

До захисту  
JK

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА  
на тему

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ  
МІСЦЕВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Студент 2 курсу магістратури денної форми  
навчання спеціальності 281 «Публічне управління  
та адміністрування» освітньо-наукової програми  
«Місцеве самоврядування»

Бондарчук Іван Олександрович

Науковий керівник

к.е.н., доцент Берданова Ольга Володимирівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі  
немає запозичень із праць інших авторів без  
відповідних посилань

Студент  \_\_\_\_\_

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
регіональної політики від «02» травня 2024 р., протокол № 33.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного  
управління, професор

Колтун Вікторія Семенівна

(підпис)

 \_\_\_\_\_

КИЇВ – 2024

## АНОТАЦІЯ

*Бондарчук І. О.* Державно-приватне партнерство як інструмент розвитку місцевої інфраструктури. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2024.

У кваліфікаційній магістерській роботі здійснено науковий огляд розвитку поняття місцевої інфраструктури. Проведено класифікацію місцевої інфраструктури. Визначено сутність державно-приватного партнерства як інструменту розвитку місцевої інфраструктури. Досліджено інституційні засади організації державно-приватного партнерства. Проаналізовано реалізацію проєктів державно-приватного партнерства в Україні. Розроблено пропозиції щодо покращення рамок умов функціонування державно-приватного партнерства. Підготовлено рекомендації щодо розвитку державно-приватного партнерства на основі міжнародного досвіду.

*Ключові слова:* інфраструктура, місцева інфраструктура, державно-приватне партнерство, міжнародний досвід.

## ANNOTATION

*Bondarchuk I. O.* Public-private partnership as a tool for local infrastructure development. – Qualifying master's thesis on the rights of manuscript.

Qualifying master's thesis for obtaining a degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 «Public management and administration», specialty 281 «Public management and administration». – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2024.

A scientific review of the development of the local infrastructure concept was carried out in the qualifying master's thesis. The classification of local infrastructure has been carried out. The essence of public-private partnership as a tool for the development of local infrastructure is determined. The institutional foundations of public-private partnership organization were studied. The implementation of public-private partnership projects in Ukraine was analyzed. Proposals for improving the framework conditions for the functioning of public-private partnership have been developed. Recommendations on the development of public-private partnership based on international experience have been prepared.

*Keywords:* infrastructure, local infrastructure, public-private partnership, international experience.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

Бондарчук І. Управління проектами державно-приватного партнерства в умовах повоєнного відновлення України: матеріали щорічної Міжнародної науково-практичної Конференції «Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього» (Київ, 24 квіт. 2024 р.) (у друці)

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ВСТУП .....  | 5  |
| РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ<br>ІНФРАСТРУКТУРИ НА ОСНОВІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО<br>ПАРТНЕРСТВА .....              |    |
|  | 8  |
| 1.1. Генеза поняття місцевої інфраструктури .....  | 8  |
| 1.2. Типологія місцевої інфраструктури .....   | 13 |
| 1.3. Сутність державно-приватного партнерства в контексті розвитку<br>місцевої інфраструктури.....                             | 19 |
| Висновки до розділу 1 .....  | 24 |
| РОЗДІЛ 2 ПРАКТИКА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В<br>УКРАЇНІ.....  |    |
|  | 26 |
| 2.1. Інституційні засади організації державно-приватного партнерства .....   | 26 |
| 2.2. Аналіз реалізації проєктів державно-приватного партнерства в Україні  | 34 |
| Висновки до розділу 2 .....  | 42 |
| РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО<br>ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ<br>ІНФРАСТРУКТУРИ ..... |    |
|  | 45 |
| 3.1. Пропозиції щодо покращення рамок умов функціонування державно-<br>приватного партнерства.....                             | 45 |
| 3.2. Рекомендації щодо розвитку державно-приватного партнерства на<br>основі міжнародного досвіду .....                        | 52 |
| Висновки до розділу 3 .....  | 61 |
| ВИСНОВКИ.....  | 63 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....  | 68 |

## ВСТУП

### *Актуальність теми.*

Інфраструктура є важливим чинником розвитку економіки, нормального функціонування територіальної громади та забезпечення комфортних умов проживання її мешканців. Одним з ключових завдань місцевої влади є розроблення та впровадження комплексних програм управління наявними інфраструктурними об'єктами та будівництво нових відповідно до існуючих потреб. На даному етапі більшість інвестиційних проєктів у сфері місцевої інфраструктури реалізується за бюджетні або запозичені кошти. Обслуговування наявної інфраструктури, яка перебуває переважно в комунальній власності, також здійснюється в основному за допомогою фінансування з місцевих бюджетів. Незадовільний стан житлово-комунального господарства, низька якість дорожнього покриття, збитковість громадського транспорту тощо потребують переосмислення методів і підходів до управління інфраструктурним комплексом.

Нині проблеми функціонування місцевої інфраструктури загострюються внаслідок воєнних дій на території України.

Відновлення зруйнованих доріг, енергетичних об'єктів, соціальних закладів, підприємств є неабияким викликом у відбудові України. Українцям потрібне житло, дітям потрібно ходити до школи та дитячого садка, а бізнесу – відновлювати потужності, щоб економіка ставала міцнішою.

Представлений у Луганно урядовий план повоєнної відбудови передбачає, що значну частку потрібних фінансових ресурсів будуть надавати приватні інвестори.

Однак для залучення бізнесу Україні потрібно забезпечити прозорі та зрозумілі механізми. Одним з таких варіантів є державно-приватне партнерство.

Загалом, державно-приватне партнерство є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку держави на всіх рівнях: на національному,

регіональному та місцевому, оскільки відбувається залучення додаткових ресурсів у проекти в контексті тривалої взаємодії між владними структурами та інвесторами. Таке співробітництво сприяє ефективнішому використанню державних ресурсів та комунальної власності, а також підвищенню техніко-економічного рівня результатів господарювання.

Сутність поняття інфраструктури, її типології, у тому числі місцевої, розглядали зарубіжні та українські вчені. Серед них: Форд Р., Брунець Б. Р., Буряченко А. Є., Важинський Ф. А., Іванова Н.В., Жупаненко В. М., Лук'янчук О. М., Новикова В.І. Черторижський В. М., тощо. Питання державно-приватного партнерства досліджували Вдовенко Ю. С., Винницький Б., Гриценко Л. Л., Гусев Ю. В., Зайдель М. І., Комарницька Г. О., Лендзел М., Ляпін Д., Малін О. Л., Онищук Б., Павлюк А., Сегварі П., Тверезовська О. І. та інші.

