

Міністерство освіти і науки України  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**Серета Роман Миколайович**

(прізвище, ім'я, по батькові)

УДК \_\_\_\_\_

(індекс)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УМОВАХ  
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

(назва роботи)

Публічне управління та адміністрування

(назва освітньої програми)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

---

(підпис, ініціали та прізвище здобувача освітнього ступеня)

**Науковий керівник**

**Мазак А.В.**, к.держ.упр., доцент \_\_\_\_\_

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання, підпис)

**Допущено до захисту**

**Завідувач кафедри**

**Лопушинський І.П.**, д.держ.упр., професор \_\_\_\_\_

(прізвище та ініціали, науковий ступінь, вчене звання, підпис)

**Рецензент**

**Баран М. П.**, к.держ.упр., доцент \_\_\_\_\_

(прізвище та ініціали, науковий ступінь, вчене звання, підпис)

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

**Івано-Франківськ – 2023**

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	
1.1. Стан дослідження сутності та інституціональних аспектів публічно-приватного партнерства	
1.2. Основні аспекти децентралізації публічно-приватного партнерства	
РОЗДІЛ 2 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
2.1. Стан та перспективи розвитку середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління	
2.2. Специфіка інфраструктури та механізму публічно-приватного партнерства в Україні з погляду міжнародних практик децентралізації	
2.3. Концептуальне бачення впровадження інституціонального механізму публічно-приватного партнерства як системного елемента державної регіональної політики в умовах децентралізації повноважень в Україні	
ВИСНОВКИ	
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	

## АНОТАЦІЯ

**Середа Р.М. Публічно-приватне партнерство в умовах адміністративної реформи в Україні. Рукопис.**

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. Івано-Франківськ, 2023.

У першому розділі «Теоретичні засади дослідження особливостей публічно-приватного партнерства» магістерської роботи досліджено стан дослідження сутності та інституціональних аспектів публічно-приватного партнерства, охарактеризовано основні аспекти децентралізації публічно-приватного партнерства.

Формулюючи шляхи удосконалення публічно-приватного партнерства в контексті децентралізації влади в Україні проаналізовано стан та перспективи розвитку середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління; визначено специфіку інфраструктури та механізму публічно-приватного партнерства в Україні з погляду міжнародних практик децентралізації, сформовано концептуальне бачення впровадження інституціонального механізму публічно-приватного партнерства як системного елемента державної регіональної політики в умовах децентралізації повноважень в Україні.

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, адміністративна реформа, децентралізація, механізм публічно-приватного партнерства.

**ABSTRACT**

**Sereda R.M. Public-private partnership in the conditions of administrative reform in Ukraine. Manuscript.**

Master's thesis on specialty 281 «Public management and administration». Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. Ivano-Frankivsk, 2023.

In the first chapter «Theoretical foundations of the study of the peculiarities of public-private partnership» of the master's thesis, the state of research into the essence and institutional aspects of public-private partnership is investigated, the main aspects of decentralization of public-private partnership.

Formulating ways to improve public-private partnership in the context of the decentralization of power in Ukraine, the state and prospects for the development of the environment of public-private partnership in Ukraine were analyzed in the light of parameters of public administration efficiency; the specifics of the infrastructure and the mechanism of public-private partnership in Ukraine from the point of view of international decentralization practices are defined, the conceptual vision of the implementation of the institutional mechanism of public-private partnership as a systemic element.

**Key words:** public-private partnership, administrative reform, decentralization, mechanism of public-private partnership.



## ВСТУП

**Актуальність теми.** На саміті ООН 25.09.2015 р. прийнято Стратегію розвитку «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». Спираючись на цей міжнародний документ уряд України у 2017 р. підготував Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку та необхідність активізації глобального партнерства та поширення публічно-приватного партнерства (*далі – ППП*) всередині країни<sup>1</sup>. Україна поставила ціль широко використовувати ППП як механізм соціально-економічному розвитку. Сьогодні реалізація цих завдань ще більше актуалізується, зважаючи на економічну кризу в умовах війни. За рахунок цього механізму держава отримує можливості об'єднувати свої активи з інвестиційним, управлінським потенціалом приватних підприємств для вирішення соціально значимих завдань суспільства.

Проблематика ППП тісно пов'язана з децентралізацією влади. Затверджена Урядом України концепція децентралізація влади, а також обов'язкові вимоги Угоди про асоціацію між Україною та ЄС вимагають раціонального використання об'єктів державної та комунальної власності, природних ресурсів і охорони довкілля, в тому числі і за рахунок консолідації зусиль публічно-управлінських структур та приватного сектора через встановлення партнерських відносин. ППП може бути ефективним лише тоді, коли оптимізовано інституціональне середовище для ефективної публічної влади та бізнесу та впроваджено раціонально продуманий інституціональний механізм ППП. Таким чином, глобалізація економіки та децентралізація влади актуалізують поставлену у магістерській роботі проблему.

---

<sup>1</sup> Національна доповідь – 2017 «Цілі Сталого Розвитку: Україна». URL : <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiagnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>

ППП, як об'єкт дослідження, посідає чільне місце у наукових дослідженнях як зарубіжних, так й вітчизняних науковців. Правовим аспектам партнерства присвятили свої праці такі вчені як О.Вінник, І.Брайловський, Д.Бондаренко, Н.Бондар, В.Варнавський, Т.Єфименко, В.Остапенко, С.Підгаєць, П.Шилепницький та інші. Широке коло вчених присвятили свої праці розкриттю ключових концепцій, генезису та ролі ППП у забезпеченні розвитку економічних систем країн світу, можливостям його застосування в пострадянських республіках, у тому числі в Україні. Зокрема, цим питанням присвячені наукові праці І.Брайловського, М.Лендзел, Б.Онищук, П.Сегварі, А.Гриценко, М.Білик, В.Варнавського, І.Гордійчука, В.Длугопольського, Л.Дмитриченко, А.Жуковської, К.Павлюк, С.Павлюк, І.Запатріної, В.І.Кириленко, Д.Потапенко, М.Солодаренко та інших. Проведено дослідження зі створення найбільш повної та логічно-структурованої класифікації форм ППП, розкрито стадії розробки ППП-проектів тощо.

Багато вчених, головним чином економістів, присвятили свої праці практичним аспектам, що стосуються організаційних механізмів розроблення і реалізації проектів ППП. Найбільша кількість дисертаційних робіт належить фахівцям з економіки, менеджменту підприємств, адміністративного, фінансового, інформаційного права тощо. Абсолютне переважання економічних підходів підтверджує актуальність наукових розвідок ППП в контексті децентралізації влади в Україні.

**Мета і завдання магістерської роботи.** Мета магістерської роботи полягає у вивченні теоретичних засад дослідження особливостей публічно-приватного партнерства в контексті децентралізації влади в Україні та формуванні шляхів удосконалення публічно-приватного партнерства в контексті децентралізації влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети було необхідно вирішити такі завдання:

– охарактеризувати стан дослідження сутності та інституціональних аспектів публічно-приватного партнерства;

- згрупувати основні аспекти децентралізації публічно-приватного партнерства;
- проаналізувати стан та перспективи розвитку середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління;
- обґрунтувати специфіку інфраструктури та механізму публічно-приватного партнерства в Україні з погляду міжнародних практик децентралізації;
- сформулювати концептуальне бачення впровадження інституціонального механізму публічно-приватного партнерства як системного елемента державної регіональної політики в умовах децентралізації повноважень в Україні.

**Об'єктом дослідження** є публічно-приватне партнерство як феномен взаємодії влади та бізнесу.

**Предмет дослідження** – публічно-приватне партнерства в Україні в контексті децентралізації влади.

**Методи дослідження.** Теоретичною і методологічною основою дослідження є фундаментальні праці зарубіжних та вітчизняних вчених у сфері публічного управління ППП, наукові досягнення в області інституціональної та еволюційної економіки, теорії менеджменту, у яких розкрито підходи у дослідженні публічного управління, сучасної проблематики ППП як інституту взаємодії влади та бізнесу. У дослідженні застосовано діалектичний метод, який дає змогу виявити протиріччя, закономірності явищ і процесів в їх взаємозв'язку і розвитку. Інституціонально-правовою базою та інформаційно-фактологічною основою дослідження є закони України, нормативні акти Кабінету Міністрів України; матеріали виконавчих органів влади України; аналітичні огляди Світового банку.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає у розробці концептуальних підходів щодо розвитку ППП в умовах посилення впливу децентралізації влади в Україні, що супроводжується розширенням повноважень органів місцевого самоврядування. Матеріали роботи можуть бути впроваджені

в навчальний процес у закладах, де здійснюють підготовку фахівців з публічного управління та адміністрування, для підготовки лекційних та практичних занять з проблем ППП.

**Структура та обсяг роботи.** Магістерська робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи складає **???? сторінок**. Список використаних джерел **налічує ?????** найменування.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОСОБЛИВОСТЕЙ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

#### **1.1. Стан дослідження сутності та інституціональних аспектів публічно-приватного партнерства**

В усіх розвинених країнах публічно-приватне партнерство (далі – ППП) виступає важливим інститутом взаємодії держави і бізнесу та ефективним інструментом економічної політики, спрямованої на підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни в умовах глобалізації та децентралізації влади. У сучасному глобалізованому світі ППП позиціонується не тільки як абстрактний інституціональний механізм, але й як нова публічно-управлінська технологія соціально-економічного і культурного розвитку. Ця технологія спирається на розуміння ринкових засад взаємовідносин держави та приватного сектору, механізмів узгодження економічних інтересів основних суб'єктів ринку та держави. Ці питання знайшли відображення у працях відомих зарубіжних дослідників, на основі праць яких досягнуто консенсус щодо трактування ППП як співпраці влади і бізнесу, спрямованої на вирішення стратегічних завдань суспільного розвитку.

Коротко проаналізуємо різні визначення ППП – таблиця 1.1<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Серьогіна Н. В. Розвиток регіональної автодорожньої інфраструктури на засадах державно-приватного партнерства. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук (доктора філософії) за спеціальністю 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Одеська державна академія будівництва та архітектури, Одеса, Східноукр. нац. ун-т імені В. Даля. Сєверодонецьк, 2017. 250 с.

**Таблиця 1.1 – Зведена таблиця визначення терміну «державно-приватне партнерство»**

Автор	Трактування
<b>Всесвітній банк</b>	Це угоди між публічною і приватною сторонами з приводу виробництва і надання інфраструктурних послуг, які укладаються з метою залучення додаткових інвестицій і, що ще більш важливо, як засіб підвищення ефективності бюджетного фінансування
<b>Варнавський В.Г., Клименко А. В., Корольов В.А.</b>	Державно-приватне партнерство є юридично закріпленою формою взаємодії між державою і приватним сектором щодо об'єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муніципальними органами, установами та підприємствами з метою реалізації суспільно значущих проєктів в широкому спектрі видів економічної діяльності
<b>Антонова К.О.</b>	Державно-приватне партнерство – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом, який здійснюється на договірній основі між державними (муніципальними) органами управління та приватними структурами, в якому предметом угоди є державна (муніципальна) власність або послуги
<b>Узунов Ф.В.</b>	Предметом державно-приватного партнерства є суспільні відносини двох і більше суб'єктів, при чому «партнерські» відносини, коли необхідно щоб учасники відносин спілкувалися, тобто по своїй волі встановлювали один з одним контакти, породжували спільною діяльністю, що включають у себе як мінімум три різні процеси: комунікацію (обмін інформацією), інтеракцію (обмін діями) і соціальну перцепцію (сприйняття партнера)
<b>Винницький Б.</b>	Державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство) – це система відносин між органом публічної влади та приватною організацією, в яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, аніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, аніж при використанні механізму приватизації. При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів
<b>Грищенко С.</b>	Державно-приватне партнерство – це партнерство державного і приватного секторів як форма співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг
<b>Запатріна І.</b>	Державно-приватне партнерство – це відносини за допомогою яких приватний сектор забезпечує суспільство інфраструктурними активами та послугами, що традиційно надаються державою

Визначення цього поняття нас цікавитиме, в першу чергу, з погляду відображення у ньому інституціональної сутності PPP як суспільного явища. У країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) інституціональний та організаційний альянс між державою і приватним бізнесом позначається терміном Public Private-Partnership (PPP). Під ним розуміють співробітництво, з однієї сторони, публічних суб'єктів – органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, з іншої – приватних суб'єктів (підприємницьких структур), які готові надати свої фінансові та інші ресурси або послуги чи товари з метою отримання взаємовигідного результату<sup>3</sup>.

Поняття «державно-приватне партнерство» та «публічно-приватне партнерство» можуть мати різні конотації, пов'язані з підкресленням статусу сторін партнерства. У першому випадку першочергова роль належить державі у взаємодії з іншими економічними суб'єктами ринку. У другому – рівноцінний статус надається громадським організаціям різної сфери діяльності. Термін Public Private-Partnership якнайкраще корелює з європейським правом та змістом поняття «публічна адміністрація» як системи органів публічної влади, які, виконуючи свої повноваження, здійснюють публічне адміністрування виключно в інтересах суспільства. Важливим аспектом цього поняття є його зв'язок з інтеграцією інститутів публічного управління, громадянського суспільства та приватного сектору для розвитку громадських проектів соціального обслуговування (community social service projects)<sup>4</sup>.

Деталізація змісту поняття PPP міститься у «Декларації тисячоліття ООН» 2000 року та у доктрині «Монтерейського консенсусу» 2002 року<sup>5</sup>. У цих документах зазначено, що PPP є публічними інфраструктурними заходами, спрямованими на сталий розвиток, шляхом проектного фінансування і проектної

---

<sup>3</sup> Сідуняк О. В. Державно-приватне партнерство: сутність, досвід та можливості використання у соціальній сфері. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки.* 2014. Вип. 1. С. 46–52. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei\\_2014\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2014_1_7)

<sup>4</sup> Good Practice Reader: Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy.– RegGov Fast Track Network. Regional Governannce of Sustainable Integrated Neighbourhood Development. December 2009. – 63 p.

<sup>5</sup> Монтерейський консенсус Міжнародної конференції з фінансування розвитку. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/monterrey.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml)

реалізації з використанням приватних інвестицій і на умовах перенесення ризиків з публічного сектора в приватний. У США користуються переважно терміном «державно-приватне партнерство» (ДПП) як денотат спільного фінансування держави та приватного сектору освітніх програм, комунальних послуг, оновлення міст, розвитку інфраструктури територій та надання соціальних послуг<sup>6</sup>.

Таке розуміння ППП міститься у промові уповноваженого представника Генерального директорату з питань внутрішнього ринку (ЄК) Фрітса Болькештейна, який, щоправда, робить інші акценти: «Державно-приватні партнерства – це домовленості між підприємствами державного та приватного сектора з метою забезпечення громадської інфраструктури, комунального господарства та пов'язаних послуг. Такі партнерства характеризуються розподілом інвестицій, ризиків, відповідальності та винагород між партнерами. Причини створення таких партнерств дуже різні, але переважно – це фінансування, проектування, будівництво, експлуатація та обслуговування громадської інфраструктури та послуг»<sup>7</sup>. Важливим для нас висновком, є те, що без державних підприємств (тобто державної власності) стає неможливим сам механізм ППП.

