

УДК 351.82(477)

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-7-66-73>**Карпа Марта,**

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри публічного
управління та адміністрування
Університету Григорія Сковороди в
Переяславі

Karpa Marta,

Doctor of Science in Public Administration,
Professor, Professor of the Department of Public
Administration and Management at Hryhorii
Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-8141-4894>✉ marta.karpa@ukr.net**Левченко Андрій,**

аспірант кафедри публічного управління
та адміністрування Університету
Григорія Сковороди в Переяславі

Levchenko Andriy,

Postgraduate Student of Department of Public
administration and management at Hryhorii
Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-7351-756X>✉ levchenko.port@gmail.com

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

CURRENT STATE AND MAIN ISSUES IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE: REGULATORY AND INSTITUTIONAL ASPECTS

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан та основні проблеми здійснення державно-приватного партнерства в Україні. Зокрема, надано характеристики договорам на умовах державно-приватного партнерства за період 2022–2023 рр. Подано перелік сфер та форм здійснення державно-приватного партнерства, відповідно до яких відбувається фінансування державно-приватного партнерства. Зазначено основні причини уповільнення розвитку державно-приватного партнерства, зокрема через наявність проблематики, яка стосується особливостей статусу об'єктів, зокрема в частині визначення власності. Зазначено інституції та особливості їх діяльності у сфері реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Виявлено, що впродовж тривалого часу в Україні зберігається ситуація, коли на центральному та місцевому рівнях одразу декілька органів державної влади відповідають за підтримку проєктів у межах державно-приватного партнерства, а саме мова йде про дублювання функцій Державного агентства з інвестицій та управління національними проєктами та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Тому актуальними залишаються завдання органів влади у частині реалізації пілотних проєктів державно-приватного партнерства, що дозволять результативно вирішувати актуальні проблеми суспільного життя та наочно продемонструвати переваги застосування проєктів у межах державно-приватного партнерства. Зазначені у статті проблеми державно-приватного партнерства вказують на необхідність розробки та впровадження дієвої державної політики щодо їх вирішення, зокрема пріоритетом мають бути запровадження ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства, узгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства, вдосконалення

механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів. У статті здійснено дослідження сучасного стану та основних проблеми розвитку державно-приватного партнерства в Україні через призму нормативних та інституційних аспектів.

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, державно-приватне партнерство, державна політика.

Abstract: The article analyzes the current state and main problems of implementing public-private partnerships in Ukraine. In particular, a description is given of contracts on public-private partnership terms for the period 2022-2023. A list of areas and forms of implementation of public-private partnerships is presented, by which public-private partnerships are financed. The main reasons for the slowdown in the development of public-private partnerships are indicated, in particular, due to the presence of problems relating to the peculiarities of the status of objects, in particular in terms of determining ownership. The institutions and features of their activities in the implementation of public-private partnership projects are indicated. It has been revealed that for a long time in Ukraine, a situation has persisted where at the central and local levels several government bodies are responsible for supporting projects within the framework of public-private partnerships, and we are talking about duplication of functions of the State Agency for Investments and Management of National Projects and the Ministry development of the economy, trade and agriculture of Ukraine. Therefore, the tasks of the authorities remain relevant in terms of implementing pilot public-private partnership projects, which will make it possible to effectively solve pressing problems of public life and demonstrate the advantages of using projects within the framework of public-private partnerships. The problems of public-private partnerships indicated in the article indicate the need to develop and implement effective public policies to solve them, in particular, the priority should be the introduction of an effective mechanism for providing state support in the field of public-private partnerships, the consistency of the regulatory framework on public-private issues partnerships, improvement of the tariff regulation mechanism and economic groundlessness of tariffs. The article achieved the goal, namely, research was carried out on the current state and main problems of the development of public-private partnerships in Ukraine through the prism of regulatory and institutional aspects.

Keywords: public administration, public authorities, public-private partnership, public policy.

Постановка проблеми. В умовах посткризового відновлення національної економіки і забезпечення конкурентоспроможного соціально-економічного розвитку держави упровадження такого прогресивного механізму співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства, як державно-приватне партнерство сприятиме виконанню поставлених завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти державно-приватного партнерства та його активізація в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності розглядають у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних науковців, зокрема: Дж. Аббасі, О. Акіліна, Д. Амуц, А. Апаров, А. Баженов, М. Бусо, В. Варнавський, О. Головінов, М. Горожанкіна, С. Грищенко, І. Деменков, І. Дубок, М. Карпа [1–3].

Мета статті – дослідження сучасного стану та основних проблеми розвитку державно-приватного партнерства в Україні через призму нормативних та інституційних аспектів.