Проте розвиток державно-приватного партнерства як інструменту відновлення місцевої інфраструктури потребує подальших досліджень, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

*Мета і завдання дослідження.* Метою магістерського дослідження є обґрунтування теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності державно-приватного партнерства як інструменту розвитку місцевої інфраструктури.

Для досягнення зазначеної мети були вирішені наступні *завдання*:

- визначити поняття місцевої інфраструктури на основі наукових праць;
- розглянути типологію місцевої інфраструктури;
- дослідити наукові погляди на сутність державно-приватного партнерства;
- дослідити інституціональні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні;
- проаналізувати реалізацію проектів державно-приватного партнерства в Україні;

- розробити пропозиції щодо покращення рамок умов функціонування державно-приватного партнерства;

- підготувати рекомендації щодо розвитку державно-приватного партнерства на основі міжнародного досвіду;

*Об'єкт дослідження* – розвиток місцевої інфраструктури.

*Предмет дослідження* – державно-приватне партнерство як інструмент розвитку місцевої інфраструктури.

*Методи дослідження.* Задля досягнення поставленої мети та розв'язання визначених задач дослідження використовувались історичний та логічний методи, комплексний і системний підходи, порівняльний аналіз, методи індукції і дедукції та інші. Інформаційно-довідкову базу дослідження становили праці вітчизняних і зарубіжних науковців, фахівців з питань розвитку місцевої інфраструктури та державно-приватного партнерства.

Нормативно-правову основу магістерської роботи склали: закони України, постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств України.

*Практичне значення роботи* полягає в тому, що основні положення та висновки можуть бути використаними органами державної влади та органами місцевого самоврядування для формування ефективної політики розвитку державно-приватного партнерства як інструменту розвитку місцевої інфраструктури, а також при підготовці навчальних дисциплін кафедри регіональної політики в Навчально-науковому інституті публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

*Структура і обсяг магістерської роботи.* Магістерська робота складається з вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг кваліфікаційної магістерської роботи складає 71 сторінку, список використаних джерел містить 50 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА ОСНОВІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

#### 1.1. Генеза поняття місцевої інфраструктури

Господарський комплекс територіальних громад являє собою складну систему, елементи якої взаємодіють за допомогою цілої низки різноманітних внутрішніх та зовнішніх зв'язків технічного, економічного, соціального походження, тощо. Вагому роль у підтриманні цих зв'язків відіграють різні види інфраструктури.

Інфраструктура також реалізує важливі функції щодо створення та підтримання комфортного для мешканців територіальних громад середовища. Її ефективне функціонування проявляється у надійній роботі громадського транспорту, житлово-комунального господарства, забезпеченні надання освітніх, медичних, культурних послуг, освітленні вулиць, захисті від техногенних і природних катастроф, тощо.

Сьогодні, коли в Україні ведуться бойові дії та ворог кожного дня намагається знищити місцеву інфраструктуру, особливо яскраво проявляється важливість останньої для нормального життя людей, стабільності функціонування економічних суб'єктів – це і дороги, і енергооб'єкти, і логістичні вузли, і школи, і лікарні, а також багато іншого. Будь які порушення у діяльності місцевої інфраструктури призводять до зниження якості життя мешканців громад, унеможлиблюють продуктивну роботу економічного сектора. Розвинена ж місцева інфраструктура створює фундамент економічного зростання та благополуччя громад.

У наукових працях відмічають: «термін інфраструктура (з лат. *infra* – нижче, під + *structura* – будова, розташування) спочатку використовувався у військовому лексиконі та означав комплекс тилкових (допоміжних) споруд, які забезпечують дії збройних сил (склади боєприпасів та інших військових

матеріалів, ракетні бази, полігони, майданчики для запуску ракет, військові аеродроми та ін.)» [24].

В Енциклопедії сучасної України надається таке тлумачення терміну: «інфраструктура (від інфра... і структура) – сукупність специфічних форм, методів і процесів, а також різноманітних споруд та комунікацій, що забезпечують загальні умови і нормальне функціонування економічної, соціальної, екологічної та інших галузей життєдіяльності суспільства, його відтворення і розвиток» [10].

В економічних і географічних наукових працях поняття «інфраструктура» розпочали вживати з кінця 1940-х років. Причому частина науковців пояснювали походження цього терміну військовими потребами, які забезпечувалися низкою споруд і комунікацій, які і вважалися інфраструктурою. Інші вчені пов'язували дане поняття з будівельним процесом, таким чином інфраструктура ототожнювалася з фундаментом певної будови.

На сьогодні поняття «інфраструктура» є звичним для наукової і практичної термінології, але, водночас, можна стверджувати, що єдине його тлумачення відсутнє.

Так, Форд Р. визначає інфраструктуру як сукупність секторів, які виробляють потрібні для розвитку економіки послуги, що базуються на об'єктах з тривалими термінами будівництва і служби [45].

У науковій праці «Infrastructure development in the Pacific Region» визначається: «інфраструктура – сукупність матеріальних, інституціональних і індивідуальних видів обладнання, наявних у розпорядженні господарських одиниць, що дозволяють при доцільному розміщенні ресурсів забезпечувати повну інтеграцію і високий рівень господарської діяльності» [46].

Крім того, інфраструктуру розглядають як систему, яка обслуговує реальний сектор економіки (промисловість, сільське господарство, будівництво, тощо), розвиток яких неможливий без налагоджених дорожньо-транспортних, житлово-комунальних господарств, без організованого

професійного навчання, науково-дослідної сфери, тощо.

Аналіз понятійного апарату дослідження вказує на наявність декількох основних підходів до визначення сутності інфраструктури, її властивостей, структури, типології (табл. 1.1)

Таблиця 1.1.

