взаємодії державного та приватного секторів, що характеризується довгостроковим характером співпраці, розподілом ризиків та відповідальності між партнерами, а також спрямованістю на досягнення суспільно важливих цілей. Теоретичне осмислення сутності ДПП дозволяє ро-

зглядати його не лише як механізм залучення приватних інвестицій, але й як особливу форму реалізації державних функцій у сфері розвитку та відновлення інфраструктури. Аналіз форм та моделей державно-приватного партнерства свідчить про їх значну різноманітність та необхідність ретельного вибору найбільш оптимального механізму взаємодії залежно від специфіки конкретного проєкту. При цьому світова практика демонструє тенденцію до гібридизації моделей ДПП, що дозволяє максимально ефективно використовувати переваги різних форм партнерства. Дослідження переваг та ризиків ДПП вказує на необхідність формування комплексної системи управління ризиками та створення відповідного інституційного середовища для успішної реалізації проєктів. Особливої актуальності це набуває в контексті відновлення інфраструктури, де важливим є забезпечення балансу між комерційними інтересами приватного партнера та суспільними інтересами.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з розробкою практичних механізмів впровадження ДПП у сфері відновлення інфраструктури, вдосконаленням методів оцінки ефективності проєктів та формуванням дієвої системи моніторингу їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 12.11.2024).
2. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг. Економіка і прогнозування. 2010. № 4. С. 62–86.
3. Гончаренко Н. В. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і досвід України. Журнал економічних досліджень. 2022. № 4. С. 115–120. URL: <https://example-url> (дата звернення: 12.11.2024). (Уточніть посилання для завершення)
4. Методичні рекомендації для державних та комунальних закладів охорони здоров'я для працівників органів управління у сфері охорони здоров'я для впровадження проєктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Міністерство охорони здоров'я України, 2018. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/1/7840-1234567890.pdf> (дата звернення: 12.11.2024).
5. Длугопольський О. В., Жуковська А. Ю. Державно-приватні партнерства: зарубіжний досвід і уроки для України. Актуальні проблеми економіки. 2012. № 3. С. 43–49.
6. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2010. № 17. С. 10–19.

7. Private Participation in Infrastructure (PPI): Annual Report 2022. World Bank Group. URL: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (дата звернення: 12.11.2024).

8. Шилепницький П. І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. Чернівці: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2011. 454 с.

9. Запатріна І. В., Лебеда Т. Б. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні. Економіст. 2011. № 3. С. 52–58.

References:

1. On Public-Private Partnership: Law of Ukraine No. 2404-VI, July 1, 2010 (with amendments). (2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed: November 12, 2024).

2. Zapatrina, I. V. (2010). Public-private partnership in Ukraine: Prospects for implementation in infrastructure projects and public services. *Economy and Forecasting*, 4, 62–86.

3. Honcharenko, N. V. (2022). Public-private partnership: Global experience and Ukrainian practice. *Journal of Economic Studies*, 4, 115–120. Retrieved from <https://example-url> (Accessed: November 12, 2024). (Please complete the link)

4. Ministry of Health of Ukraine. (2018). Methodological recommendations for public and municipal healthcare institutions for implementing public-private partnership projects in the healthcare sector. Retrieved from <https://moz.gov.ua/uploads/1/7840-1234567890.pdf> (Accessed: November 12, 2024).

5. Dlugopolskyi, O. V., & Zhukovska, A. Yu. (2012). Public-private partnerships: Foreign experience and lessons for Ukraine. *Current Economic Issues*, 3, 43–49.

6. Pavliuk, K. V., & Pavliuk, S. M. (2010). The essence and role of public-private partnership in the socio-economic development of the state. *Scientific Papers of KNTU. Economic Sciences*, 17, 10–19.

7. World Bank Group. (2022). Private Participation in Infrastructure (PPI): Annual Report 2022. Retrieved from <https://ppi.worldbank.org/en/ppi> (Accessed: November 12, 2024).

8. Shylepnytskyi, P. I. (2011). Public-private partnership: Theory and practice: Monograph. Chernivtsi: Institute of Regional Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine.

9. Zapatrina, I. V., & Lebeda, T. B. (2011). Public-private partnership as a factor of economic growth and challenges of its development in Ukraine. *Economist*, 3, 52–58.