Таким чином, у країнах Заходу користуються двома термінами, позначаючи ними механізм ППП. Його сутність розуміється як процес, що базується на об'єднанні фінансових, трудових, інтелектуальних та інших ресурсів держави та бізнесу задля спільної реалізації проектів. В Україні найбільшого поширення набув термін «державно-приватне партнерство» (ДПП), оскільки він легітимізований Законом України «Про державно-приватне партнерство» (2010 р.). У законі ДПП визначається як «...співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування

---

<sup>6</sup> Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance / E. R. Yescombe [UK First edition]. – London : Yescombe Consulting Ltd, 2007. – XVIII. – 350 p.

<sup>7</sup> Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка 2015. – Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк, 2016. URL: <http://www.worldbank.org.ua>

(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»<sup>8</sup>.

Звертаємо увагу, що застосування у Законі словосполучення «державно-приватне партнерство», у якому на першому місці є «держава», є не випадковим. Це вказує, що саме остання є ініціатором відносин, що реалізація її інтересів має пріоритетне значення, а не приватних структур. ДПП призначено для підвищення конкурентоспроможності державного сектора національної економіки, залучення в економіку інвестицій для розбудови розгалуженої інфраструктури поселення, міста чи регіону. Це зауваження відображає важливий аспект, необхідний для розуміння застосування терміну «приватне-державне партнерство, що також має раціонально-логічне пояснення того факту, що у даному випадку пріоритетне значення має приватна сторона.

Прийняття Закону про ППП стало безумовним досягненням України, що просувається у європейському напрямку. На розвиток його положень була прийнята Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки<sup>9</sup>. Прийняття цих документів активізувало дослідження різних питань ППП: правові аспекти ППП; наукове визначення ППП та виокремлення його особливостей в умовах України; з'ясування впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на ППП. Найбільшу увагу цій проблематиці приділили вчені-економісти. Ми максимально уникатимемо повторення кроків з дослідження економічного змісту поняття ППП, оскільки це вже зроблено іншими українськими вченими, головним чином, економістами. Першочерговою для нашого дослідження є публічно-управлінська проблематика, пов'язана з інституціональними аспектами ППП.

---

<sup>8</sup> Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

<sup>9</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

Публічно-управлінська практика демонструє поступове вдосконалення економічних, політичних та ідеологічних інститутів суспільства. Незаперечним фактом є їх взаємозв'язок і взаємозалежність. Їх стан не завжди є передбачуваним, особливо в умовах сучасного глобалізованого світу, залежного від всеохоплюючих економічних криз. Така залежність дає підстави для тверджень, що саме економічні інститути є визначальними в ієрархії соціальних інститутів. Їх вважають основою соціальної злагоди і справедливості, демократії та свободи людей. Тому останні в першу чергу стають об'єктом і предметом як наукових, так й політичних дискусій. Як правило, поза увагою залишаються ідеологічні інститути як другорядні. У той же час наслідки функціонування вільного ринку досить часто потребують усунення суперечності між інтересами публічних (державних та муніципальних) і приватних власників. Регулювання ринку є функцією держави. Але вона буде цим займатися лише в тому випадку, коли її ідеологічні інститути зорієнтовані на збалансоване партнерство з бізнесом. Нам потрібно у цьому дослідженні здійснити пошук критеріїв балансу між економічними, політичними і ідеологічними аспектами інституціонального механізму ППП.

Наукові праці, де досліджується ППП, часто спираються на матеріали документів, прийняті Комісією Європейського Співтовариства, Генеральною дирекцією європейської комісії з регіональної політики, а також Європейської Комісії ООН (далі – ЄК ООН) по Європі. У цих матеріалах міститься опис так званих міжнародних стандартів, які мають рекомендаційний характер для створення національної організаційно-правової бази, що регулює форми, методи,

визначають основні критерії щодо створення інфраструктури ППП, принципи «good governance» в сфері діяльності ППП<sup>10, 11, 12, 13, 14, 15, 16</sup>.

Міжнародні стандарти впливають на регулювання ППП як на рівні внутрішньодержавного права (гармонізація та уніфікація), а так і на рівні міжнародного права (кодифікація). В результаті відбувається уніфікація правового простору ППП. В різних країнах, фактично впроваджується єдині міжнародні підходи щодо ППП. Деякі дослідники, зокрема В.Струкова, бажаючи підкреслити роль міжнародних стандартів, дає визначення ППП з посиланням на них: «державно-приватне партнерство – це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту ...»<sup>17</sup>.

Сьогодні міжнародні ППП-стандарти є одним із основних джерел дослідження ППП. Вони містять: методологію та принципи ефективного управління у сфері ППП; концептуальні підходи щодо врахування інтересів держави та бізнесу в реалізації ППП-проектів; опис рекомендованих

<sup>10</sup> Драчук Ю. З., Трушкіна Н. В. Визначення змісту терміна «публічно-приватне партнерство в сфері інноваційного розвитку промисловості» *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. URL: <http://global-national.in.ua/issue-9-2016/17-vipusk-9-lyutij-2016/1669-drachuk-yu-z-trushkina-n-v-viznachennya-zmistu-termina-publichno-privatne-partnerstvo-v-sferi-innovatsijnogo-rozvitku-promislovosti>

<sup>11</sup> Єрмілов С. Ф. Інвестиційний механізм формування державно-приватного партнерства. *Держава та регіони*. 2012. № 1. С. 64-68

<sup>12</sup> Звіт проектного офісу з розвитку державно-приватного партнерства SPILNO. Київ, січень 2017. 36 с. URL: [https://www.slideshare.net/Easy\\_Business/spilno](https://www.slideshare.net/Easy_Business/spilno)

<sup>13</sup> Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. *Commission of the European Communities*. Brussels, 2004. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A122012>

<sup>14</sup> Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. United Nations Economic Commission for Europe. New York and Geneva, 2008. 91 p. URL: <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/ppp-concessions.html>

<sup>15</sup> Hybrid PPPs : leveraging EU funds and private capital. Washington, DC: World Bank. 2006. 92 p. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/754071468139203978/Hybrid-PPPs-levering-EU-funds-and-private-capital>

<sup>16</sup> Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD, 2012. URL: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

<sup>17</sup> Струкова В. Д. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2016. 226 с

організаційно-правових форм партнерства та обґрунтування їх застосування в конкретній галузі; рекомендації щодо моделі фінансування, найбільш раціональний розподіл ризиків між державою та приватним партнером; основні підходи щодо удосконалення нормативно-правової бази; основні підходи щодо процедури тендеру в рамках ППП тощо. Міжнародні ППП-стандарти сьогодні широко розповсюджені на всьому пострадянському просторі через велику кількість наукових статей, методичних рекомендацій та посібників<sup>18, 19, 20, 21, 22</sup> тощо.

Міжнародна практика допускає застосування терміну ППП в широкому та вузькому сенсі. Виокремлення таких підходів має практичне значення. У першому випадку під ППП ми розумітимемо будь-яке використання ресурсів бізнесу (капітал, управлінський досвід, нові технології, інновації, ноу-хау тощо) для створення суспільного блага. У даному разі йдеться про будь-яку офіційну конструктивну взаємодію публічної влади та бізнесу в різних сферах суспільного життя – в економіці, освіті та науці тощо. Структура такої взаємодії може включати форми кооперації середньо – і довгострокового співробітництва між публічною владою та бізнесом. У вузькому сенсі під ППП прийнято розуміти взаємодію бізнесу і влади у процесі реалізації проектів, що мають загальнодержавне чи місцеве значення. Інколи у вузькому сенсі ППП можуть розуміти як взаємодію з приводу інвестицій, спрямованих на підтримку інноваційних проектів національного, регіонального та місцевого рівнів, у яких

---

<sup>18</sup> Бондар Н. М. Етапи підготовки та реалізації проекту державно-приватного партнерства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 17-20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2016\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_2_7)

<sup>19</sup> Остапенко В. М. Класифікація публічно-приватного партнерства з урахуванням рівнів фінансового потенціалу. *Економіка і регіон*. 2014. № 1. С. 21-29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig\\_2014\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2014_1_6)

<sup>20</sup> Пашинська К. С. Форми державно-приватного партнерства. *Економічний аналіз* : зб. наук. праць / Тернопільський нац. ек. ун-т; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль : Економічна думка. 2015. Том 22. № 1. С. 48-52

<sup>21</sup> **Проняк К. В.**, Карий О. І., Мавріна А. О. Договірне регулювання проектів державно-приватного партнерства в Україні. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління*. 2015. № 815. С. 83-87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPP\\_2015\\_815\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPP_2015_815_13)

<sup>22</sup> **Чукаєва І. К.** Державно-приватне партнерство — сучасний механізм залучення інвестицій до інфраструктурних галузей. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 2 (2). С. 145–148. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2017\\_2%282%29\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_2%282%29_33)

партнери об'єднують ресурси та розподіляють між собою відповідальність, ризики та вигоди.

Вузьке чи широке трактування ППП має єдину правову природу, яка виражається в його розумінні як правового механізму взаємодії держави і бізнесу в рамках реалізації цілей державного управління<sup>23</sup>. Мотивацією до такого співробітництва є: по-перше, дефіцит бюджетних коштів, який активізує владні структури до пошуку ресурсів, необхідних для реалізації масштабних проектів розвитку країни, регіону чи міста; по-друге, очікувані вигоди від об'єднання фінансових ресурсів, технологій і управлінських знань заради підвищення якості життя чи послуг для громадян.

У міжнародних стандартах також сформульовані основні ознаки ППП, які обов'язково потрібно враховувати, щоб відрізнити ППП від інших форм взаємодії держави та бізнесу. У «Зеленій книзі ЄС про публічно-приватне партнерство та спільне законодавство про публічні контракти та концесії» до основних ознак ППП відносять такі характеристики<sup>24</sup>:

- відносно тривалий термін співробітництва між приватним та публічним секторами;
- наявність низки домовленостей між різними учасниками співробітництва щодо методу фінансування проекту;
- визначення ролей економічних суб'єктів, які беруть участь на різних стадіях проекту (проекткування, завершення, введення у дію, фінансування);
- розподіл ризиків між державним і приватним партнерами, за яким останньому можуть передаватися усі ризики державного сектора.

Зазначимо, що ці ознаки містяться також у законі України про державно-приватне партнерство. Конкретизуючи характерні ознаки ППП звернемо увагу на такі нормативні правила, зафіксовані у цьому законі:

<sup>23</sup> Дмитриченко Л. Державно-приватне партнерство в аспекті розвитку суспільної форми праці на європейському просторі. *Вісн. Тернопільського нац. ек. ун-ту*. 2015. Вип. 1. С. 80–88. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu\\_2015\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2015_1_11)

<sup>24</sup> Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of the European Communities. Brussels, 2004. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A122012>

– визначені строки дії угод про партнерство (проекти, як правило, розробляються під конкретний об'єкт, який має бути завершений у встановлений термін;

– співпраця здійснюється на добровільній й договірній основі (приватний сектор не може бути примушений до угоди);

– специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами (держава визначає позиції суспільних інтересів, вартісні та якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе задачі оперативної діяльності на різних стадіях проекту – розробку, фінансування, будівництво й експлуатацію, управління, практичну реалізацію послуг споживачам;

– специфічні форми фінансування проектів (проект фінансується за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників);

– поділ ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей.

– специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава визначає цілі проекту з позицій інтересів суспільства і регулює вартісні і якісні параметри, здійснює моніторинг за реалізацією проектів;

– держава здійснює функцію контролю за діяльністю приватного сектора з управління державною власністю.

Звертаючи увагу на вже сформовану практику застосування терміну ППП, відзначимо, що поняття «Public Private Partnership» (PPP) у вітчизняній літературі у перекладі набуває різних інтерпретацій: як «публічно-приватне партнерство», «державно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», в деяких випадках «муніципально-приватне партнерство» та «суспільно-приватне партнерство»<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки.* 2010. Вип. 17. С. 10-19.

Найбільш адекватним для відображення загального змісту концепції взаємодії держави, місцевого самоврядування, громадського сектору та бізнесу на різних рівнях територіальної організації влади є поняття «публічно-приватне партнерство» (ППП). Такий підхід розширює уявлення про публічних партнерів відносно існуючого підходу, реалізованого у чинному законодавстві України. До публічних партнерів ми включаємо, крім держави України та інших публічно-правових утворень, юридичні особи публічного права, а саме: державні наукові установи та організації та вищі навчальні заклади державної та комунальної форми власності.

Всі варіанти словосполучення «публічно-приватне партнерство», «державно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», «муніципально-приватне партнерство» є прийнятними. Якщо виникає потреба відобразити інституціональних учасників ППП, то дослідник може без втрати наукової коректності застосовувати будь-який варіант словосполучення для позначення цього феномену. В цілому можна погодитись з тим, що терміни «державно-приватне партнерство» та «публічно-приватне партнерство» можна в окремих випадках вживати як синоніми, якщо немає потреби у деталізації інституціонального статусу партнера<sup>26</sup>. Однак, у будь-якому випадку слід враховувати, що поняття «публічно-приватне партнерство» є родовим по відношенню до поняття «державно-приватне партнерство».

На наш погляд, на сьогодні ще немає обґрунтованої відповіді на питання, чому в Україні інститут ППП до цього часу не став ефективним механізмом співпраці органів публічного управління та бізнесу. Вчені-економісти, в цілому розглядають ППП як систему економічних відносин, у яких реалізується взаємовигідна взаємодія (співробітництво) державної та приватної власності, або як сукупність механізмів, форму юридичного контракту, засіб, спосіб надання та фінансування послуг. З позицій теорії публічного управління ППП слід розглядати як об'єкт, який знаходиться в системі економічних, політичних та

---

<sup>26</sup> Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. К., ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.

ідеологічних відносин. З цих позицій комплексного аналізу потребують питання, пов'язані з виробленням ефективних концептуальних підходів щодо удосконалення інституціонального механізму ППП. Це потребує з'ясування інституціональної природи ППП, причин його ефективності/неефективності, оцінки інституціонального статусу держави та бізнесу як учасників ППП, чіткого розуміння обмеженості досвіду західних країн, який не завжди є прийнятним для України з огляду на особливості її попередньої інституціональної траєкторії. Дослідження цих питань потребує залучення методології, закладеної в інституціональну парадигму.

Узагальнюючи результати дослідження джерел з проблематики ППП, ми приходимо до наступного висновку. Сучасні дослідження ППП характеризується високим рівнем пізнання його економічної сутності. Однак дослідження ППП як цілісної соціально-економічної системи, що складається з безлічі елементів, сукупності відносин і зв'язків із зовнішнім середовищем потребує розвитку.