Теоретичні підходи до визначення сутності інфраструктура  
(узагальнено автором на основі [13])

| Підхід            | Сутнісна характеристика                                      | Науковці  | Тлумачення категорії  |
|-------------------|--|---|---|
| 1                 | 2  | 3   | 4   |
| Політ економічний | Інфраструктура являє собою транзакційні витрати              | А. Гіршман,<br>Р. Фрей  | Суспільні витрати, необхідні для формування фундаментальних умов функціонування економіки                               |
| Економічний       | Інфраструктура – це умови праці та матеріального виробництва | П. Розенштейн-Родан,<br>А. Сміт,<br>Д. Рікардо,<br>Й. Тинберген,<br>З.В. Герасимчук | Комплекс умов, які забезпечують розвиток виробництва в основних галузях економіки та задоволення потреб населення       |
|                   | Інфраструктура – це база для розвитку інших галузей          | А.Є. Пробст   | Фундамент для розвитку всіх інших галузей господарства, база, яка обслуговує і забезпечує їх функціонування та розвиток |
| Інституціональний | Інфраструктура – це суспільно-ринковий інститут              | А.А. Ткач   | Сукупність особливих інституцій, що надають спеціалізовані послуги господарюючим суб'єктам                              |

## Продовження Таблиці 1.1.

| 1                         | 2   | 3   | 4   |
|---------------------------|---|---|---|
| Структурно-функціональний | Інфраструктура – це комплекс галузей та сукупність видів діяльності | Г. Рей, С.В. Мочерний, В.П. Федько,                                     | Комплекс галузей народного господарства, які мають обслуговуючий характер   |
|                           | Інфраструктура – це сукупність засобів                              | Є.В.П. Красовський, І.М. Маєргойз,                                      | Система споруд та комунікацій, обслуговуючих економічний обіг народного господарства  |
| Комплексний               |   | Б.А. Райзберг, Б.М. Данилишин, М.А. Хвесик, М.Х. Корецький, О.І. Даций, | Сукупність галузей та підгалузей, основними функціями яких є виробничі послуги і забезпечення економічного обігу в національній економіці. Вони створюють загальні умови для нормальної життєдіяльності населення та розміщення й успішного функціонування виробничої сфери, відносяться в т.ч. транспорт, засоби зв'язку, об'єкти електроенергетики тощо |

Як бачимо, як зарубіжні, так і вітчизняні науковці визначають інфраструктуру, базуючись на різних методологічних і концептуальних засадах. Загалом можна виокремити п'ять основних концепцій, що

визначають сутнісні ознаки інфраструктури:

1. Концепція накладних витрат. Основна ідея полягає в тому, що інфраструктура потребує додаткових витрат, але це є необхідним для нормальної економічної діяльності.

2. Інституціональна концепція базується на тому, що для побудови необхідної інфраструктури потрібні особливі інституції, здатні забезпечити взаємодію ринкових акторів.

3. Маркетингова концепція підкреслює, що створення інфраструктури, функціонування якої підтримує усю ринкову систему, має базуватися на пріоритетних інтересах споживачів.

4. Розподільна концепція зосереджує увагу на тому, що через функціонування інфраструктури обслуговуються різноманітні ринки та можна обрати найбільш ефективні канали товарообігу.

5. Логістична концепція розглядає різні потоки (транспортні, фінансові, інформаційні, товарні) з метою їх раціоналізації через створення відповідної інфраструктури.

Розгляд наукових підходів і концепцій чітко вказує на те, що різні трактування інфраструктури значною мірою обумовлені тим, на якому рівні вона розглядається - на макрорівні чи на мікрорівні. При розгляді інфраструктури на макроекономічному рівні найчастіше говорять про те, що вона створює соціально-економічні умови забезпечення функціонування ринкової економіки, задоволення різноманітних потреб населення, що проявляється у створенні розгалуженої транспортної та енергетичної мережі, систем зв'язку, освітньо-наукового комплексу, систем охорони здоров'я та соціальної допомоги, тощо.

На мікрорівні інфраструктура розглядається через призму її елементів та взаємозв'язку цих елементів між собою і з отримувачем інфраструктурних послуг.

Виходячи з того, що наше дослідження стосується місцевої інфраструктури, розглядатиме її саме на мікрорівні.

На порталі державної допомоги визначено: «місцева інфраструктура - це інфраструктура, яка сприяє на місцевому рівні поліпшенню ділового та споживчого середовища або розвитку та модернізації промислової бази» [31].

Пропонуємо надати більш розширене визначення місцевої інфраструктури як комплексу форм, методів, заходів, спрямованих на створення систем, закладів, споруд, мереж, служб та інших елементів матеріально-технічної бази, що забезпечують якість і стабільність життя населення та здійснення конкретного виду діяльності.

## **1.2. Типологія місцевої інфраструктури**

З огляду на те, що інфраструктура є комплексним поняттям, важливо виявити її структурні складові та здійснити типологію місцевої інфраструктури.

В наукових працях можна зустріти різні підходи та виокремлення різних критеріїв, на основі яких здійснюють класифікацію інфраструктури.

Новикова В. зазначає: «Здебільшого науковці виділяють два основні види інфраструктури життєдіяльності суспільства: соціальну, що використовується соціумом (населенням, людьми, для задоволення власних потреб споживачів), виробничу – відповідно виробництвом. Але є інфраструктура, що задовольняє як потреби населення, так і виробничої сфери, тобто суспільства в цілому, тому її можна назвати універсальною. Крім того, у кожній галузі існує інфраструктура, притаманна лише цій галузі, застосовується тільки для здійснення конкретного виду діяльності, тобто має свою спеціалізацію, відповідно така інфраструктура – спеціалізована. Цю інфраструктуру ми виокремлюємо за галузевим принципом, хоча за своєю суттю окремі її складові можуть входити до складу або соціальної інфраструктури, або виробничої інфраструктури, або до їх об'єднаної групи – універсальної інфраструктури» [24].

У науковій літературі можна знайти й інші різновиди класифікації

інфраструктури і виділення її основних типів, наприклад:

- соціальна і виробнича;
- відтворювальна, загальногосподарська та соціальна;
- промислова і соціально-побутова;
- технічна та соціальна;
- виробнича, соціальна, екологічна та інституційна;
- технічна, соціально-побутова, соціально-виробнича;
- виробнича, соціальна та інформаційна;
- виробнича, соціальна та управлінська;
- інженерно-технічна, соціальна та науково-дослідна;
- виробнича, соціальна, інноваційна;
- виробничо-соціальна, суспільно-політична та управлінська, тощо.

Пропонується також виділяти такі складові місцевої інфраструктури:

1. Комунальна система – спрямована на формування комфортних умов життя мешканців територіальної громади та включає:

- водо-, тепло-, газо-, електропостачання, водовідведення;
- зв'язок;
- систему поводження з побутовими відходами;
- зовнішнє освітлення;
- благоустрій території, у тому числі озеленення, створення зон відпочинку;
- систему управління житловим фондом.