Виклад основного матеріалу. У 2010 р. в Україні було прийнято Закон «Про державно-приватне партнерство» [4], в ньому визначено поняття державно-приватного партнерства (далі – ДПП) як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами

державної власності» [5] здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом. Інше поняття розкриває зміст на напрям діяльності у цій сфері – суспільно значущі послуги визначені у Законі як послуги, спрямовані на забезпечення суспільних інтересів та потреб, що надаються необмеженому колу користувачів (споживачів) та/або надання яких має забезпечуватися органами державної влади, органами місцевого самоврядування або державними, комунальними підприємствами, установами, організаціями, господарськими товариствами, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим.

Прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» та відповідних підзаконних актів свідчить про прагнення до широкого впровадження ДПП. Закон регулює договірні відносини держави і приватного сектору у формі концесії, спільної діяльності та інших договорів. У подальшому механізм взаємодії держави і приватного сектору на засадах ДПП регулюватиметься законодавством, гармонізованим із законодавством ЄС.

Україна має досвід залучення приватного сектору до розвитку національної економіки. За даними Світового банку, упродовж 1990–2011 рр. за участю приватного сектору реалізовано 40 інфраструктурних проєктів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проєкти становив 12,1 млрд. доларів США, з яких близько 90 відсотків були спрямовані на реалізацію проєктів у сфері телекомунікацій. В інших країнах з рівнем доходу на одну особу нижче середнього загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990–2011 рр. для реалізації інфраструктурних проєктів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд. доларів США. Ураховуючи те, що до зазначеної категорії належать переважно країни Африки, найменш розвинені країни Південно-Східної Азії, рівень залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проєктів в Україні є незадовільним.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2023 р. на умовах ДПП укладено 193 договори (Рис. 1), з яких реалізується 18 договорів (9 – концесійних договорів, 5 – договорів про спільну діяльність, 4 – інші договори), 162 договори не реалізується (116 – не виконується, 46 – розірвані / закінчився термін дії), 13 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2024 р. на умовах ДПП укладено 198 договорів (Рис. 2), з яких реалізується 22 договори (10 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 6 – інші договори), 166 договорів не реалізується (115 – не виконується, 51 – розірвані / закінчився термін дії), 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації.



Рис. 1. Договори, укладені на умовах ДПП, які реалізуються станом на 01.01.2023 р.
Джерело: складено на підставі даних «Проекти державно-приватного партнерства. Міністерство економіки України» [6].



Рис. 2. Договори, укладені на умовах ДПП, які реалізуються станом на 01.01.2024 р.
Джерело: складено на підставі даних «Стан здійснення ДПП в Україні. Міністерство економіки України» [7].

Основними причинами уповільнення розвитку ДПП є:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;
- відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності;

- наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;
- низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження державно-приватного партнерства;
- низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проєктів на засадах державно-приватного партнерства, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері державно-приватного партнерства, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки;
- несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проєктів державно-приватного партнерства;
- наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів;
- складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проєктів за участю приватних партнерів;
- відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства;
- неузгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства;
- недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів.

Виникають труднощі з однозначним трактуванням, зокрема іноземними партнерами, відповідно до нормативного визначення об'єктів державно-приватного партнерства, за яким це:

- існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, або майно господарських товариств, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим;
- створювані або новозбудовані об'єкти відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

У табл. 1 подано перелік сфер та форм здійснення державно-приватного партнерства. Відповідно до зафіксованої форми здійснення державно-приватного партнерства відбувається його фінансування. Отже, фінансування ДПП може здійснюватися за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;
- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку;
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

Таблиця 1

Форми та сфери здійснення державно-приватного партнерства

Державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах	Форми здійснення державно-приватного партнерства
<ul style="list-style-type: none"> ▪ виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; ▪ будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; ▪ машинобудування; ▪ збір, очищення та розподілення води; ▪ охорона здоров'я; ▪ туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; ▪ забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; ▪ управління відходами, крім збирання та перевезення; ▪ виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; ▪ надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом; ▪ виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції; ▪ встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб; ▪ надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я; ▪ управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини; ▪ донорство крові та/або компонентів крові, заготівля, переробка, тестування, зберігання, розподіл і реалізація донорської крові та/або компонентів крові; ▪ електронні комунікації. 	<p>концесійний договір;</p> <p>договір про спільну діяльність;</p> <p>інші договори.</p> <p>Договір, укладений у рамках державно-приватного партнерства, може містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України.</p>

Джерело: складено на підставі ЗУ «ДПП» [4].