## **1.2. Основні аспекти децентралізації публічно-приватного партнерства**

Основний акцент завдань цієї частини дослідження зосереджується на реалізації принципу субсидіарності у сфері ППП, відповідно до якого завдання мають вирішуватись на рівні, наближеної до самої проблеми. Зазначений принцип є основоположним серед країн ЄС. Амстердамський договір додав до договору «Про заснування Європейської спільноти» протокол «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», де викладені керівні настанови щодо субсидіарності. Зазначений принцип тісно пов'язаний з децентралізацією, яку ми розглянемо за такими напрямками: а) територіальної децентралізації; б) інституціональної децентралізації; в) організаційної децентралізації; г) децентралізації структурно-інституціональної взаємодії. Актуальність їх розгляду пов'язана з тим, що в умовах глобалізації зростають

складність, масштаби і інтенсивність взаємодії елементів національної і наднаціональної інфраструктур ППП. Ці процеси виходять з під контролю центру прийняття рішень.

Цей факт є однією з основних причин наростання децентралізаційних процесів не тільки у публічному управлінні, але й в усій інституціональній системі суспільства. Тому, власне, процеси глобалізації та децентралізації йдуть поряд, доповнюючи одна одну. Процеси децентралізації відбуваються на основі реалізації принципу субсидіарності. Більшість наукових праць, присвячених децентралізації влади, відносять до основних напрямків цього процесу адміністративну, фінансову та бюджетну децентралізацію. Оскільки всі ці складові пов'язані з територіальним аспектом організації публічної влади, ми можемо їх об'єднати під поняттям територіальної децентралізації, яка передбачає передачу відповідних повноважень від центру прийняття рішень на регіональний і місцевий рівень, від центральних органів – їх територіальним представництвам та місцевому самоврядуванню відповідно в адміністративній, фінансовій та бюджетній сферах.

Суть територіальної децентралізації ми розглядаємо в обмеженому обсязі, оскільки вважаємо, що цей напрямок достатньо широко представлений у науковій літературі. У ній розкрито складність та багатоплановість поняття децентралізації, вивчено європейський досвід децентралізації, зв'язок цього поняття з поняттями федералізації, регіоналізації, автономізації тощо<sup>27, 28, 29</sup>.

Комплексне бачення реформ було представлено у «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України<sup>30</sup>. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління

---

<sup>27</sup> Децентралізація в Україні: соціологічний погляд /О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.

<sup>28</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та інші; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.

<sup>29</sup> Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2014. 56 с.

<sup>30</sup> Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р., № 5/2015.  
URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

Територіальна децентралізація для сфери ППП має першочергове значення як інструмент розвитку комунальної (муніципальної) економіки, у якій провідна роль відводиться органам місцевого самоврядування, які, за рахунок механізму ППП, стають активними учасниками розвитку територій. Активізація ППП на муніципальному рівні, як показує європейський досвід, дає змогу мобілізувати і кошти внутрішніх інвесторів, залучити зовнішні інвестиції і створити робочі місця з урахуванням особливостей кожної конкретної території. Окрім цього, зростання долі муніципальної економіки є однією з основних умов демонополізації ринку, створення більш конкурентного бізнес-середовища.

Децентралізовані практики ППП-діяльності на місцевому рівні спираються на два ключові документи Європейської Комісії: «Повноваження місцевих органів влади у країнах-партнерах для кращого управління та більш ефективних результатів розвитку» («Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes») від 2013 року та «Підтримка децентралізації, місцевого самоврядування та місцевого розвитку за допомогою територіального підходу» (Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach) від 2016 року<sup>31</sup>. Органи місцевого самоврядування європейського співтовариства продемонстрували різноманітні практики ППП, що базуються на територіальній децентралізації. Звернемо увагу на такі з них, що є релевантними для України. Більш детальна інформація про ці практики міститься в аналітичних матеріалах Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна», підготовлених у 2018 році<sup>32</sup>.

*Залучення на основі механізму ППП бізнесу до надання комунальних послуг та модернізації об'єктів місцевої інфраструктури.* Партнерство базується на

---

<sup>31</sup> Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach. – Reference Document No 23 / Directorate-General for International Cooperation and Development European Commission: Brussels-Luxembourg, December 2016. URL: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mn-bb-16-005-en-n.pdf>

<sup>32</sup> Аналітичні матеріали: «Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки» / А. Єрмолаєв, В. Романова, В. Ємець. – Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна». URL: <http://newukraineinstitute.org/new/819>

довгостроковому договору між органом місцевого самоврядування або центральним органом виконавчої влади та приватною компанією щодо надання певних послуг, які традиційно надаються державними та комунальними підприємствами і стосуються інфраструктури. Така міжнародна практика застосовується у таких галузях як телекомунікації, енергетика, транспорт, водопостачання, школи, лікарні, інформаційні технології тощо.

*Практика міжмуніципального співробітництва* забезпечує акумуляцію організаційних та матеріально-фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Взаємодія здійснюється через створені спеціальні інституції задля досягненні цілей розвитку спільної території в галузях туристичної інфраструктури, інфраструктури аварійно-рятувальних служб тощо.

*Налагодження транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування.* Формат транскордонних регіонів дає змогу органам місцевого самоврядування прикордонних територій спільно впроваджувати на основі механізму ППП соціально-економічні, культурні, туристичні, освітні та інші проекти з метою вирішення спільних для даної території завдань.

*Створення комунальних банків, кредитних спілок,* призначених для фінансування та кредитування передусім місцевих ППП-проектів, спрямованих на розвиток інфраструктури населеного пункту. Надання кредитних коштів та відсотки за депозитами мають бути привабливішими, ніж у національних та міжнародних банках.

*Використання ринкових інструментів залучення коштів у місцевий розвиток* практикується переважно у країнах Центрально-Східної Європи. Місцеві інвестиційні програми часто фінансуються за рахунок коштів, отриманих за рахунок емісії муніципальних облігацій. Муніципальні цінні папери випускаються органами місцевого самоврядування для мобілізації коштів для розвитку об'єктів громадського користування. Найчастіше їх спрямовують на будівництво шкіл, лікарень, будівель пожежної охорони, яке часто здійснюється на основі ППП-проектів. Такі ринкові інструменти мають застосовуватись виключно в рамках національного законодавства.

Передумовою застосування названих вище європейських практик є територіальна децентралізація. Оскільки вона має забезпечити поглиблення автономності місцевого / регіонального бюджету і ступеня фіскальної децентралізації, створити умови для залучення кредитних ресурсів місцевою владою і вихід її на внутрішній та міжнародний ринки капіталів. Формування власних коштів і залучення позик відкриває можливості для розвитку муніципальної економіки, в тому числі за рахунок реалізації ППП-проектів в різних галузях економіки, житлово-комунального господарства, енергетики, транспорту, сільського господарства, видобутку і переробки копалин тощо.

Ефективність цих практик залежить також від рівня так званої інституціональної децентралізації, яку можна вважати надбудовою над територіальною децентралізацією. У цьому випадку йдеться про делегування (розподіл) окремих повноважень між різними інститутами – публічної влади, бізнесу і громадського сектору.

Важливим аспектом інституціональної децентралізації у сфері ППП є залучення до ППП-діяльності функціональних консалтингових організацій, які діють в сфері ринку ППП-проектів. Вважається, що використання стороннього технічного експертного досвіду дає змогу владі зекономити час і гроші на науково-методичне супроводження ППП-діяльності. Міжнародна практика підтверджує, що саме такі організації часто виступають політично неупередженими, незаангажованими суб'єктами змін в економічній політиці. Їх перевагою є те, що їх представники позбавлені надмірної ідеологізованості, схильні до більш глибокого розуміння процесів територіальної динаміки<sup>33</sup>.

Характерним способом вирішення проблем для таких організацій є використання знання як інструменту впливу на політичні рішення, а не адміністративного чи політичного ресурсу. За рахунок цього консалтингові організації компенсують недостатність у місцевих політиків чи чиновників знань з наукових основ публічного управління у сфері ППП, економічного та

---

<sup>33</sup> Місцеве самоврядування: євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. К. : Рідна мова. 2016. С. 715-731.

соціального аналізу та прогнозування ризиків. Це дає їм можливість створити умови для досягнення згоди між всіма зацікавленими сторонами: органами влади, які затверджують ухвалені рішення; працівниками органів влади (місцевого, регіонального або національного рівня – залежно від масштабів і сфери застосування проекту); громадськістю і кінцевими користувачами послуг; неурядовими організаціями, або асоціаціями, які мають інтерес (прямий або опосередкований) до досягнення результатів проекту; іншими установами, які залучаються до надання послуг<sup>34</sup>.

Загалом більшість фахівців стверджує, що участь консалтингових організацій (консультантів) у сфері публічно-управлінської діяльності на стадії підготовки стратегічних управлінських рішень щодо ППП-проектів та їх громадської експертизи є одним із резервів більш репрезентативного підходу до реалізації ППП-проектів та підвищення професійного рівня діяльності публічного управління. Ефективна реалізація ППП стає можливою за рахунок забезпечення консалтинговою організацією високого рівня прозорості, підзвітності та підконтрольності роботи органів публічної влади, недопущення нецільового використання фінансових ресурсів, які формуються під час реалізації проектів ППП, широкого залучення громадськості до аудиту проектів ППП.

Децентралізована структурно-інституціональна взаємодія притаманна країні, де забезпечена незалежність адміністративного апарату в технічних питаннях, і де є розвиненими інститути бізнесу і громадянського суспільства. Міжнародні неурядові організації, як суб'єкти транснаціонального рівня взаємодії, підривають монополію держав на істину у кінцевій інстанції, надають актуальну та достовірну інформацію, здійснюють її концептуалізацію, визначають пріоритети в експертизі з окремих питань, посилюють легітимність інших організацій чи урядів своїми висновками та пропозиціями.

---

<sup>34</sup> Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендьял М., Онищук Б., Сегварі П. К. : «К. І. С.», 2008. 146 с.

Професійні товариства (аналітики, політичні консультанти, експертні центри, науково-дослідні інститути тощо) впливають на міжнародні відносини, перш за все, через формування обґрунтованих підходів та варіантів вирішення питань, окреслення найбільш актуальної проблематики, позначення їх комплексного зв'язку з інтересами держави. Бізнес і частина професійного товариства, як правило, налаштовують представників публічного управління та адміністрування на прагматизм і деполітизацію діалогу.

На міжнародному рівні ключовим суб'єктом прийняття рішень виступає міжурядовий рівень, учасники якого ведуть діалоги з питань фінансової політики, макроекономіки, регіональної політики, інвестицій тощо. Держава також значною мірою визначає стан діяльності НУО в різних сферах суспільного життя, у яких міг би бути застосований механізм ППП, наприклад, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища тощо.

Виконують прийняті рішення знову ж таки учасники перших двох рівнів. На всіх стадіях держава залежить від професійних знань та достовірної інформації, тобто від всіх компонентів трансурядового та транснаціонального рівнів. Це дає підстави для висновку про особливу систему інституціональної взаємодії з питань ППП у глобалізованому світі. У системі, де функціонують децентралізовано і повноцінно всі три інституціональні рівні, бізнес лобіює перед владою ті чи інші ділові інтереси та контакти. Для бізнесу і НУО доступ до урядових структур, інформації та ресурсів нерідко стає складовою успіху. Бізнес і НУО виступають партнерами держави, постачаючи її органам свою інформацію і виконують різного роду допоміжні чи посередницькі функції.

Інша характерна риса полягає у негативній взаємозалежності влади та бізнесу у порівнянні з більш розвиненими ринковими країнами. В Україні перешкоди для децентралізованої інституціональної взаємодії з питань ППП полягають у такому:

- зрощування інтересів влади і бізнесу;
- домінування цілей економічної вигоди;
- висока частка тіньового бізнесу;

– відстороненість бізнес-структур від соціальних проблем життя українського суспільства і несформованість стандартів участі в ній; низький рівень духовно-моральної культури владної еліти<sup>35</sup>.

Останній напрямок децентралізації ми ототожнюємо з організаційною децентралізацією у сфері публічного адміністрування ППП. Її призначення полягає в усуненні недоліків, притаманних бюрократії як публічно-адміністративній технології, що базується на спеціалізованому розподілі праці, чіткій адміністративній ієрархії, правилах, стандартах та загальнообов'язкових заздалегідь регламентованих процедурах. Нижче ми пропонуємо характеристику основних компонентів ППП-діяльності, які є несумісними з бюрократичним, жорстко централізованим підходом до адміністрування ППП-діяльності. Першим компонентом діяльності, очевидно, слід виділити характер групової роботи, яка має бути організована за принципом команди. Команда (група) ППП-проекту несе весь тягар відповідальності за організаційний процес реалізації ППП та його методичне забезпечення від етапу його планування і розроблення до виконання його конкретних завдань, здійснення моніторингу результатів діяльності приватного партнера.

Працівники органу публічного адміністрування, як члени команди, мають підтримувати комунікацію з іншими підрозділами, причетними до цих завдань, з установами, що фінансують проект, з організаціями, що здійснюють його матеріально-технічне забезпечення, з зовнішніми учасниками ППП-проекту – проектними компаніями, кредиторами, інвесторами, підрядниками. Така «регіональна диверсифікація» неминуче обумовлює виникнення проблеми керованості проектом та розподілу ризиків між сторонами. Бюрократичний підхід є несумісним з особливостями інфраструктурних ППП-проектів, які є масштабними, тривалими у часі виконання, термінах окупності інвестицій, потребують великої кількості учасників з боку всіх сегментів суспільства.

---

<sup>35</sup> Залознова Ю.С. Соціоекономічний розвиток України в контексті глобальних і національних викликів: монографія. НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2014. 336 с.

Другий важливий компонент ППП-діяльності, що протирічить бюрократичному стилю управління, полягає у необхідності розв'язанні конфліктів, які є неминучими у сфері ППП. Зазвичай, ППП-проекти, базуються на укладанні численних і складних угод між сторонами партнерства, які можуть давати різну інтерпретацію юридичним нормам. У цьому плані, доцільно дотримуватись норм міжнародного права, які діють у сфері ППП. Сучасні європейські практики рекомендують уникати тривалих та затратних судових розглядів. Міжнародні зразки кращої практики з партнерства передбачають створення ефективних (позасудових) механізмів розв'язання конфліктів вже на початкових стадія партнерської взаємодії, які зазначаються в угодах з ППП.

Найбільш поширеними способами розв'язання конфліктів є посередництво та арбітраж. Перший спосіб (посередництво) базується на виробленні рішення, прийняттого для обох сторін за допомогою посередника. Другий спосіб (арбітраж) вже передбачає застосування арбітром (нейтральною третьою стороною) окремих елементів судового розгляду. Після оцінки аргументів сторін арбітр ухвалює рішення з розв'язання конфлікту, яке є обов'язковим для обох сторін.