2. Дорожньо-транспортна система – спрямована на формування комфортності пересування мешканців і гостей територіальної громади, а також зручності вантажних перевезень та обслуговування економічного сектору. Дана система складається з:

- дорожньої мережі, включаючи не лише дороги, а й «мости, тунелі, розв'язки, парковки; вулиці, тротуари та бульвари, велодоріжки, пішохідні зони» [40];
- залізничної мережі;

- повітряного транспорту, включаючи відповідні споруди;
- мережі водного транспорту, у тому числі річкового та морського.

3. Соціальна інфраструктура – «комплекс галузей, які безпосередньо пов'язані зі створенням загальних умов для відтворення робочої сили і забезпечення нормальної життєдіяльності людей. Ця сфера охоплює освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство, пасажирський транспорт і зв'язок, культуру, побутове обслуговування» [39];

4. Адміністративна інфраструктура – спрямована на управління територіальною громадою, реалізацію державної політики на її території, організацію надання державних і муніципальних послуг (органи місцевого самоврядування, центри надання адміністративних послуг, система пожежної безпеки та цивільного захисту, муніципальна варта, ритуальне обслуговування, тощо).

5. Рекреаційна інфраструктура: «сукупність засобів, закладів, споруд, мереж та інших елементів матеріально-технічної бази, що допомагають здійснювати рекреаційну діяльність» [24].

6. Система виробничої інфраструктури: «комплекс галузей, що обслуговують основне виробництво і забезпечують його ефективну економічну діяльність. До них належать транспорт, зв'язок, електроенергетика, кредитно-фінансові заклади, спеціалізовані галузі ділових послуг. Надаючи послуги основному виробництву, вони підвищують його ефективність, тому виробнича діяльність цих галузей суттєво збільшує результати суспільного виробництва» [5].

Як бачимо, доволі складно чітко віднести окремі елементи інфраструктури до конкретного виду. Так, комунальна система та виробнича інфраструктура містять такі складові, як транспорт, зв'язок, енергетику, тощо. Комунальна дорожньо-транспортна система часто включається у соціальну інфраструктуру. Це свідчить про наявність тісного взаємозв'язку між виробничою та соціальною інфраструктурою.

Крім того, виробнича інфраструктура тісно пов'язана з інформаційною

та інноваційною підсистемами, митною службою, яку найчастіше відносять до ділової інфраструктури. Інформаційна інфраструктура, у свою чергу, трактується як сукупність програмних і технічних засобів, баз даних, організаційних систем, що формують інформаційні потоки та підтримують інформаційний простір на макро- та мікрорівнях.

У таблиці 1.2 розглянуто окремі аспекти взаємозв'язку та відмінностей виробничої і соціальної інфраструктури.

Таблиця 1.2.

Деякі аспекти взаємозв'язку та відмінностей виробничої і соціальної інфраструктури

| Вид економічної діяльності       | Деталізація послуги   |                                    |
|----------------------------------|---|------------------------------------|
|                                  | виробнича інфраструктура  | соціальна інфраструктура           |
| Транспорт                        | Вантажні перевезення  | Пасажирські перевезення            |
| Зв'язок                          | Послуги, надані юридичним особам                                  | Послуги, надані фізичним особам    |
| Водопостачання та водовідведення | Підприємств, організацій, установ                                 | Житлових будинків                  |
| Матеріально-технічне постачання  | Оптові закупівлі промислових та сільськогосподарських підприємств | Роздрібна торгівля населенню       |
| Енерго- та теплопостачання       | Підприємств, організацій, установ                                 | Житлових будинків                  |
| Освіта                           | Професійне навчання, підвищення кваліфікації                      | Дошкільна, шкільна загальна освіта |

В контексті нашого дослідження важливе значення має також розділення інфраструктури на державну, приватну та спільну. У Світовому банку до державної інфраструктури відносять об'єкти з такими характеристиками:

«1. Об'єкти державної інфраструктури повинні бути матеріальним

основним активом. Вони повинні споживатися, надаючи певні послуги.

2. Віддача від цих об'єктів стрибкоподібна, а не збільшується поступово. Так, недобудований об'єкт інфраструктури має корисність близьку до нуля. При цьому попит на інфраструктуру зазвичай збільшується поступово, тому пропозицію і попит на ці об'єкти дуже складно зрівноважити. Також стрибкоподібність віддачі від об'єктів інфраструктури полягає в тому, що вибір місця будівництва і саме будівництво об'єктів зазвичай займає тривалий проміжок часу.

3. Ці об'єкти (державна інфраструктура) мають тривалий термін корисного використання. Їх життєвий цикл вимірюється десятиліттями, а іноді навіть століттями. Проте такі об'єкти не є єдиним товаром тривалого використання, тому характеристика тривалість (у випадку з державною інфраструктурою) сприймається більше з точки зору фінансування і підтримки відповідного об'єкта в робочому стані.

4. Об'єкти державної інфраструктури, як і інфраструктури взагалі, прив'язані до певної території. На відміну від іншого майна, ці об'єкти зазвичай нерухомі. Каналізаційна система в точці А ніяким чином не може виконувати свої функції в точці Б. Збільшення кількості каналізаційних колекторів може бути марним, якщо вони розташовуються не оптимально.

5. Послуги, що надаються державною інфраструктурою, є проявом неефективності ринкового механізму через існування суспільних благ і тих благ, які мають значні екстерналії (зовнішні ефекти)» [19].

Усі інші об'єкти можуть відноситися до недержавної інфраструктури. Але, на нашу думку, сьогодні недоречно протиставляти державну та комерційну інфраструктуру. Все більше з'являється платних доріг, приватних науково-дослідницьких структур, енергетичних об'єктів, комунальних споруд, які забезпечують надання необхідних послуг. Особливою комбінованою формою функціонування державної інфраструктури все частіше виступає державно-приватне партнерство. Наслідком такого підходу є те, що діяльність подібних державних об'єктів

регулюється у спосіб, який не можна характеризувати як повністю ринковий, або повністю державний.