Окрема проблематика стосується особливостей статусу об'єктів, зокрема в частині визначення власності. Об'єкт державно-приватного партнерства може складатися з майна, що перебуває на балансі кількох державних, комунальних підприємств, установ, організацій, майна господарських товариств, 100 відсотків акцій (часток) яких належать державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим. За нормативним визначенням об'єктами державно-приватного партнерства можуть бути існуючі, зокрема відтворювані шляхом виконання будівельних робіт (реконструкція, реставрація, капітальний ремонт), технічного переоснащення, об'єкти фізичної культури і спорту, що перебувають у державній або комунальній власності, а також створювані, новозбудовані об'єкти фізичної культури і спорту та/або їх окремі частини. Об'єктами державно-приватного партнерства не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію. Об'єкти державно-приватного партнерства не можуть бути приватизовані протягом усього строку здійснення державно-приватного партнерства.

Варто зазначити, що впродовж тривалого часу в Україні зберігається ситуація, коли на центральному та місцевому рівнях одразу декілька органів державної влади відповідають за підтримку проектів у межах ДПП. Про дублювання функцій Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами та Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України неодноразово згадувалося в юридичних колах.

На сьогодні Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами ліквідовано, а виконання його функцій передано Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Однак Закон не виключає, що інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть контролювати реалізацію проектів у межах ДПП, якщо державний партнер підпорядкований зазначеному органу влади.

У 2011–2012 рр. в Україні були створені такі спеціалізовані органи, відповідальні за реалізацію ДПП:

- Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (наразі це Департамент інвестицій Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України);
- Державна організація «Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства»;
- Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства;
- структурні підрозділи обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- громадські організації, які надають підтримку розвитку ДПП.

Висновки. Отже, сучасний стан здійснення ДПП викристалізовує завдання органів влади у частині реалізації пілотних проектів державно-приватного партнерства, що дозволять результативно вирішувати актуальні проблеми суспільного життя та наочно продемонструвати переваги застосування проектів у межах ДПП. В іншому випадку визначення Урядом пріоритетних сфер для розвитку ДПП, на нашу думку, так і залишиться декларативним. Незважаючи на достатньо ґрунтовну наукову, практичну та правову розробленість окресленої проблематики, існує потреба здійснення подальшого законодавчого врегулювання та інституційних змін для впровадження державно-приватного партнерства, зокрема щодо питань інституційності, нормативно-правового забезпечення, забезпечення гарантій партнерам тощо.

Список використаних джерел:

1. Karpa M., Akimov O., Akimova L., Karpa M. Problems of public-private partnership implementation in Ukraine: position of public administration science and international experience. *Public Administration and Law Review*. 2022. №1. pp. 4–12. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2022-1-4>.
2. Gupta S.K., Karpa M.I., Derhaliuk M.O., Tymkova V.A., Kumar R. Effectiveness vs Efficiency for Organisational Development: A Study. *Journal of Talent Development and Excellence*. 2020. Vol. 12. №3. pp. 2478 – 2486.
3. Karpa M., Akimov O., Kitsak T. Problems of stabilization of the system of public administration under the conditions of decentralizational changes and martial law in Ukraine / *Public Administration and Law Review*. 2020. №3. pp. 24–31. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2022-3-24>.
4. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> (дата звернення: 12.12.2023).
5. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 12.12.2023).

6. Проекти державно-приватного партнерства. *Міністерство економіки України*. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 12.12.2023).
7. Стан здійснення ДПП в Україні. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення: 12.12.2023).

References:

1. Karpa, M., Akimov, O., & Akimova, L. (2022). Problems of public-private partnership implementation in Ukraine: position of public administration science and international experience. *Public Administration and Law Review*, (1), 4–12. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2022-1-4> [in English].
2. Gupta, S.K., Karpa, M.I., Derhaliuk, M.O., Tymkova, V.A., Kumar, R., & Karpa, M. (2020). Effectiveness vs Efficiency for Organisational Development: A Study. *Journal of Talent Development and Excellence*, 12, 3s, 2478–2486 [in English].
3. Karpa, M., Akimov, O., & Kitsak, T. (2022). Problems of stabilization of the system of public administration under the conditions of decentralizational changes and martial law in Ukraine. *Public Administration and Law Review*, 3, 24–31. <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2022-3-24> [in English].
4. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 roku № 2404-VI [On public-private partnership: Law of Ukraine from July 1, 2010 № 2404-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> [in Ukrainian].
5. Pro upravlinnia ob'ektamy derzhavnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 21.09.2006 № 185-V [On the management of state-owned objects: Law of Ukraine from September 21, 2006 № 185-V]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> [in Ukrainian].
6. Proekty derzhavno-pryvatnoho partnerstva. Ministerstvo ekonomiky Ukrainy [Public-private partnership projects. Ministry of Economy of Ukraine]. *me.gov.ua*. Retrieved from <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> [in Ukrainian].
7. Stan zdiisnennia DPP v Ukraini. Ministerstvo ekonomiky Ukrainy [Status of implementation of PPP in Ukraine. Ministry of Economy of Ukraine]. *www.me.gov.ua*. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> [in Ukrainian].

Подано до редакції 11.01.24. р.
Прийнято до друку 23.02.24 р.