Описані вище компоненти діяльності, її характер вимагають від працівника органу публічного адміністрування такого типу знань та навичок, рисами якого є вміння оперативно приймати рішення; гнучко адаптуватися до мінливих ситуацій, виявляти креативність та здатність нестандартно мислити. Відповідно до цих вимог на основі децентралізації і дебюрократизації будується більш адекватна та гнучка система управління, як це пропагується, зокрема у концепції нового публічного менеджменту (*new public management*). З цього приводу український дослідник В.Солових зауважує, що новому публічному менеджменту притаманні дві тенденції: економічна – маркетизація й організаційна – дебюрократизація<sup>36</sup>. Ці тенденції є важливими також для управління сферою ППП.

---

<sup>36</sup> Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_7).

Для синергетичного вирішення багатьох питань потрібні сучасні підходи в управлінні, оскільки характер поставлених завдань входить у протиріччя з інституціональними правилами, які до сьогодні панують в Україні. У цьому плані ми виявляємо солідарність з українським вченим А.Попком, який стверджує, що «ключовою метою на сучасному етапі є перехід від адміністрування до складної єдності організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління, суттєва зміна технологій реалізації функцій держави, за якої стратегічні функції залишаються за державним апаратом»<sup>37</sup>. Досягнення цієї мети потребує, серед іншого, подолання проблем соціально-психологічного характеру, пов'язаних з відсутністю ринкового менталітету як у публічних управлінців, так і у вітчизняних бізнесменів, що проявляється у їх нездатності самостійно приймати відповідальні рішення у нестабільному інституціональному середовищі, рисами якого є бюрократичні бар'єри, відсутність досконалого правового забезпечення кредитування та страхування ризиків, низький рівень ділової та професійної кваліфікації, досить жорстка податкова система.

---

<sup>37</sup> Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 04.2012 . №2. С. 13–20.

## РОЗДІЛ 2

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Стан та перспективи розвитку середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління

Потреба дослідження стану та перспектив розвитку середовища ППП актуалізується у зв'язку із зміною політико-правових, політичних та економічних обставин реалізації ППП. Нагадаємо, що під цим поняттям ми розуміємо сукупність соціальних, правових, політичних, економічних, морально-етичних, культурних правил і норм (формальних і неформальних), що визначають інституціональну поведінку та взаємовідносини держави та бізнесу як суб'єктів ППП. Інституціональне середовище ППП – це нервова тканина ППП, яка забезпечує передачу сигналів (рішень), встановлює зв'язок між елементами системи та координує їх дії, в тому числі через систему цінностей. Тому очевидно, що планування розвитку ППП з метою покращення його якості слід починати з аналізу його інституціонального середовища, що узгоджується з інформацією щодо стану здійснення державно-приватного партнерства, наданої Департаментом інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства<sup>38</sup>.

Для цього можна використовувати різні індикатори, які характеризують стан досліджуваного об'єкта. Вони мають вказати нам на негативні фактори, які є сигналами для приватної сторони ППП про можливі несприятливі обставини, які підвищують національний рівень ризиків у цій сфері. Показники дають змогу оцінити та сформулювати позиції щодо здійснення комплексу програмно-

---

<sup>38</sup> Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства /Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title>.

цільових заходів щодо стабілізації ситуації навколо ППП. Ігнорування цих факторів посилює руйнівні тенденції стану інституціонального середовища, знижує стимули активності використання ППП як механізму соціально-економічного розвитку.

Щоб прослідкувати певну динаміку змін у сфері ППП в Україні скористуємось результатами дослідження стану інституціонального середовища ППП у Східній Європі та СНД (2012 р.), яке провела The Economist Intelligence Unit.

The Economist Intelligence Unit зробила висновок: жодна країна у Східній Європі та СНД не могла бути строго класифікована як зріла з точки зору готовності та спроможності ППП. Тобто ми констатуємо, що й Україна на той час ще не мала якісного (зрілого) інституціонального середовища у 2012 р.<sup>39</sup>.

За період з 2012 по 2018 рр. окремі показники змінились в кращу сторону. У той же час різко знизились інвестиційні та фінансові можливості. Ця ситуація засвідчує, що створення якісного інституціонального середовища ППП потребує не тільки прийняття необхідних законів та регуляторних змін. Успішні системи ППП потребують повного спектру ресурсів, які передбачають управління життєвим циклом проекту, від інституціонально спроможних організацій, які можуть розгортати спеціальні знання, до глибокого досвіду у визначенні та управлінні ризиками, а також контролю за секторами та проектами<sup>40</sup>. У цьому контексті можна вимірювати якість приватних і публічно-управлінських інститутів, їх здатність імпортувати сучасні інститути глобальної ринкової економіки, засвоювати організаційно-технічний досвід, створювати ефективний розподіл прав власності.

З цього приводу український економіст О.Івашина відмічає ознаки серйозної інституціональної деградації українського суспільства. Вона

---

<sup>39</sup> Evaluating the environment for publicprivate partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The 2012 EECIS Infrascopes. Findings and methodology / European Bank for Reconstruction and Development. Economist Intelligence Unit. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/news/eecis.pdf>

<sup>40</sup> Evaluating the environment for publicprivate partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The 2012 EECIS Infrascopes. Findings and methodology / European Bank for Reconstruction and Development. Economist Intelligence Unit. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/news/eecis.pdf>

справедливо вважає, що остання стає серйозною перепорою для створення інноваційної моделі розвитку<sup>41</sup>.

Зазначимо, що окрім викладених вище показників, що характеризують інституціональну спроможність, можна застосовувати інші, які, у той чи інший спосіб, корелюють з певними характеристиками інституціонального середовища ППП. Так вважається, що низький рейтинг за індексом глобальної конкурентоспроможності 2016-2017 рр. (Global Competitiveness Index) пов'язаний з неефективністю системи Prozorro, захисту прав власності, судової реформи, дерегуляції, боротьби з монополіями тощо. Вплив цих факторів погіршив становище України, яка у 2017 р. втратила шість позицій і опустилася з 79 місця серед 140 країн, на 85-те серед 138 держав<sup>42</sup>. Перераховані параметри суттєво впливають на стан інституціонального середовища. Таку саму кореляцію можна прослідкувати відносно індексу економічної свободи (Index of Economic Freedom). За ним Україна у 2016 р. зайняла 135 місце в рейтингу 59 країн, у 2017 р. 149-е місце в рейтингу з 159. Основними причинами зниження рейтингу України є два явища – неефективність державних витрат і корупція, які тісно пов'язані між собою. Висока, всепоглинаюча корупція впливає на всі економічні процеси в Україні.

Слід сказати, що індекс економічної свободи є одним із інтегральних показників розвитку економіки, оскільки він базується на 10 індексах: свобода бізнесу; свобода торгівлі; податкова свобода; свобода від уряду; грошова свобода; свобода інвестицій; фінансова свобода; захист прав власності; свобода від корупції; свобода трудових відносин. Наш підхід не передбачає потреби аналізувати кожний з цих індексів. Але цілком зрозуміло, що більшість з них виступають також показниками можливостей реалізації ППП. Вони засвідчують тісну кореляцію між економічною свободою і економічним розвитком країни<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Івашина О. Ф. Інституціональне середовище економічної модернізації. *Бізнесінформ*. 2014. № 7. URL: [www.business-inform.net](http://www.business-inform.net)

<sup>42</sup> The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>.

<sup>43</sup> Лук'янець О. В. Рівень економічної свободи України. *Financial space*. № 3 (7). 2012. URL: <http://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1203/12lovloe.pdf>

Серед множини параметрів для нас важливими є ті, що відображають тісний інституціональний зв'язок інституціонального середовища ППП з ефективністю/неефективністю державного управління та дають змогу окреслити основні шляхи вдосконалення інституціонального середовища ППП. Результуючим показником якості інституціонального середовища є ефективність публічного управління. Його змінною складовою є значення показника ефективності уряду (Government Effectiveness) індексу WGI – World Governance Indicators. Країни з високим показником ефективності вважаються країнами високої якості інституціонального середовища. До параметрів індексу WGI входять такі показники:

*Індекс 1* «право голосу і підзвітність» (Voice and Accountability) – відображає сприйняття політичного середовища, в якій громадяни країни мають можливість брати участь у виборі свого уряду, а також свободу вираження думок, свободу асоціацій та вільних засобів масової інформації;

*Індекс 2* «політична стабільність і відсутність насильства / тероризму» (political stability and Absence of Violence/Terrorism) – формує уявлення (сприйняття) про ймовірність політичної нестабільності чи насильства, включаючи тероризм;

*Індекс 3* «ефективність уряду» (Government Effectiveness) – відображає сприйняття якості публічно-адміністративних послуг, ступінь незалежності державної служби від політичного тиску, якість вироблення і реалізації політики, а також довіру до проведення урядом до такої політики.

*Індекс 4* «якість законодавства» (Regulatory Quality) – значення даного індексу полягає в оцінці заходів, що суперечать ринковим умовам економічної діяльності, такі як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу.

*Індекс 5* «верховенство закону» (Rule of Law) – відображає рівень захисту прав власності, можливості використання суду як інструменту цивілізованого впливу на прийняття рішень. Він також виступає характеристикою рівня довіри

---

громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів, включає показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи.

*Індекс 6 «рівень корупції» (Control of Corruption)*, який визначає можливості використання неформальних механізмів впливу на якість адміністративно-публічних послуг, у тому числі шляхом хабарів, подарунків і т. п. Змінною складовою може виступати значення показника індексу сприйняття корупції (CPI), або значення показника контролю корупції (Control of Corruption) індексу WGI.

Звернувшись до бази даних Всесвітнього Банку, які описують ситуацію в Україні за контрольним датами 2006, 2011, 2016 рр. ми отримали результати, які відображають динаміку зрушень у сфері ППП. Вони засвідчують про серйозний застій якості інституціонального середовища ППП. Останні 10 років є періодом втрачених можливостей для України на шляху досягнення більш високих показників ефективності публічного управління в частині покращення якості інституціонального середовища ППП. Серйозний спад якості інституціонального середовища спостерігається за індексами 2 та 6 («політична стабільність і «рівень корупції»), які слід вважати на сьогодні головними чинниками, що впливають на його стан. За показником політичної стабільності Україна демонструє серйозний спад за період від 2006 до 2016 рр. з 37, 2 до 6, 19 пунктів; за показником контролю корупції від 25 до 20 пунктів. Переважно ця ситуація пов'язана з проведенням антитерористичної операції в ОРДЛО. Достатньо сказати, що у портфелі концесійних проектів об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що складається з 82 об'єктів, 71 з них знаходяться у зоні конфлікту<sup>44</sup>.

Індекси 4–5 відображають якість влади і законодавства, взаємодії державних і приватних інститутів. На наш погляд за індексом 4 (Regulatory

---

<sup>44</sup> Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка 2015. Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Світовий банк, 2016. URL: [http:// www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua). – Дата звернення 15.12.2017.

Quality) у 2018 році відбулись значні зрушення. Ми очікуємо, що за індексом 4 через деякий час відбудуться позитивні результати. Йдеться про нові правила гри у сфері ППП в частині використання концесій, передбачені законопроектом «Про концесії», які значно розширюють можливості використання механізму ППП. Концесія – найрозповсюдженіша у світі організаційно-правова форма партнерства, набуває в Україні актуального значення. За цією формою об'єкт концесії залишається у державній власності, але право користування, інвестування й отримання прибутків від його експлуатації, можливі операційні ризики відходять до приватного інвестора.

Аналіз головних чинників зниження якості інституціонального середовища ППП має бути тісно пов'язаний з обґрунтуванням необхідності підвищення ролі державного сектора у соціально-економічному розвитку країни на основі механізму ППП.

У той же час світова практика свідчить, що в умовах політичної нестабільності більш доцільним є посилення ролі держави в економіці як регулятора та активного учасника ППП, вільного від корупційних дій. Непрозорість функціонування адміністративної системи, корупція в публічних органах влади, залежність судової системи від суб'єктів політико-адміністративної системи критично впливає на ключові характеристики національного інвестиційного клімату<sup>45</sup>. На сьогодні, у зв'язку з цим, актуалізується проблема пошуку оптимальної структури власності та наукового обґрунтування регуляторного впливу держави на функціонування та розвиток державного сектору економіки засобами сучасного ризик-менеджменту.

Покращення ситуації у державному секторі економіки сприятиме підвищенню якості інституціонального середовища ППП та активізації участі приватного сектору в інфраструктурних проектах. Для зниження ризиків як

---

<sup>45</sup> Венгер В. В. Вплив інституційних факторів на економічне зростання . Східна Європа : економіка, бізнес та управління. Електронне наукове фахове видання випуск 4 (04) 2016. С. 3–8. URL: <http://easterneurope-bm.in.ua/archives>

передумови широкого впровадження механізму ППП держава, як партнер бізнесу, має сформувати сильні інститути.

Таким чином, результати аналізу інституціонального середовища ППП з використанням індексів GRICS у динаміці за період з 2006 по 2016 рр. свідчать про наступне: по-перше, останні 10 років для України є періодом втрачених можливостей досягнення більш високих показників ефективності публічного управління в частині покращення якості інституціонального середовища ППП; по-друге, станом на 2015–2016 рр. спостерігається різкий спад його якості внаслідок впливу політичних ризиків, які вимірюються індексами 2 та 6 («політична стабільність і «рівень корупції»).

За умов глобалізації та інтернаціоналізації ППП виникає необхідність забезпечення багатьох груп факторів ефективності ППП – правових, політичних, економічних.

До правової групи факторів розвитку відносять ступінь відповідності національного законодавства міжнародним стандартам ППП, в тому числі щодо визначення компетенцій публічно-управлінських органів управління щодо здійснення ППП-проектів; захисту інтересів і прав сторін ППП-діяльності, надання необхідних політико-правових гарантій.

До політичної групи факторів відносяться: стабільність інститутів публічної влади, ясність стратегії, цілей і завдань розвитку держави, регіону, окремих сфер діяльності;

До економічної групи факторів відносять: стабільність економічної ситуації і прозорість економічної, фінансової та інвестиційної політики; політика розвитку фінансових інститутів, в тому числі інвестиційних, венчурних фондів тощо; прийняття програм розвитку ППП, економічне стимулювання приватного бізнесу до участі у виконанні стратегії, цілей і завдань розвитку інфраструктури; конкурентний механізм вибору бізнес-партнерів ППП.

## 2.2. Специфіка інфраструктури та механізму публічно-приватного партнерства в Україні з погляду міжнародних практик децентралізації

Інституціональна інфраструктура ППП, в цілому, відповідає загальноприйнятим світовим стандартам з особливостями побудови влади в Україні. Розпочнемо з характеристики публічно-управлінських суб'єктів інституціональної інфраструктури ППП, основні функції яких полягають у цілепокладанні, нормативному забезпеченні, плануванні загальнонаціонального масштабу, організації, контролю та адміністративного регулювання діяльності бізнесових та громадських організацій на всіх рівнях організації влади з питань ППП.