Розглядаючи типологію інфраструктури у сучасних умовах необхідно охарактеризувати таке відносно нове поняття як «критична інфраструктура». Хоча, мабуть, не зовсім коректно розділяти складові інфраструктури на критичні на некритичні, вони всі є важливими. Водночас, реалії сьогодення диктують свою логіку класифікації інфраструктури. Саме тому після повномасштабного вторгнення росії в Україну та масованих атак ворога по інфраструктурним об'єктам актуалізувалось питання критичної інфраструктури, що створює базові умови життєдіяльності територіальної громади, функціонування бізнесу, проживання людей.

Відповідно у нормативно-правовому полі з'явилися такі документи:

1. Закон України від 16 листопада 2021 року №1882-IX «Про критичну інфраструктуру», який почав діяти лише після 15 червня 2022 року.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 1109 «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури» (із змінами), яка набула чинності 31 грудня 2021 року.

У трактуванні зазначеного Закону: «об'єкти критичної інфраструктури - об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам» [35].

Статею 10 Закону також встановлюються категорії критичності інфраструктури:

«1) I категорія критичності - особливо важливі об'єкти, які мають загальнодержавне значення, значний вплив на інші об'єкти критичної інфраструктури та порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації державного значення;

2) II категорія критичності - життєво важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації

регіонального значення;

3) III категорія критичності - важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації місцевого значення;

4) IV категорія критичності - необхідні об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації локального значення» [35].

Що стосується складових критичної інфраструктури, то вона варіюється досить широко від виробничої до соціальної та включає різні сектори, у тому числі ті, підтримання і розвиток яких входить до компетенції місцевого самоврядування. Наприклад, надання адміністративних послуг; теплопостачання; водопостачання та водовідведення; охорона здоров'я; транспортне забезпечення, тощо.

З точки зору організаційно-правової форми функціонування критична інфраструктура може бути різної форми власності. Важливою складовою захисту критичної інфраструктури є державно-приватне партнерство, на що чітко вказується у Статті 25 Закону України від 16 листопада 2021 року №1882-IX «Про критичну інфраструктуру».

### **1.3. Сутність державно-приватного партнерства в контексті розвитку місцевої інфраструктури**

Державно-приватне партнерство (ДПП) як особливий різновид взаємодії держави та бізнесу набуває все більшої популярності як у наукових дискусіях, так й у практичній площині.

Вважається, що первинно термін державно-приватне партнерство виникає у США в контексті фінансового інструменту реалізації програм у сфері освіти, надалі воно починає застосовуватися як особливий вид інвестування у розвиток міських інфраструктурних об'єктів.

На даний час сформувалося декілька основних підходів до трактування

сутності державно-приватного партнерства: вузький, широкий та варіативний (комбінований).

За вузьким підходом державно-приватне партнерство часто розглядається як механізм часткової передачі державних повноважень у сферах, які не підпадають під повну приватизацію, але на розвиток яких не вистачає державних коштів, бізнесу. Такими сферами, як правило, є соціально значущі для населення. Наприклад, житлово-комунальне господарство, транспортно-дорожня інфраструктура, інфраструктура соціальної допомоги, тощо. Саме тому іноді виникає порівняння державно-приватного партнерства з непрямою приватизацією.

Однак, варто підкреслити, що державно-приватне партнерство і приватизація мають різну економічну сутність. У першому випадку мова йде про фінансові механізми, розподіл економічних вигод і ризиків, а у другому про зміну організаційно-правової форми функціонування. Майже усі форми реалізації ДПП зберігають за державним партнером право власності. Єдиною формою ДПП, яка найбільш наближена до приватизації, будівництво – власність – експлуатація. Однак, навіть при цьому публічний орган зберігає право визначати умови використання збудованого об'єкту.

Вузький підхід до трактування ДПП демонструють науковці Винницький Б., Лендзел М., Онищук Б., Сегварі П. К. Ними визначається: «Державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство) – це система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, у 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» [9].

Деякі автори наголошують на тому, що ДПП є практичним інструментом тривалого взаємовигідного співробітництва владних і підприємницьких структур, сутність якої полягає в тому, що приватна сторона інвестує власні фінансові ресурси в об'єкти державної власності,

долучається до управління ними та отримує відповідні прибутки.

У Керівництві для місцевої влади акцентується увага на тому, що ДПП являє собою угоди між державними і приватними партнерами щодо надання суспільних послуг у сферах створення та експлуатації інфраструктури, її окремих об'єктів, використовуючи при цьому переваги обох сторін для отримання спільних додаткових ефектів [49].

Вузький підхід до сутності ДПП можна побачити в документах міжнародних організацій. Наприклад, в Організації економічного співробітництва та розвитку під ДПП розуміють тривалі партнерські угоди між державою і бізнесом, на основі яких приватна сторона фінансує публічні послуги та організовує їх надання, використовуючи при цьому основні засоби державного об'єкту, а також розподіляючи відповідні ризики.

Подібне розуміння державно-приватного партнерства демонструє й Світовий банк, на сайті якого визначено, що ДПП: «це механізм, за допомогою якого уряд закуповує та впроваджує державну інфраструктуру та/або послуги з використанням ресурсів і досвіду приватного сектору. Там, де уряди стикаються з проблемами старіння чи відсутності інфраструктури та потребують більш ефективних послуг, партнерство з приватним сектором може допомогти створити нові рішення та залучити фінансування» [32].

Європейська Комісія надає достатньо лаконічне визначення ДПП як партнерської форми відносин протягом реалізації певного проєкту або організації надання послуг [21].

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» ДПП розуміється 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 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» [33].

При широкому розгляді ДПП науковці наголошують на тому, що це суспільні відносини, які виникають внаслідок взаємодії публічного та приватного секторів та формують особливий тип економіки.

Наприклад, К. Павлюк та С. Павлюк визначають ДПП так: «конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності та громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства» [28].

Прихильники широкого погляду вбачають у ДПП інституційний механізм відкритого та прозорого об'єднання інтелектуальних, інноваційних, фінансових ресурсів, управлінського потенціалу ринкових суб'єктів господарювання та органів публічної влади для скооперованого вирішення суспільно значущих проблем.

Науковці підкреслюють, що ДПП є чимось відмінним від традиційних секторів державної та ринкової економіки, дана форма поєднує в собі їхні риси, створюючи у такий спосіб якісно нові процеси, які у сукупності утворюють третій комбінований економічний сектор.

Комарницька Г. О. розглядає ДПП як: «суспільний інститут, що включає сукупність формальних і неформальних правил, у рамках яких з метою задоволення потреб суспільства здійснюється спільна діяльність державних органів влади і приватного сектора на основі набору альтернатив поведінки» [16].

Ціла низка інших науковців підтримують комплексний підхід і трактують ДПП як одну з форм співпраці державного та приватного секторів з широкого кола соціально важливих питань.

Але, на наш погляд, широке трактування ДПП призводить до

розмивання його сутності та наближає його до таких процесів, як міжсекторне партнерство (влада – бізнес – громадськість), соціально відповідальний бізнес; звичайний інвестиційний проект, що реалізується на засадах співфінансування. Водночас міжсекторне партнерство є постійним, обов'язковим у демократичних суспільствах процесом взаємодії, у тому числі неформалізованої, різних зацікавлених сторін (не лише влади та бізнесу) задля забезпечення розвитку громади/регіону/держави. Тобто міжсекторне партнерство є ширшим поняттям, а ДПП має особливий характер і може розглядатись як одна з форм міжсекторного партнерства.

Соціально відповідальний бізнес теж не може розглядатись як прояв державно-приватного партнерства, так як приватний актор може проявляти свою соціальну свідомість не вступаючи безпосередньо у партнерство з органами публічної влади. Крім того, соціально відповідальна поведінка бізнесу не передбачає розподілу вигід і ризиків між державним і приватним секторами. Водночас, підтримуємо думку, що саме соціально відповідальні приватні партнери мають реалізовувати реальні проекти ДПП.

Що стосується інвестиційного проекту, що реалізується на засадах співфінансування, то у даному випадку механізми відшкодування приватних інвестицій та використання майбутнього продукту такого інвестиційного проекту відрізняються від моделей ППП. Водночас, реалізація публічно-приватних партнерств на практиці має характер інвестиційних проектів.

Підсумовуючи аналіз сутності ДПП, пропонуємо в контексті нашого дослідження розуміти його як довгострокову, рівноправну та взаємовигідну угоду між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватними структурами щодо об'єднання ресурсів задля реалізації суспільно значущих проектів з метою вирішення важливих соціально-економічних проблем.

З цього визначення можемо виокремити основні ознаки ДПП:

– наявність принаймні двох сторін, одна з яких належить до публічного сектора, а друга - до приватного;

- юридично оформлена угода про партнерство;
- наявність узгоджених цілей з чітко виділеним суспільним інтересом;
- об'єднання визначених на основі угоди ресурсів;
- розподіл обов'язків щодо прийняття рішень;
- розподіл відповідальності, витрат, вигід і ризиків.

### **Висновки до розділу 1**

Визначення поняття місцевої інфраструктури на основі наукових праць виявило, що в економічних і географічних наукових працях поняття «інфраструктура» розпочали вживати з кінця 1940-х років. Причому частина науковців пояснювали походження цього терміну військовими потребами, які забезпечувалися низкою споруд і комунікацій, які і вважалися інфраструктурою. Інші вчені пов'язували дане поняття з будівельним процесом, таким чином інфраструктура ототожнювалася з фундаментом певної будови.

На сьогодні поняття «інфраструктура» є звичним для наукової і практичної термінології, але, водночас, можна стверджувати, що єдине його тлумачення відсутнє.

Пропонуємо визначати місцеву інфраструктуру як комплекс форм, методів, заходів, спрямованих на створення систем, закладів, споруд, мереж, служб та інших елементів матеріально-технічної бази, що забезпечують якість і стабільність життя населення громади та здійснення конкретного виду діяльності на її території.

Розгляд типології місцевої інфраструктури виявив, що в наукових працях пропонуються різні критерії, на основі яких вона визначається. Найбільш поширеним є виокремлення двох основних видів інфраструктури: соціальної та виробничої. В контексті нашого дослідження виділяємо такі

типи місцевої інфраструктури: комунальну, дорожньо-транспортну, інформаційну, соціальну, адміністративну, рекреаційну, виробничу.

Крім того, після повномасштабного вторгнення росії в Україну актуалізувалось питання визначення такого типу інфраструктури як критична. Критична інфраструктура за типом може бути різною та включати різні сектори, але головною її ознакою є те, що вона створює базові умови життєдіяльності територіальної громади, функціонування бізнесу, проживання людей. З точки зору організаційно-правової форми функціонування критична інфраструктура може бути різної форми власності. Важливою складовою захисту критичної інфраструктури є державно-приватне партнерство.

Дослідження наукових поглядів дозволяє стверджувати, що існує вузький, широкий та варіативний підходи до трактування сутності державно-приватного партнерства.

В контексті нашого дослідження пропонуємо розуміти ДПП як довгострокову, рівноправну та взаємовигідну угоду між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватними структурами щодо об'єднання ресурсів задля реалізації суспільно значущих проєктів з метою вирішення важливих соціально-економічних проблем.

З цього визначення можемо виокремити основні ознаки ДПП:

- наявність принаймні двох сторін, одна з яких належить до публічного сектора, а друга - до приватного;
- юридично оформлена угода про партнерство;
- наявність узгоджених цілей з чітко виділеним суспільним інтересом;
- об'єднання визначених на основі угоди ресурсів;
- розподіл обов'язків щодо прийняття рішень;
- розподіл відповідальності, витрат, вигід і ризиків.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАКТИКА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

#### 2.1. Інституційні засади організації державно-приватного партнерства

Розвиток державно-приватного партнерства як специфічної форми взаємодії передбачає наявність відповідної нормативно-правової бази, яка створює рамкові умови створення та функціонування ДПП.

Базуючись на інформації, що наведена на офіційному сайті Міністерства економіки України, можемо стверджувати, що в Україні на сьогодні створена потужна правова база, що регулює різноманітні процеси в межах державно-приватного партнерства.

Загальні положення, які утворюють можливості налагодження державно-приватного партнерства, закладені у Господарський кодекс України, у Главі 40 якого визначається сутність концесії як форми здійснення ДПП. У Цивільному кодексі України встановлюються: «немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників» [42]. Також згідно положень цього документу можуть укладатися договори ДПП, які містять елементи різних договорів, так звані змішані договори.

Базовими законами у досліджуваній сфері є Закон України «Про державно-приватне партнерство» [33] та Закон України «Про концесію» [34].