На центральному рівні публічної влади діють Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Окрім вищезазначених функцій вони мають займатись дипломатією, призначеною, головним чином, для активації режиму інвестування для розвитку економіки країни, в тому числі на основі ППП-проектів. Основне функціональне навантаження з ППП-діяльності покладається на відомчий рівень інфраструктури, на якому діють головні та спеціально уповноважені ЦОВВ у сфері ППП та інвестиційної діяльності. На регіональному (обласному) та субрегіональному (районному) рівнях інфраструктури ППП діють: обласні, районні ради, міські селищні, сільські ради; обласні та районні державні адміністрації; Київська міська державна адміністрація; виконавчі органи міських селищних, сільських рад, територіальні органи центральної виконавчої влади. Відомчий рівень інфраструктури ППП в Україні та основні функції її елементів представлені у таблиці 2.1.

За напрямком територіальної децентралізації Україна просунулась досить суттєво. Її цілями, які сформульовані у Концепції децентралізації є раціоналізація та демократизація публічного управління з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на

відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад»<sup>46</sup>.

**Таблиця 3.1. – Відомчий рівень інфраструктури ППП в Україні та основні функції її елементів**

Назва органу	Основні функції
Кабінет Міністрів України	<p>Прийняття концептуальних рішень щодо співробітництва між органами державної влади та бізнес-структурами на договірній основі.</p> <p>Прийняття рішень про здійснення ППП щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера (або делегування цієї функції уповноваженому ним органу).</p> <p>Забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності;</p> <p>Здійснення управління об'єктами державної власності.</p> <p>Делегування окремих повноважень щодо управління об'єктами державної власності міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання.</p> <p>Розроблення пропозицій щодо національної стратегії розвитку ППП.</p> <p>Прийняття рішення про здійснення ДПП щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера;</p> <p>Здійснення контролю за виконанням договорів, укладених у рамках ППП.</p> <p>Проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ППП.</p>
Мінекономіки (спеціально уповноважений орган з питань ППП)	<p>Розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання;</p> <p>Сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ППП;</p> <p>Сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами;</p> <p>Проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення результатів ППП.</p> <p>Проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері ППП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера.</p> <p>Проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультативної роботи.</p> <p>Участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ППП.</p> <p>Ведення обліку договорів, укладених у рамках ППП;</p> <p>Подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках ППП, у разі їх порушення приватними партнерами.</p>

<sup>46</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

Профільні Міністерства та інші ЦОВВ	<p>Підготовка проектів, які відповідають сфері їх галузевій компетенції, що отримали фінансування.</p> <p>Проведення державної (економічної та технічної) експертизи проектних пропозицій з ППП агентств та інших установ, що знаходяться під їх контролем.</p> <p>Подання до Мінекономрозвитку відібраних проектних пропозицій щодо державних інвестицій.</p> <p>Контроль за підготовкою та реалізацією державних інвестиційних проектів.</p>
Міністерство фінансів	<p>Визначення орієнтовної граничної межі капітальних витрат на наступні три роки.</p> <p>Розподіл капітальних витрат (крім капітальних вкладень) Державного бюджету</p> <p>Контроль за цільовим використанням коштів Державного бюджету, виділених на ППП-проекти.</p>
Міжвідомча комісія з питань державних інвестицій	<p>Відбір ППП-проектів для інвестицій з Державного бюджету.</p> <p>Рекомендації щодо альтернативного способу реалізації державних інвестиційних проектів (ППП або державні гарантії)</p>
Мінрегіонбуд	<p>Відбір проектних пропозицій місцевих інвестиційних проектів, що плануються для фінансування за рахунок Фонду регіонального розвитку.</p> <p>Розподіл капітальних витрат на місцеві державні інвестиційні проекти, що фінансуються Фондом регіонального розвитку.</p> <p>Формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, є його розпорядником.</p>
Рахункова палата	<p>Проведення зовнішнього аудиту.</p>
Антимонопольний комітет	<p>Отримання та розгляд скарг щодо процедур державних закупівель, здійснюваних в рамках ППП-проектів.</p>
Державна фінансова інспекція	<p>Перевірка відповідності ППП-проектів правилам, засобам контролю, фінансовим та адміністративним нормам.</p>

Розроблено автором на основі аналізу<sup>47, 48, 49, 50, 51</sup>.

<sup>47</sup> Бондаренко Д. С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства за законодавством України .[Актуальні проблеми держави і права](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_72_53). 2014. Вип. 72. С. 351-358. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_72\\_53](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_72_53)

<sup>48</sup> Вивчення оптимальних моделей державно-приватного партнерства для промислових парків в Яворові і Новому Роздолі. Львів, 2015. 277 с.

<sup>49</sup> Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка 2015. Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Світовий банк, 2016. URL : <http://www.worldbank.org.ua>. – Дата звернення 15.12.2017

<sup>50</sup> Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

<sup>51</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

Цим інтересам має слугувати також Закон України «Про державно-приватне партнерство», який надає широкі права територіальним громадам у сфері ППП. Згідно ст.10, п. 2. органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні чи обласні ради або до уповноважені ними органи) мають всю повноту прав щодо висування пропозиції про здійснення ППП щодо об'єктів комунальної власності. Право прийняття остаточного рішення та проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів надано місцевій раді (ст. 13, п. 2.)<sup>52</sup>.

Оцінка глибини територіальної децентралізації ППП має виходити з орієнтації на один з трьох організаційних способів публічного адміністрування: централізованого, коли створюється єдиний окремий орган (досвід Канади); децентралізованого, коли кожне окреме міністерство чи органи місцевої влади мають власні повноваження (досвід Франції та Португалії); змішаного, коли центральний координуючий орган займається розробкою політики державно-приватного партнерства, а департаменти окремих міністерств займаються розробкою та реалізацією проектів (досвід Великобританії, Італії, Нідерландів).

**Інституціональний** механізм ППП в Україні значною мірою є децентралізованим, оскільки всі рівні територіальної організації влади в Україні є автономними в частині прийняття рішень щодо ППП-проектів. Вони можуть бути затверджені як на загальнодержавному, так й регіональному та місцевому рівнях<sup>53</sup>. Нормативною основою для виділення органів місцевого самоврядування в якості уповноважених суб'єктів публічної адміністрації в сфері ППП є положення ч. 2 ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», згідно з яким рішення про здійснення ППП щодо об'єктів комунальної власності, проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів приймаються місцевими радами. Укладення

---

<sup>52</sup> Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

<sup>53</sup> Тараш Л. І., Петрова І. П. Інституціональне забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: проблеми та напрями розвитку . Економічний вісник Донбасу. 2016. № 1(43). URL: [http://www.evd-journal.org/download/2016/1\(43\)/pdf/4-tarash.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2016/1(43)/pdf/4-tarash.pdf)

договору в рамках ППП здійснюється органом, який прийняв рішення про здійснення ППП, тобто уповноваженим органом місцевого самоврядування, а контроль за виконанням таких договорів здійснюють органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом.

Обсяг повноважень та значний рівень автономності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо ініціації та затвердження ППП-проектів дає нам підстави характеризувати здійснювану в Україні організаційно-управлінську модель ППП як одну з найбільш децентралізованих способів управління сферою ППП. Але, слід пам'ятати, що наявність повноважень у органів місцевого самоврядування у сфері ППП-діяльності автоматично не гарантує ефективного функціонування інституціонального механізму, якщо він не поєднаний з іншими напрямками впровадження принципу субсидіарності.

У цьому контексті підкреслимо, що нормативне закріплення територіально децентралізованого управління сферою ППП не передбачило заходів з нейтралізації можливих загроз децентралізації (таблиця 2.2).

**Таблиця 2.2. – Переваги та загрози децентралізованого інституціонального механізму публічно-приватного партнерства**

Таким чином, нормативно-правова база регулювання розвитку ППП в

Переваги	Загрози
Вивільнення місцевої ініціативи, гнучкість реагування на проблеми, які можуть бути вирішені на основі використання механізму ППП.	Невпорядкованість системи управління розвитком сфери ППП. Відсутність єдиної послідовної для всіх рівнів публічної влади державної стратегії ППП-діяльності.
Зменшення навантаження на центральні органи виконавчої влади, делегування компетенцій на нижчий рівень влади	Низька інституціональна спроможність приймати самостійні рішення щодо ППП-проектів, здійснювати пошук інвестицій.
Ослаблення бюрократії і зменшення корупції	Ослаблення вертикалі влади, ускладнення погоджувальних процедур з питань реалізації ППП-проектів між рівнями влади. Можливий конфлікт інтересів щодо ППП-проектів.
Скорочення інформаційних потоків, бюрократичних процедур	Слабка комунікація на різних рівнях інституціонального партнерства в сфері ППП

Україні є дуже складною і багаторівневою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації

інвестиційної діяльності. Можна стверджувати, що це є одним із чинників відсутності реальних проектів ППП, не зважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

На шляху впровадження ефективного ППП виникли проблеми формування єдиної стратегії та програми розвитку, до розробки яких залучаються багато організацій з різним інституціональним і галузево-функціональним призначенням: комітети Верховної Ради України, міністерства, науково-дослідні установи тощо. Достатньо сказати, що на цей процес істотно впливають такі органи публічної влади центрального рівня як Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство енергетики та вугілля, Міністерство інфраструктури, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони, Державне агентство автомобільних доріг, Фонд державного майна тощо, які можуть мати конфлікт інтересів щодо ППП-проектів, різне концептуальне бачення перспектив ППП.

Проблеми територіальної децентралізації посилюються факторами невдалої децентралізації інституціонально-структурної взаємодії. Однією з причин низького рівня інституціонально-структурної взаємодії є складна, багаторівнева і, значною мірою, забюрократизована нормативно-правова база регулювання ППП-діяльності в Україні. Вона провокує високі ризики корупційного впливу на ефективність використання інвестиційної діяльності у сфері ППП.

Поряд з цим в Україні є позитивні зрушення у напрямку інституціональної децентралізації, яка базується на впровадженні принципу інституціональної поліцентричності. Його повна реалізація усуває (у деяких випадках формально) монопольний статус органів публічної влади у сфері ППП. У цьому плані в Україні створено необхідні умови для функціонування професійних співтовариств – автономних структур з різним організаційно-правовим статусом, які виконують функції центрів розвитку ППП на національному, регіональному, локальному рівнях. Національний рівень професійних товариств в Україні

представлений, зокрема такими організаціями як Український союз промисловців і підприємців, Торгово-промислова палата України, Рада підприємців при КМУ тощо, які взяли на себе функції сприяння розвитку ППП. На регіональному (субрегіональному) рівні діють агентства регіонального розвитку, їх асоціації та різні структури муніципального консалтингу.

Важливу роль серед суб'єктів професійного співтовариства відіграють спеціалізовані організації, що підтримують діяльність міністерств у сфері ППП-діяльності. Це організації на кшталт Державного підприємства «Центр розвитку державно-приватного партнерства», заснованого Мінрегіонбудом, Офіс управління ППП «SPILNO». Їх завдання полягають у розробці заходів з пошуку інвестицій, координації процесів попередньої оцінки і техніко-економічного обґрунтування для пілотних проектів ППП, юридична оцінка необхідних змін до українського законодавства та розробка нових нормативно-правових актів (<http://www.spilno.in.ua>).

Поряд з цим розпочала свою діяльність, незалежна від відомчого впливу, така організація як «Український центр сприяння розвитку ППП». Її місія – сприяння розвитку ППП для реалізації соціально значущих інфраструктурних проектів; активізація використання науково-технічного потенціалу та інноваційних технологій для вирішення завдань модернізації систем життєзабезпечення; сприяння підвищенню інвестиційної привабливості української економіки та її регіонів тощо. Важливою функцією подібних організацій є розвиток науково-методологічного, правового та організаційного забезпечення умов для реалізації проектів ППП загальнонаціонального і регіонального значення.

Інституціональна інфраструктура ППП національного рівня потребує включення до неї державних фінансових інститутів розвитку (далі – банки розвитку). Це спеціалізовані державні організації, діяльність яких спрямована на усунення «прогалів ринку», які стримують економічний і соціальний розвиток країни. Національні банки розвитку мають фінансувати пріоритетні сектори економіки, підприємства і сфери підприємництва із залученням ресурсів

приватного сектору і використовувати кошти виключно для прибуткових збиткових проектів. Поряд з цим створена правова основа для заснування спеціалізованих державних небанківських інноваційні фінансово-кредитних установ для підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання.

В Україні на сьогодні функціонує «Український банк реконструкції та розвитку» (УБРР). Він виступає інструментом державної політики та реалізації (чи допомоги у реалізації) стратегії головного акціонера – Державної інноваційної фінансово-кредитної установи, підтримує українські підприємства у впровадженні міжнародних стандартів по енергозбереженню, охороні навколишнього середовища, умов праці та сучасних технологій.

Аналіз специфіки інституціональної інфраструктури та механізму ППП показує, що в Україні створені інституціональні передумови для ППП-діяльності. Інституціональна інфраструктура ППП на сьогодні в Україні сформована і функціонує на поліцентричній основі. Публічно-управлінські суб'єкти інституціональної інфраструктури ППП здійснюють свої функції з орієнтацією на вимоги та рекомендації міжнародних стандартів ППП. Центральні органи виконавчої влади виконують свої функціональні обов'язки з цілепокладання у загальнонаціональному масштабі ППП-діяльності, нормативного забезпечення, планування, організації, контролю та адміністративного регулювання діяльності бізнесових та громадських організацій на всіх рівнях організації влади з питань ППП.

### **2.3. Концептуальне бачення впровадження інституціонального механізму публічно-приватного партнерства як системного елемента державної регіональної політики в умовах децентралізації повноважень в Україні**

Модель ППП є певним варіантом системи інститутів публічної влади, фінансово-кредитної системи, центрів розвитку ППП, які знаходяться у відносинах інституціонально-організаційної ієрархії ППП, у якій інституціональний статус держави реалізується через модули доміантності,

пріоритетності, паритетності. Ця модель ППП має бути створена на регіональному та субрегіональному рівнях на основі відповідної державної регіональної політики, що базується на вимогах децентралізації.

Удосконалення інституціональної моделі ППП, її пристосування його до процесів глобалізації та децентралізації, має бути орієнтовано на можливості використання стратегічного потенціалу державного (муніципального) та приватного секторів національної економіки з використанням глобального рівня ППП та світових інвестицій. У цьому контексті необхідно думати про більш глибоку інсталяцію інституціонального механізму ППП регіонального та субрегіонального рівнів в європейський та світовий глобальний інтеграційний простір на основі міжнародних стандартів та практик ППП.

Інституціональна модель з домінантним статусом держави передбачає наявність значної частки державного сектору економіки та достатньо високий рівень інституціональної спроможності центрального та регіонального рівнів держави та місцевого самоврядування впливати на функціонування інституціонального механізму ППП. Цей факт не зменшує роль приватного сектору у виконанні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр., плани антикризових дій та посткризового відновлення економіки в багатьох країнах передбачають розширення співробітництва між державою, приватним сектором та інституціями громадянського суспільства на основі ППП<sup>54</sup>.