У першому із згаданих законів окреслюється поняття, принципи, сфери застосування державно-приватного партнерства. Так, ДПП може реалізовуватись у таких сферах відповідальності органів місцевого самоврядування:

- тепло-, газо-, електро- та водопостачання;
- будівництва та/або експлуатації дорожньо-транспортної

інфраструктури;

- туризму, дозвілля;
- надання культурних і спортивних послуг;
- благоустрою території, рекреації;
- надання соціальних послуг, управління соціальним закладом;
- відновлення житлових будинків, зруйнованих внаслідок російської агресії;
- впровадження енергозберігаючих технологій;
- будівництва тимчасового житла та модульних будинків для внутрішньо переміщених осіб;
- надання освітніх і медичних послуг;
- управління об'єктами культурної спадщини;
- надання телекомунікаційних послуг, тощо.

Тобто можна констатувати, що можливості ДПП щодо розвитку місцевої інфраструктури законодавець визначає дуже широко. Такий підхід формує простір для знаходження взаємовигідного для органів місцевого самоврядування та приватного партнера застосування даної форми інвестування в інфраструктурний об'єкт.

У статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [33] визначаються форми, у яких може реалізовуватися ДПП в Україні, а саме:

- концесійний договір;
- договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера);
- договір про спільну діяльність;
- інші договори.

Надзвичайно важливо, що у даному законі закріплюється положення: «передача приватному партнеру об'єкта державно-приватного партнерства, у тому числі його подальша реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та

технічне переоснащення приватним партнером, не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт до приватного партнера та не припиняє права державної чи комунальної власності на такий об'єкт. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії відповідного договору у порядку, передбаченому договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства» [33]. Дана законодавча позиція ще раз доводить хибність думки про ДПП як завуальованого способу приватизації.

Умови передачі того чи іншого інфраструктурного об'єкту прописані у Законі України «Про концесію» [34]. У ньому визначається: «концесія - форма здійснення державно-приватного партнерства, що передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції» [34].

В контексті розвитку місцевої інфраструктури на основі ДПП важливо, що закріплюється можливість передачі у концесію комунального майна. Мінімальний термін угоди про концесію складає 5 років, а максимальний – 50 років.

Задля унеможливлення зниження якості надання соціально важливих послуг або погіршення функціонування об'єкту інфраструктури заключенню концесійного договору передують визначення ефективності та доцільності використання ДПП у кожному конкретному випадку (дана позиція закріплена у розділі 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство» та знаходить своє відображення у Законі України «Про концесії»). Цьому також сприяє відкритість і прозорість визначення приватного партнера через проведення спеціальної процедури конкурсного відбору кандидата або конкурентний діалог з використанням електронної торгової системи.

Обґрунтованості конкурсного відбору приватного партнера органом місцевого самоврядування сприяє його двоетапність, коли на першому етапі оцінюється технічна складова поданого проекту, а на другому – фінансово-економічна. Слід відмітити, що, на жаль, законом не передбачена чіткість критеріїв, за якими має здійснюватися відбір. Зазначається лише, що це може бути один або декілька критеріїв з наведеного переліку або застосовуватися інші. На рис. 2.1 представлено етапи конкурсного відбору.



Рис. 2.1 Етапи конкурсного відбору

Проблемним, на нашу думку, є закріплена можливість проведення конкурсного відбору з одним учасником та укладання в подальшому з ним концесійного договору. Також потребує уточнення можливість наділення

концесіонера спеціальними або ексклюзивними правами, законодавець не розкриває сутність та умови виникнення таких прав.

Нижче наведено характеристику основних концесійних умов:

- у концесію передаються об'єкти виключно державної або комунальної форм власності, у тому числі ті, що можуть належати до сфер природної монополії;
- органи державної влади та місцевого самоврядування виступають суб'єктами договору концесії як власники майна;
- передбачається обов'язкове інвестування в об'єкт концесії з боку приватного партнера;
- концесія можлива за умови, що у такий спосіб вирішуються суспільно значущі проблеми;
- обов'язково має бути концесійний договір, у якому прописуються всі істотні умови;
- концесія має довготривалий, але обмежений термін дії, після чого майно повертається власнику.

Підкреслимо, що ДПП у формі концесії є ефективним інструментом для реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, на фінансування яких у держави не вистачає коштів. А з урахуванням сучасної ситуації на перший план виходять інфраструктурні проєкти місцевого рівня. Відбудова житлово-комунального, транспортного, енергетичного господарства, тощо потребує залучення партнерів з приватного сектора.

Позитивною рисою вітчизняного законодавства у сфері ДПП є те, що передбачається здійснення оцінки наслідків реалізації конкретного проєкту для навколишнього середовища, що, по-перше, відповідає євроінтеграційному вектору країни та зеленому курсу Європейського союзу, по-друге, дає підстави стверджувати, що ДПП може стати одним з інструментів досягнення Цілей сталого розвитку до 2030 року, зобов'язання щодо реалізації яких узяла на себе Україна.

Таке оцінювання має здійснюватися відповідно до Закону України

«Про оцінку впливу на довкілля» [36], у якому визначено базові норми її проведення.

Поряд з перевагами, звертаємо увагу на недоліки процесу оцінки впливу на навколишнє середовище. Законодавець передбачив, що дана процедура здійснюється переможцем конкурсного відбору після підписання концесійного договору. Але оцінка впливу може виявити необхідність суттєвих змін у плановій діяльності концесіонера, що може бути не передбачено раніше підписаним договором. Тому, на нашу думку, така оцінка має здійснюватися переможцем конкурсу до укладання договору. Крім того, доцільно зобов'язати включати у конкурсну пропозицію не лише технічну та фінансово-економічну частини, а й екологічну. Пропонуємо розширити статтю 16 Закону України «Про концесії» та додати 3-й етап оцінки конкурсних пропозицій на основі екологічних критеріїв.