Державний (муніципальний) сектор економіки функціонує в усіх країнах. Але у кожній з них може бути інституціональне середовище різної якості. В Україні підприємства державного сектора часто не готові до ринкової конкуренції, оскільки вони розраховують не стільки на власний менеджмент і ресурси, скільки на допомогу держави у вигляді дотацій, податкових пільг,

---

<sup>54</sup> Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Документ № 739-2013-р від 14.08.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>

списання або пролонгації кредитної заборгованості, гарантування збуту в межах державного замовлення тощо. Все це негативно відбивається на якості управління, витратах і цінах, впровадженні інновацій тощо. Виникає ситуація, коли приватний бізнес уникає партнерства з такими державними (муніципальними) підприємствами.

Слід сказати, що Уряд України у 2018 р. виявив ініціативу запровадження політики власності. За інформацією урядового порталу, передбачається, що засади політики власності будуть модельним документом, відповідно до положень якого у подальшому будуть прийняті окремі політики власності, які мають враховувати специфіку того чи іншого державного підприємства, оптимально включати всі положення загальнодержавної Політики власності, визначати очікувані результати діяльності підприємства та механізми корпоративного управління. Визначені принципи корпоративного управління мають бути вказані в установчих документах державного підприємства. Вважається, що основні засади здійснення державної політики власності щодо державних підприємств розділять функції держави щодо власності та регулювання, впровадять реальну конкуренцію між державними підприємствами та приватними компаніями.

Державний сектор є економічною основою виконання державою своїх функцій. Його ототожнюють з сукупністю форм безпосередньої участі держави у виробництві, розподілі та обміні благ. Так, наприклад, бюджет, є частиною державного сектора, який застосовується для розподілу, перерозподілу доходів, фінансування випуску громадського споживання, стимулювання науково-технічного прогресу, забезпечення збереження навколишнього середовища тощо. Чим більше бере на себе держава, тим більше зростає державний сектор.

Аналітики Центру економічної стратегії вважають, що для України оптимальний розмір державного сектору дорівнює 37%. Вони виділили три можливих варіанти розвитку ситуації<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> [Піонтківська І.](#), [Кухта П.](#) Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні. Аналітична записка Центру економічної стратегії URL: [http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102\\_fiscal\\_spending\\_report.pdf](http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf)

*Перший* – підвищення інституціональної спроможності держави;

*другий* – зниження частки державних витрат у ВВП;

*третій* – найбільш оптимальний, передбачає комбінацію першого та другого варіантів.

Перший шлях передбачає стимулювання економічного зростання на основі оздоровлення державних підприємств, оновлення організаційної структури, методів управління, орієнтованих на внутрішній та зовнішній ринки.

Українська влада обрала шлях швидкого скорочення державних видатків, підвищення рівня фіскальної консолідації. Про це свідчать пенсійна, медична, фіскальна реформи, орієнтація на швидку приватизацію стратегічних об'єктів економіки. Сама по собі приватизація не вирішує питання інституціональної неспроможності. Більш того, недосконалість законодавства, неефективність публічного контролю у сфері приватизації, в окремих випадках, слугує вузькокорпоративним інтересам, підриває економічну і соціальну стабільність України. Цей процес продовжується й сьогодні. Так у Переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації у 2017 – 2020 роках, у тому числі тих, що можуть бути приватизовані після внесення змін до актів законодавства/передачі в комунальну власність, перераховано 893 об'єкти, які перебувають в управлінні Фонду держмайна, Державної служби геології і надр, Держпродспоживслужби, Держслужби праці, Держагентства автомобільних доріг, Укроборонпрому, Мінагрополітики, Мінкульту тощо. На наш погляд, розширена приватизація може дати лише оперативний ефект, натомість втрачається стратегічна перспектива використання інституціонального механізму ППП в цілях соціально-економічного розвитку.

Світова практика виробила різні форми взаємодії публічно-владних структур управління та бізнесу. Авторитетні економісти в Україні вважають, що на сьогодні є необхідність на державному рівні сформуванню єдиного переліку форм ППП, який слід закріпити законодавчо. Систематизація цих форм ППП представлена на рис. 2.1.

---

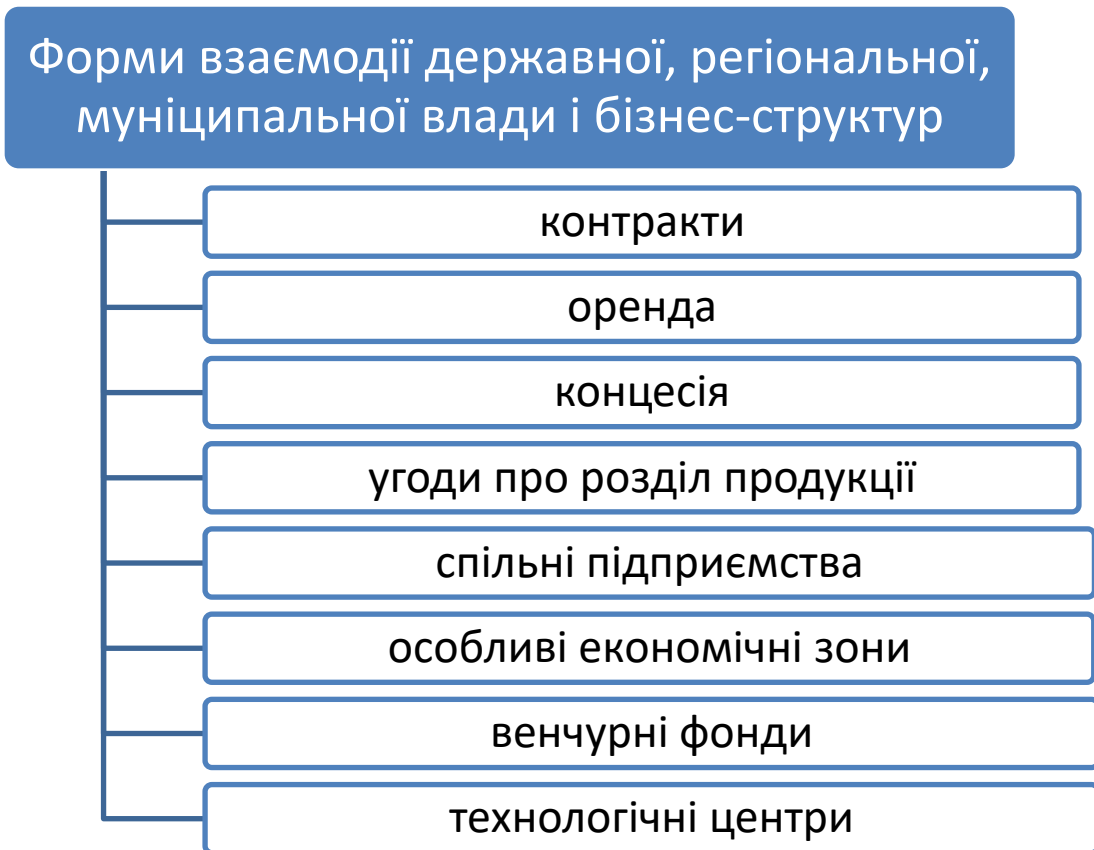


Рис. 2.1. – Систематизація форм взаємодії державної, регіональної, муніципальної влади і бізнес-структур при реалізації механізму ППП

Серед цього переліку для інституціональної моделі ППП з домінантним статусом держави ми маємо надавати перевагу таким пріоритетним організаційно-правовим формам партнерських стосунків, які для неї є найбільш адекватними. Від цього будується специфічний інституціональний механізм ППП. На наш погляд, у цьому плані, слід орієнтуватись на використання так званої інституціональної форми ППП, яка виступає альтернативою приватизації.

Український знавець правової проблематики ППП О.Вінник на основі аналізу зарубіжного правового регулювання відносин ППП та практики його застосування в різних країнах дійшов висновку про доцільність запровадження в Україні поряд з договірною також інституціональної (чи корпоративної) форми ППП, яка забезпечує реалізацію проектів ППП через створення та/або спільну участь державного та приватного партнера в господарській організації

корпоративного типу (зазвичай акціонерному товаристві) зі спрямуванням діяльності останнього саме на виконання зобов'язань за угодами ППП. В Україні закон про ППП поки що передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, хоча у деяких європейських країнах такого обмеження немає. Вслід за цим автором, ми виділяємо такі основні риси моделі партнерства, які на наш погляд, є адекватними домінантному статусу держави <sup>56</sup> :

- реалізація проектів ППП в рамках спільного підприємства за участю державного та приватного партнерів, шляхом об'єднання їх досвіду, ресурсів, розподілу ризиків з метою досягнення позитивного ефекту (вигоди);
- опосередкування відносин між партнерами-акціонерами за допомогою акціонерної угоди;
- паритетність участі партнерів в спільному підприємстві;
- використання «корпоратизації» для перетворення державного підприємства в акціонерну компанію та залучення до участі в ній приватного інвестора із застосуванням механізму ППП.

Ми підтримуємо ідею корпоратизації як складової (елементу), оптимізованої для моделі ППП, у якій держава має статус домінантності. Напрямок корпоратизації підприємств – магістральний напрям для української економіки на сучасному етапі, оскільки її розвиток на цій основі передбачає збереження державного контролю над підприємствами. Корпоратизація стратегічних підприємств може стати ефективною альтернативою приватизації державного майна, яка спроможна забезпечити комерціалізацію державних підприємств, врахувати приватні та публічні інтереси в процесі залучення інвестицій і спільного (суб'єктами держави та бізнесу) управління ППП-проектами. Зрозуміло, що корпоратизація має бути супроводжена значним покращенням контролю над компаніями для виключення потенційної загрози корупційних дій.

---

<sup>56</sup> Вінник О. М. Корпоратизація як модель інституційного державно-приватного партнерства. Право і громадянське суспільство. 2012. № 1 (1). URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/82-korporatyzatsiia-iak-model-instytutsiinoho-derzhavno-pryvatnoho-partnerstva-vinnyk-o-m>

Також є слушною пропозиція, висловлена Д.Клиновим, П.Роговим<sup>57</sup>, В.Матюхою та О.Сухіною<sup>58</sup>, які пропонують запровадити інститут громадянської власності на природні ресурси. Зрозуміло, можна пред'явити претензії до використання поняття «громадянська власність», оскільки існує інші ustalені поняття «суспільна власність», «загальнонародна власність». Проте сутність пропозиції відображає назрілу необхідність перетворення декларативного на сьогодні конституційного права загальнонародної власності на природні ресурси на реальне право кожного громадянина отримувати дивіденди. Це можна зробити шляхом створення спеціалізованого фінансового інституту, наприклад – Центрального банку природних ресурсів України, організації національного фонду громадянських дивідендів. У свою чергу, це вимагатиме чіткої ідентифікації прав та розмежування повноважень держави і місцевого самоврядування у використанні природних активів.

Як вважають В.Матюха та О.Сухіна, всі види природних ресурсів повинні надаватися у користування комерційним та державним організаціям, включаючи і Уряд, в оренду і тільки за плату. Цим має займатися Центральний банк природних ресурсів, який буде встановлювати науково (економічно) обґрунтовані ставки орендної плати за їх використання. Основна мета створення банку полягає в забезпеченні ефективного, найбільш вигідного, прибуткового та раціонального використання природних ресурсів. Для її досягнення він має здійснювати наступні функції<sup>59</sup>:

– вести кадастровий облік всіх видів природних ресурсів, що використовуються для життєзабезпечення суспільства;

– за допомогою науково обґрунтованих методів здійснювати економічну кадастрову, кількісну оцінку запасів природних ресурсів, що взяті на облік;

---

<sup>57</sup> Клиновий Д. В., Рогов П. Д. Децентралізація: економіка, фінанси та безпека природокористування URL: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/19/17>

<sup>58</sup> Матюха В. В., Сухіна О. М. Інститут громадянської власності на природні ресурси як інструмент соціального захисту Українського народу (на прикладі гнучкого механізму вилучення й розподілу екологічної ренти) URL: <http://economyandsociety.in.ua/journal-14/21-stati-14/1750-matyukha-v-v-sukhina-o-m>

<sup>59</sup> Матюха В. В., Сухіна О. М. Інститут громадянської власності на природні ресурси як інструмент соціального захисту Українського народу (на прикладі гнучкого механізму вилучення й розподілу екологічної ренти) URL: <http://economyandsociety.in.ua/journal-14/21-stati-14/1750-matyukha-v-v-sukhina-o-m>

складати щорічний баланс стану (наявності) запасів природних ресурсів, що використовуються;

- регулярно (раз в п'ять років) здійснювати переоцінку запасів (балансових залишків) всіх видів природних ресурсів у зв'язку зі зміною їх обсягів, попиту та цін на світовому ринку сировини;

- науково обґрунтовувати та щорічно (одночасно з підготовкою Державного бюджету) затверджувати у Верховній Раді України розміри плати за використання природних ресурсів;

- визначати та затверджувати розміри оплати та надавати у відповідності із законодавством спеціальні дозволи (ліцензії) на використання природних ресурсів у різний спосіб;

- контролювати правильність використання природних ресурсів, що встановлена спеціальними дозволами, змінювати користувачів спецдозволів (ліцензій) у випадках порушення ліцензійних умов (правил) природокористування;

- здійснювати контроль за своєчасною оплатою оренди природних ресурсів та звітністю про використання природних ресурсів, враховуючи їх втрати;

- встановлювати відповідальність та штрафні санкції за порушення правил використання природних ресурсів.

На наш погляд, Центральний банк природних ресурсів з описаними вище функціями, сприятиме розвитку місцевого самоврядування як інструменту реалізації одного з головних завдань сучасності – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс цього інституту полягає у гармонізації прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства.

Викладене вище концептуальне бачення інституціональної моделі ППП може бути реалізовано, по-перше, за умови підвищення якості інституціонального середовища та інституціональної спроможності держави забезпечувати ППП-діяльність, по-друге, вона має бути узгоджена з

децентралізованим інституціональним механізмом ППП, який має бути інстальований в інституціональну систему, що забезпечує реалізацію державної регіональної політики. До теперішнього часу на регіональному рівні відсутній механізм ППП в управлінні розвитком економікою регіону.

Ефективною стратегією органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, згідно з нашою концепцією, є створення такого формату муніципально-приватних відносин, який виключає повну приватизацію об'єктів муніципальної власності. Такий підхід відповідатиме інституціональній моделі ППП, що функціонує в Україні. Можливою є тільки «часткова приватизація» окремих прав і функцій на об'єктах муніципальної власності. Такий формат партнерства, на відміну від чистої приватизації, передбачає активну позицію органів місцевого самоврядування в господарській діяльності та збереження контролю над економічними процесами. Бізнес, відповідно до своїх критеріїв ефективності (збільшення прибутку), організовує закупівлі, будівництво, обслуговування, пошук інвесторів і подібну діяльність, а органи місцевого самоврядування контролюють і регулюють поведінку бізнесу з питань цін і тарифів, якості обслуговування користувачів, безпеки, екології і т. п.

Такий формат ППП на місцевому рівні може забезпечити:

- більшу ефективність проектів і здійснення робіт за рахунок використання учасниками партнерства своїх найбільш сильних сторін;
- різноманітність в підходах до розробки і подальшого здійснення проектів за рахунок використання різних методів, притаманних публічному адмініструванню та бізнесу;
- більш високу якість публічно-адміністративних рішень при реалізації спільних проектів, що забезпечується участю у цьому процесі кваліфікованих представників бізнесу;
- інтеграцію суб'єктів бізнесу в життя територіальної громади за рахунок його залученості в реалізацію соціально-значущих проектів;
- підвищення якості товарів і послуг за рахунок встановлення більш жорсткого державного і муніципального контролю;

– зниження соціальної напруги і негативного ставлення до бізнесу з боку населення за рахунок визнання його внеску у вирішення соціальних проблем територіальної громади.

Впровадження інституціонального механізму ППП, узгодженого з моделлю домінантного статусу держави як учасника ППП, виступатиме елементом стратегії державної регіональної політики має супроводжуватися переглядом повноважень регіонів і територіальних громад у сфері управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності, комунальною власністю, й що особливо важливо, природними ресурсами, фінансовими активами України, (далі – ресурсами), ролі у реалізації державних галузевих і регіональних програм розвитку. При цьому слід враховувати, що застосування ППП в державній регіональній політиці характеризується: «по-перше, наявністю трьох сторін – держава, органи місцевого самоврядування та суб’єкт господарювання, по-друге, суб’єкт господарювання у різних випадках буде різним і визначатиметься залежно від стану проблемності в певному регіоні; по-третє, держава та органи місцевого самоврядування будуть представляти публічну сторону, однак обсяг обов’язків у кожного з них буде різний»<sup>60</sup>.

Державна регіональна політика набуває вирішального значення в умовах децентралізованого розвитку територій, в тому числі на основі використання механізму ППП. Обов’язковою складовою мети державної регіональної політики має бути забезпечення соціально-економічної єдності регіонів у складі держави, яка досягається на засадах гармонійного розвитку регіонів і державності України. Таким чином, децентралізація ППП реалізується через тристоронню взаємодію у загальному руслі децентралізації з визначенням ролі ППП у житті кожного окремого регіону, його конкретних можливостей і ресурсів та управління ними. Такі підходи, зокрема узгоджуються з рамковими засадами розвитку господарської діяльності, окреслених в угоді Україна – ЄС. Вони

---

<sup>60</sup> Тертишна Л. С. Об’єкти державної регіональної політики: господарсько-правовий аспект . Теорія і практика правознавства. URL : <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=542257>

потребують також уточнення порядку використання регіональних фондів стабілізації, фондів інвестування з метою активізації ППП на регіональному та субрегіональному рівнях, відповідних змін і доповнень до існуючих нормативно-правових актів для повномірного врахування регіональних інтересів і забезпечення ефективності децентралізованого управління ППП.

Зростання ролі державного регулювання в національно-пріоритетних сферах (природно-ресурсна та, зокрема екологічна, енергетична, продовольча безпека тощо), має супроводжуватись, відповідно до вимог децентралізації, зменшенням частки державної власності в економіці територіальних громад на користь комунальної власності. У зв'язку з цим актуалізується проблема із визначенням правового статусу об'єктів комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Відсутні публічні реєстри об'єктів комунальної власності, що спричиняє нерациональне та неефективне їх використання; не забезпечено реалізацію механізму правонаступництва на об'єкти комунальної власності, публічність і прозорість інформації про використання об'єктів комунальної власності, що зумовлює у деяких випадках рейдерство і масове незаконне відчуження у першу чергу об'єктів майнового та природного комплексу комунальної власності.

Усунення викладених вище проблем створить умови для того, щоб органи місцевого самоврядування стали безпосереднім учасником процесів відтворення регіонального продукту. Для цього вони мають максимально використовувати механізми партнерства з бізнесом, центрами розвитку ППП, науковими закладами, громадськістю, узгоджувати їх інтереси з інтересами територіальних громад, встановлювати відносини з бізнесом та фінансово-кредитною системою на основі укладання угод ППП.

Такий результат досягається, посиленням стратегічної ролі держави у сфері ППП, центр якої має бути зміщений на рівень регіонів. Підставою для такого твердження є те, що компонентами централізованого регіонального розвитку виступають: господарський комплекс регіону; система державного

управління регіону; природно-ресурсна підсистема функціонування регіону; соціальна підсистема функціонування регіону. З цієї причини саме регіональний рівень є основним виконавцем реалізації державного стратегічного курсу країни. Таку саму роль має виконувати регіон у сфері ППП-діяльності, що актуалізує створення регіональних органів, уповноважених у сфері розвитку ППП. До їх основних функцій доцільно віднести:

- формування та реалізацію основних засад та стратегії регіональної політики в сфері розвитку ППП з врахуванням особливостей та пріоритетів соціально-економічного розвитку регіону;
- розроблення концепції та програми регіонального розвитку ППП;
- розроблення порядку взаємодії регіональних органів, уповноважених взаємодіяти з питань ППП з центральними органами виконавчої влади (відомчий рівень) та органами місцевого самоврядування, регіональними Центрами розвитку ППП;
- участь у розробленні нормативних та інформаційно-методичних матеріалів щодо забезпечення ППП-діяльності;
- проведення конкурсних процедур із визначення приватного партнера для укладення договору в рамках ППП;
- контроль над виконанням договорів, укладених у рамках ДПП;
- облік та ведення баз даних суб'єктів підприємницької діяльності, інвесторів, які потенційно мають відповідні можливості та ресурси і можуть бути потенційними учасниками ППП;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи.
- створення позитивного іміджу регіону та широке залучення інвесторів до регіональних ППП-проектів, надання необхідних гарантій;
- упровадження системи управління проектами ППП та контролю за їх реалізацією;
- організація навчання та підготовки кадрів у сфері публічного адміністрування сфери ППП-діяльності, організація семінарів, наукових конференцій із питань розвитку ДПП в регіоні.

Стан готовності до виконання цих функцій на регіональному рівні можна охарактеризувати за складниками інституціонального механізму ППП, до яких ми раніше віднесли правовий, організаційний, методично-інформаційний, соціально-комунікативний підмеханізми.

*Правовий підмеханізм ППП.* Ми дотримуємось думки, що правова база ППП на сьогоднішній день в Україні успішно формується. Підставою для такого висновку є факт прийняття законів України, спрямованих на боротьбу тероризмом та супутніми явищами [97–98; 100], затвердженням Урядом України законопроекту «Про концесію», що відкриває широкі перспективи розвитку ППП. Але поки що правовий підмеханізм ППП не відповідає потребам розвитку всього інституціонального механізму на всіх рівнях влади з погляду вироблення підходів щодо практичного застосування законодавчих норм.

*Організаційний підмеханізм* є проблемною сферою удосконалення інституціонального механізму ППП. У цьому плані першочергової уваги потребує відпрацювання механізму формування і реалізації проектів в умовах децентралізованого управління ППП. До серйозних і важливих проблем розвитку організаційного підмеханізму слід віднести кадрову складову. Для ефективного управління у сфері ППП важливим напрямком є залучення висококваліфікованих фахівців. У зв'язку з цим актуальним завданням є розширення проблематики ППП в системі академічної підготовки фахівців для органів публічного управління та підвищення кваліфікації державних службовців, організація тренінгів, семінарів, круглих столів з питань ППП.

*Методично-інформаційний підмеханізм.* Істотним обмеженням можливостей реалізації ППП-проектів на регіональному рівні є недостатня відпрацьованість методичних рекомендацій з організації проектної діяльності у ППП. Актуальною залишається розробка пакета методичних документів щодо впровадження ППП у різних галузях економіки на основі адаптації міжнародного досвіду успішної реалізації проектів ППП. Перспективним підходом до вирішення цих питань є зарубіжний досвід, який зокрема можна

реалізувати за результатами виконання консультаційної програми ЄС EU4Business в рамках проекту FORBIZ.

*Соціально-комунікативний підмеханізм.* В Україні, по суті, відсутня оформлена інформаційна стратегія просування ППП-діяльності. Така стратегія має бути спрямована на пропаганду серед суспільства позитивної практики ППП, проведення інформаційно-комунікативних заходів публічної влади з представниками бізнесу з обговоренням переваг ППП, формуванням позитивного іміджу держави як надійного партнера. Для ефективного діалогу між державним, приватним та громадським сектором та їх активної участі у формуванні та реалізації ППП-діяльності доцільним є заснування спеціалізованого періодичного журналу з оглядом подій, що відбуваються у сфері ППП-діяльності, та наданням інформації щодо ППП-діяльності на всіх рівнях влади.

На наш погляд, кожний регіон має розробити регіональний ППП-стандарт, у якому мають бути викладено бачення особливостей регіонального підходу щодо ППП-діяльності в рамках регіону та виконання функцій, викладених вище. Структура регіонального ППП-стандарту може мати таку структуру:

- планування розвитку регіональної інфраструктури та опис інституціонального механізму (підмеханізмів) ППП в документах стратегічного планування;
- організація системи державного і муніципального управління сферою ППП в межах регіону;
- регіональна нормативно-правова база для реалізації проектів ППП
- механізми стимулювання участі приватного сектору економіки в проектах ППП.

Стратегічний розвиток на основі ППП-проектів на рівні регіону або міста в умовах децентралізації має визначатись місцевими інтересами. При цьому потрібно подолати проблему координації дій механізму ППП на різних рівнях організації ППП-діяльності, виключити дублювання функцій і потенційні міжвідомчі конфлікти, забезпечити ефективний контроль за використанням

державних фінансів. У цьому плані ключовим завданням є формування взаємопов'язаної система дій влади усіх рівнів щодо забезпечення розвитку на основі PPP-проектів. Функціонування інституціонального механізму держави на всіх рівнях територіальної організації влади має бути відображено у взаємопов'язаній системі документів, узгоджують стратегії розвитку держави, регіонів, міст та сільських поселень.

## **ВИСНОВКИ**

Дослідження питання публічно-приватного партнерства в умовах адміністративної реформи в Україні підтверджують, що вихідну методологію обрано правильно, поставлені завдання виконано, мету магістерської роботи досягнуто. Результати проведеного дослідження дали змогу сформулювати такі висновки:

1. Охарактеризовано стан дослідження сутності та інституціональних аспектів публічно-приватного партнерства.

Розкрито основну проблематику наукових праць, присвячених PPP. Констатовано, що PPP виступає важливим інститутом взаємодії держави і бізнесу та ефективним інструментом економічної політики, спрямованої на підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни в умовах глобалізації та децентралізації влади.

Звертаючи увагу на вже сформовану практику застосування терміну ППП, відзначимо, що поняття пп у вітчизняній літературі у перекладі набуває різних інтерпретацій: як «публічно-приватне партнерство», «державно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», в деяких випадках «муніципально-приватне партнерство» та «суспільно-приватне партнерство». Проаналізовано підходи до визначення терміну «державно-приватне партнерство». Зазначено, що поняття «державно-приватне партнерство» та «публічно-приватне партнерство» найбільш часто вживані поняття, хоч можуть мати різні конотації, пов'язані з підкресленням статусу сторін партнерства. Найбільш адекватним для відображення загального змісту концепції взаємодії держави, місцевого самоврядування, громадського сектору та бізнесу на різних рівнях територіальної організації влади є поняття «публічно-приватне партнерство» (ППП).

Доведено, що деталізація змісту поняття ППП міститься у «Декларації тисячоліття ООН» 2000 року та у доктрині «Монтерейського консенсусу» 2002 року. У цих документах зазначено, що ППП є публічними інфраструктурними заходами, спрямованими на сталий розвиток, шляхом проектного фінансування і проектної реалізації з використанням приватних інвестицій і на умовах перенесення ризиків з публічного сектора в приватний.

Досліджено причини створення ППП, вказано, що вони дуже різні, але переважно – це фінансування, проектування, будівництво, експлуатація та обслуговування громадської інфраструктури та послуг». Зафіксовано важливий висновок про те, що без державних підприємств (тобто державної власності) стає неможливим сам механізм ППП.

Констатовано, що в Україні найбільшого поширення набув термін «державно-приватне партнерство», оскільки він легітимізований Законом України «Про державно-приватне партнерство» (2010 р.). У законі ДПП визначено як «...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».

Підсумовано, що прийняття Закону «Про державно-приватне партнерство» стало безумовним досягненням України, що просувається у європейському напрямку. На розвиток його положень була прийнята Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки та низка інших нормативно-правових документів.

Зазначено, що сьогодні міжнародні ППП-стандарти є одним із основних джерел дослідження ППП. Констатовано, що до основних ознак ППП відносять такі характеристики: відносно тривалий термін співробітництва між приватним та публічним секторами; наявність низки домовленостей між різними учасниками співробітництва щодо методу фінансування проекту; визначення ролей економічних суб'єктів, які беруть участь на різних стадіях проекту (проекткування, завершення, введення у дію, фінансування); розподіл ризиків між державним і приватним партнерами, за яким останньому можуть передаватися усі ризики державного сектора.

2. Згруповано основні аспекти децентралізації публічно-приватного партнерства.

Основний акцент завдань цієї частини дослідження зосереджується на реалізації принципу субсидіарності у сфері ППП, що є основоположним серед країн ЄС. Констатовано, що більшість наукових праць, присвячених децентралізації влади, відносять до основних напрямків цього процесу адміністративну, фінансову та бюджетну децентралізацію.

Обґрунтовано, що територіальна децентралізація для сфери ППП має першочергове значення як інструмент розвитку комунальної (муніципальної) економіки, у якій провідна роль відводиться органам місцевого самоврядування, які, за рахунок механізму ППП, стають активними учасниками розвитку

територій. Активізація ППП на муніципальному рівні, як показує європейський досвід, дає змогу мобілізувати і кошти внутрішніх інвесторів, залучити зовнішні інвестиції і створити робочі місця з урахуванням особливостей кожної конкретної території.

Зафіксовано, що органи місцевого самоврядування європейського співтовариства продемонстрували різноманітні практики ППП, що базуються на територіальній децентралізації, та охарактеризовано такі з них, що є релевантними для України: залучення на основі механізму ППП бізнесу до надання комунальних послуг та модернізації об'єктів місцевої інфраструктури; практика міжмуніципального співробітництва забезпечує акумуляцію організаційних та матеріально-фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування; налагодження транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування; створення комунальних банків, кредитних спілок, призначених для фінансування та кредитування передусім місцевих ППП-проектів, спрямованих на розвиток інфраструктури населеного пункту; використання ринкових інструментів залучення коштів у місцевий розвиток. Передумовою застосування названих вище європейських практик є територіальна децентралізація.

Акцентовано увагу на ролі НУО в різних сферах суспільного життя, у яких міг би бути застосований механізм ППП, наприклад, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища тощо. Бізнес і НУО виступають партнерами держави, постачаючи їй органам свою інформацію і виконують різного роду допоміжні чи посередницькі функції

Виокремлено перешкоди для децентралізованої інституціональної взаємодії з питань ППП, які полягають у зрощування інтересів влади і бізнесу; домінування цілей економічної вигоди; висока частка тіньового бізнесу; відстороненість бізнес-структур від соціальних проблем життя українського суспільства і несформованість стандартів участі в ній; низький рівень духовно-моральної культури владної еліти.

Підсумовано, що для синергетичного вирішення багатьох питань потрібні сучасні підходи в управлінні, оскільки характер поставлених завдань входить у протиріччя з інституціональними правилами, які до сьогодні панують в Україні. Досягнення цієї мети потрібно подолати проблеми соціально-психологічного характеру, які пов'язані з відсутністю ринкового менталітету як у публічних управлінців, та й у вітчизняних бізнесменів.

3. Проаналізовано стан та перспективи розвитку середовища публічно-приватного партнерства в Україні у світлі параметрів ефективності державного управління.

Обґрунтовано, що найбільш адекватну картину стану інституціонального середовища, серед багатьох інших, є індекси World Governance Indicators (, які оцінюють ефективність публічного управління. До параметрів цього індикатору входять параметри, які характеризують: «право голосу і підзвітність» (індекс 1); «політичну стабільність і відсутність насильства / тероризму» (індекс 2); «ефективність уряду» (індекс 3); «якість законодавства» (індекс 4); «верховенство закону» (індекс 5); «рівень корупції» (індекс 6). Дані Всесвітнього Банку за контрольним датами 2006, 2011, 2016 рр. дають підстави стверджувати про серйозну інституціональну деградацію українського суспільства, падіння якості інституціонального середовища, що суттєво негативно впливає на реалізацію інституціонального механізму ППП в Україні. Політика активізації ППП на основі залучення іноземних та вітчизняних приватних інвестицій стає можливою на основі зниження рівня політичних ризиків, пов'язаних з війною, економічних ризиків, пов'язаних з корупцією, рейдерством, злочинністю в сфері державного сектору, зміцнення позицій останнього як учасника ППП та основного фактору стабілізації економічної ситуації.

Результати оцінки стану інституціонального середовища підтверджують висновок щодо необхідності забезпечення в умовах глобалізації та інтернаціоналізації ППП багатьох груп факторів ефективності ППП – правових, політичних, економічних. До правової групи факторів розвитку відноситься ступінь відповідності національного законодавства міжнародним стандартам

ППП, особливо в частині захисту інтересів і прав учасників ППП-проектів, надання їм необхідних політико-правових гарантій. До політичної групи факторів відносяться: стабільність інститутів публічної влади, ясність та чіткість стратегії, цілей і завдань розвитку держави, регіону, окремих сфер діяльності. До економічної групи факторів відносять: стабільність економічної ситуації і транспарентність економічної, фінансової та інвестиційної політики; політика розвитку фінансових інститутів, в тому числі інвестиційних, венчурних фондів тощо; прийняття програм розвитку ППП, економічне стимулювання приватного бізнесу до участі у виконанні стратегії, цілей і завдань інфраструктурних проектів; конкурентний механізм відбору приватних партнерів ППП.

4. Обґрунтовано специфіку інфраструктури та механізму публічно-приватного партнерства в Україні з погляду міжнародних практик децентралізації.

Надана характеристика інфраструктури та механізму публічно-приватного партнерства в Україні з позицій вимог та рекомендацій міжнародних стандартів ППП в частині впровадження чотирьох напрямків впровадження принципу субсидіарності: а) територіальної децентралізації; б) інституціональної децентралізації; в) дебіюрократизації; г) децентралізації структурно-інституціональної взаємодії. З огляду на ці позиції, відзначимо такі основні характеристики інституціонального механізму ППП в Україні.

*Перше*, інституціональний механізм ППП в Україні є територіально децентралізованим. Всі рівні територіальної організації влади в Україні є автономними в частині прийняття рішень щодо ППП-проектів.

*Друге*, в Україні здійснена інституціональна децентралізація ППП, наслідком якої є створення професійних співтовариств, автономних від публічного управління структур з різним організаційно-правовим статусом, які виконують функції центрів розвитку ППП на національному, регіональному, локальному рівнях.

*Третє*, в Україні, як у сфері економіки в цілому, так й у сфері управління ППП залишився високий рівень забюрократизованості, централізованості

внутрішньоорганізаційних рішень, корумпованості публічно-управлінської бюрократії, має місце нечіткість і розмитість меж компетентності та відповідальності.

*Четверте*, в Україні не досягнуто високого рівня структурно-інституціональної взаємодії. На сьогодні досягнутий рівень не забезпечує ефективну взаємодію міжурядового рівня (контакти глав держав, урядів, міністрів), трансурядового (взаємодія чиновників середнього і нижчого рангу державних службовців відповідних країн), транснаціонального (взаємодія бізнесу, неурядових організацій, професійних спільнот).

Виявлено, що децентралізований інституціональний механізм управління сферою ППП не передбачив заходів з нейтралізації можливих загроз цього процесу. Це спричинило: відсутність послідовної державної політики у сфері ППП, до розробки яких залучаються багато організацій з різним інституціональним і галузево-функціональним призначенням; невпорядкованість системи управління розвитком цієї сфери відсутність прозорості у бюджетних відносинах; низький рівень інституціональної спроможності публічно-управлінських структур, в тому числі муніципальних, та приватного сектору до впровадження ППП, складність погоджувальних процедур; високий рівень економічних ризиків; проблематичність розв'язання господарських спорів у судах.

5. Сформовано концептуальне бачення впровадження інституціонального механізму публічно-приватного партнерства як системного елемента державної регіональної політики в умовах децентралізації повноважень в Україні.

Сформульовано концептуальні підходи щодо оптимізації інституціональної моделі в Україні в умовах глобалізації та децентралізації влади, виходячи з розуміння останньої як системи інститутів публічної влади, фінансово-кредитної системи, центрів розвитку ППП, які знаходяться у відносинах інституціонально-організаційної ієрархії ППП, у якій інституціональний статус держави реалізується через модуси домінантності, пріоритетності, паритетності. Доведено, що в Україні сформована модель з

домінантним статусом держави відносно приватного партнера. Вона передбачає наявність значної частки державного сектору економіки та достатньо високий рівень інституціональної спроможності держави впливати на функціонування інституціонального механізму ППП. У такій моделі чітко проявляється сутність ППП як відмінного від приватизації способу господарювання держави, яка зберігає за собою власність та реалізує контроль за наданням суспільних благ у соціально значимих сферах економіки.

Показано, що для оптимізації цієї моделі з врахування факторів глобалізації та децентралізації влади необхідно реалізувати базовий алгоритм оптимізації інституціональної моделі ППП :

- визначити баланс між розміром державного сектору та інституціональною спроможністю ефективно здійснювати ППП-діяльність, зберігаючи потужний державний сектор економіки як фактор стабілізації економічної ситуації та інструмент боротьби з «провалами ринку»;

- сформувати єдиний перелік форм ППП-взаємодії національної, регіональної, муніципальної влади і бізнес структур та закріпити його у нормативно-правовій базі з наданням переваги інституціональним формам ППП, які забезпечують реалізацію проектів ППП через створення спільних підприємств та/або спільну участь державного та приватного партнера в господарській організації корпоративного типу;

- запровадити інститут «громадянської власності» на природні ресурси як інструменту реалізації декларативного на сьогодні конституційного права загальнонародної власності на природні ресурси шляхом створення спеціалізованого фінансового інституту, організації національного фонду громадянських дивідендів, чіткої ідентифікації прав та розмежування повноважень держави і місцевого самоврядування у використанні природних активів;

- вмонтувати механізм ППП в систему державної регіональної політики на основі перегляду ролі суб'єктів самоврядування у реалізації державних галузевих і регіональних програм розвитку, повноважень регіонів і

територіальних громад у сфері управління ресурсами – майном, що перебуває у загальнодержавній власності, комунальною власністю, природними ресурсами, фінансовими активами України, створення публічних реєстрів об'єктів комунальної власності, забезпечення прозорості інформації про використання об'єктів комунальної власності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичні матеріали: «Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки» / А. Єрмолаєв, В. Романова, В. Ємець та ін. Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна». URL: <http://newukraineinstitute.org/new/819>
2. Бондар Н. М. Етапи підготовки та реалізації проекту державно-приватного партнерства. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 17-20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2016\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_2_7)
3. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства за законодавством України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 351-358. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_72\\_53](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_72_53)
4. Венгер В. В. Вплив інституційних факторів на економічне зростання. *Східна Європа : економіка, бізнес та управління. Електронне наукове фахове видання випуск. 4 (04) 2019*. С. 3–8. URL: <http://easterneurope-ebm.in.ua/archives>
5. Вивчення оптимальних моделей державно-приватного партнерства для промислових парків в Яворові і Новому Роздолі. Львів, 2019. 277 с.

6. Вінник О. М. Корпоратизація як модель інституційного державно-приватного партнерства. *Право і громадянське суспільство*. 2017. № 1 (1). URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/82-korporatyzatsiia-ia-k-model-instytutitsiinoho-derzhavno-pryvatnoho-partnerstva-vinnyk-o-m>
7. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. К., ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.
8. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка 2015. Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Світовий банк, 2016. URL: [http:// www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua).
9. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд /О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та інші; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
11. Дмитриченко Л. Державно-приватне партнерство в аспекті розвитку суспільної форми праці на європейському просторі. *Вісн. Тернопільського нац. ун-ту*. 2015. Вип. 1. С. 80–88. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu\\_2015\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2015_1_11)
12. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендъел М., Онищук Б., Сегварі П. К. : «К. І. С.», 2008. 146 с.
13. Драчук Ю. З., Трушкіна Н. В. Визначення змісту терміна «публічно-приватне партнерство в сфері інноваційного розвитку промисловості» *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. URL: <http://global-national.in.ua/issue-9-2016/17-vipusk-9-lyutij-2016/1669-drachuk-yu-z-trushkina-n>

v-viznachennya-zmistu-termina-publichno-privatne-partnerstvo-v-sferi-innovatsijnogo-rozvitku-promislovosti

14. Залознава Ю.С. Соціоекономічний розвиток України в контексті глобальних і національних викликів: монографія. НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2014. 336 с.

15. Івашина О. Ф. Інституціональне середовище економічної модернізації. *Бізнесінформ*. 2014. № 7. URL: [www.business-inform.net](http://www.business-inform.net)

16. Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства. Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title>.

17. Клиновий Д. В., Рогов П. Д. Децентралізація: економіка, фінанси та безпека природокористування URL: <https://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/19/17>

18. Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки. Документ № 739-2013-р від 14.08.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>

19. Лук'янець О. В. Рівень економічної свободи України . *Financial space*. № 3 (7). 2012. URL: <http://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1203/12lovloe.pdf>

20. Матюха В. В., Сухіна О. М. Інститут громадянської власності на природні ресурси як інструмент соціального захисту Українського народу (на прикладі гнучкого механізму вилучення й розподілу екологічної ренти) URL: <http://economyandsociety.in.ua/journal-14/21-stati-14/1750-matyukha-v-v-sukhina-o-m>

21. Матюха В. В., Сухіна О. М. Інститут громадянської власності на природні ресурси як інструмент соціального захисту Українського народу (на прикладі гнучкого механізму вилучення й розподілу екологічної ренти) URL: <http://economyandsociety.in.ua/journal-14/21-stati-14/1750-matyukha-v-v-sukhina-o-m>

22. Місцеве самоврядування: євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. К. : Рідна мова. 2016. С. 715-731.
23. Монтерейський консенсус Міжнародної конференції з фінансування розвитку. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/monterrey.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/monterrey.shtml)
24. Національна доповідь – 2017 «Цілі Сталого Розвитку: Україна». URL : <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-i-aka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>
25. Остапенко В. М. Класифікація публічно-приватного партнерства з урахуванням рівнів фінансового потенціалу. *Економіка і регіон*. 2014. № 1. С. 21-29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig\\_2014\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2014_1_6)
26. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2010. Вип. 17. С. 10-19.
27. Пашинська К. С. Форми державно-приватного партнерства . *Економічний аналіз* : зб. наук. праць / Тернопільський нац. ек. ун-т; редкол.: В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. Тернопіль : Економічна думка. 2015. Том 22. № 1. С. 48-52
28. Піонтківська І., Кухта П. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні. Аналітична записка Центру економічної стратегії URL: [http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102\\_fiscal\\_spending\\_report.pdf](http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/08/20151102_fiscal_spending_report.pdf)
29. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 04.2012 . №2. С. 13–20.
30. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
31. Про Кабінет Міністрів України: Закон України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

32. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р., № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

33. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.

34. Процак К. В., Карий О. І., Мавріна А. О. Договірне регулювання проектів державно-приватного партнерства в Україні. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Проблеми економіки та управління*. 2015. № 815. С. 83-87. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPP\\_2015\\_815\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPP_2015_815_13)

35. Сergyoga N. V. Розвиток регіональної автодорожньої інфраструктури на засадах державно-приватного партнерства. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук (доктора філософії) за спеціальністю 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. Одеська державна академія будівництва та архітектури, Одеса, Східноукр. нац. ун-т імені В. Даля. Сєверодонецьк, 2017. 250 с.

36. Сідуняк О. В. Державно-приватне партнерство: сутність, досвід та можливості використання у соціальній сфері. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2014. Вип. 1. С. 46–52. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei\\_2014\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2014_1_7)

37. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_7).

38. Тараш Л. І., Петрова І. П. Інституціональне забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: проблеми та напрями розвитку. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 1(43). URL: [http://www.evd-journal.org/download/2016/1\(43\)/pdf/4-tarash.pdf](http://www.evd-journal.org/download/2016/1(43)/pdf/4-tarash.pdf)

39. Тертишна Л. С. Об'єкти державної регіональної політики: господарсько-правовий аспект . Теорія і практика правознавства. URL : <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=542257>
40. Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді). К. : ІКЦ «Легальний статус». 2014. 56 с.
41. Чукаєва І. К. Державно-приватне партнерство — сучасний механізм залучення інвестицій до інфраструктурних галузей . Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». 2017. № 2 (2). С. 145–148. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2017\\_2%282%29\\_\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_2%282%29__33)
42. Evaluating the environment for publicprivate partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The 2012 EECIS Infrascop. Findings and methodology / European Bank for Reconstruction and Development. Economist Intelligence Unit. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/news/eecis.pdf>
43. Good Practice Reader: Public-Private Partnership in Integrated Urban Policy.– RegGov Fast Track Network. Regional Governannce of Sustainable Integrated Neighbourhood Development. December 2009. – 63 p.
44. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.Commission of the European Communities. Brussels, 2004. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A122012>
45. Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach. – Reference Document No 23 / Directorate-General for International Cooperation and Development European Commission: Brussels-Luxembourg, December 2016. URL: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mn-bb-16-005-en-n.pdf>
46. The Global Competitiveness Report 2016–2017. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
47. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance / E. R. Yescombe [UK First edition]. – London : Yescombe Consulting Ltd, 2007. – XVIII. – 350 p.