Нормативно-правова база у сфері ДПП складається не лише із законів, а містить ще цілу низку підзаконних актів, перелік яких наведено у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Перелік підзаконних актів у сфері ДПП (складено автором на основі [26])

| Назва   | Видавець, дата прийняття   |
|---|--|
| Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними   | Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232                        |
| Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства  | Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384                        |
| Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними | Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 07.06.2016 № 944 |
| Про внесення змін до Порядку проведення аналізу ефективності  | Постанова Кабінету Міністрів України від   |

|                           |                     |                  |
|---------------------------|---------------------|------------------|
| здійснення<br>партнерства | державно-приватного | 22.04.2020 № 294 |
|---------------------------|---------------------|------------------|

Продовження таблиці 2.1

| Назва  | Видавець, дата прийняття  |
|--|---|
| Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим | Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 401   |
| Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесіодавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору                             | Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 26.05.2020 № 986 |
| Про затвердження Порядку заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)  | Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 541   |
| Про затвердження Порядку повернення концесіодавцю об'єкта концесії після припинення дії концесійного договору  | Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 621   |
| Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів  | Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 706   |
| Про затвердження Порядку залучення радників для підготовки проекту, що здійснюється на умовах концесії   | Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 950   |
| Про порядок проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу в електронній торговій системі   | Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2021 № 909   |
| Про затвердження Порядку ведення Реєстру довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства   | Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2022 № 1241  |
| Про затвердження Порядку прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства  | Постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.2023 № 117   |
| Про затвердження Порядку спрямування коштів на підготовку проектів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках  | Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 № 222   |

|   |  |
|---|--|
| державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності |  |
|---|--|

З таблиці 2.1 можемо побачити сплеск інтересу до ДПП, починаючи з 2020 року. З того часу напрацьовано значну кількість документів, які спрямовані на вдосконалення та розвиток ДПП, стимулювання приватного інвестування при одночасному зниженні можливих ризиків.

Головним суб'єктом формування політики щодо розвитку ДПП є Міністерство економіки України, до його компетенції входить формування та реалізація державної інвестиційної політики, в тому числі із застосуванням державно-приватного партнерства.

Згідно Положення Міністерство економіки України [30]:

- здійснює моніторинг дотримання вимог законодавства, ефективності діяльності органів публічної влади щодо ДПП;
- забезпечує методологію перевірки виконання договорів ДПП;
- оцінює загальний рівень державних ризиків у рамках державно-приватного партнерства;
- веде реєстр договорів, довгострокових зобов'язань у рамках договорів ДПП, у тому числі концесійних.

Важливою складовою діяльності Міністерства економіки України щодо розвитку ДПП є співпраця з міжнародними структурами, а саме:

- Міжнародним центром ДПП Європейської економічної комісії ООН;
- Європейським консультаційним центром ДПП;
- Національною радою з питань ДПП США;
- Ресурсним центром щодо ДПП у секторі інфраструктури, створеним за ініціативою Світового банку;
- Міжнародною асоціацією фінансування проектів;
- Європейським форумом ДПП;
- Міжнародною фінансовою корпорацією, тощо.

У 2019 році було утворено Державну організацію «Агенція з питань

підтримки державно-приватного партнерства», яка належить до сфери управління Міністерства економіки України. Дана Агенція реалізує заходи щодо комплексної підтримки впровадження проектів ДПП, організаційне та консультативне супроводження державного партнерства.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що в Україні створена потужна нормативно-правова та організаційна база у сфері ДПП. Водночас, окремі положення законодавчих актів потребують удосконалення.

## **2.2. Аналіз реалізації проектів державно-приватного партнерства в Україні**

Економіка України, починаючи з перших років незалежності, розвивалась у дуже непростих умовах. На початковому етапі відсутність досвіду переходу від адміністративно-командної до ринкової економічної системи, невміння, а ні органів публічного управління, а ні суб'єктів господарювання, функціонувати за принципами ринку, розрив усталених торгівельних, виробничих зв'язків, ланцюгів постачання та збуту неминуче призвели до зниження економічної потужності держави.

Подальші кроки вироблення нових підходів до економічних процесів, адаптація управлінських і господарюючих суб'єктів до нових реалій виявились достатньо ефективними, що позначилось на виході економіки країни з кризового стану. Соціально-економічні показники розвитку держави стали демонструвати впевнене зростання. Але світова фінансово-економічна криза та внутрішня політична нестабільність змінили цей тренд знов на негативний. Далі подій 2014 року, коли були окуповані промислово розвинуті території, пандемія COVID-19 у 2020-2021 рр. та повномасштабне вторгнення в Україну росії у 2022 році ще більш загострили економічні негаразди.

Описані процеси звужували та продовжують негативно впливати на спроможність держави самостійно, за рахунок бюджетних коштів

підтримувати і розвивати необхідну для суспільства та виробництва інфраструктуру. Наслідком стало суттєве підвищення частки застарілих, зношених інфраструктурних об'єктів у багатьох секторах.

Одним з потужних напрямів вирішення проблеми стало розглядатися державно-приватне партнерство як спосіб залучення нових гравців до фінансування модернізації, будівництва, реконструкції різних типів інфраструктури, чим до цього часу традиційно займалася держава або органи місцевого самоврядування.

Саме тому, починаючи з 2010-2011 рр, напрацьовується потужна вітчизняна нормативно-правова база, що було розкрито у п.2.1.

Поступово формується усвідомлення, що впровадження ДПП у нашій країні може стати основним двигуном оновлення інфраструктури та застосування ефективних, комерційних методів управління її функціонуванням. При цьому спільна участь державних і місцевих органів влади та приватного партнера в інфраструктурних проєктах може і має бути взаємовигідною.

Водночас, слід констатувати, що у практичній площині механізм ДПП досі так і не набув відчутного поширення.

В Україні вперше концесійний договір на близько 1,635 млрд грн був заключений ще до активного розвитку законодавчих засад ДПП, а саме у 1999 році. Він стосувався будівництва та експлуатації автомобільної дороги Львів-Краковець як частини міжнародної автомагістралі Київ-Берлін. Партнерами стали Укравтодор і консорціум «Концесійні транспортні магістралі», інвестиційні зобов'язання розподілялись 40 % на 60 % відповідно. Однак консорціум так і не виконав свої зобов'язання.

Наступною спробою у 2002 році став концесійний договір між Укравтодором та ВАТ «Виробничо-наукова компанія «Розточчя СТ» на будівництво та експлуатацію автомагістралі Львів-Броди (розподіл інвестицій - 21 % та 79 % відповідно) [20]. Вона теж виявилась невдалою та у 2012 році договір було розірвано внаслідок невиконання його умов

приватним партнером. Крім того, у 2012 році вже було прийнято нові законодавчі акти та цей договір їм не відповідав.

До проблемних моментів, пов'язаних з іншими потенційними концесіями, Міністерство інфраструктури України (реорганізовано у Міністерство розвитку територій, громад та інфраструктури України) відносило відсутність у держави можливостей щодо гарантування необхідного завантаження автошляхів, що передаються в концесію, для покриття приватних інвестицій платою за проїзд. Подібна ситуація, за думкою Міністерства, могла підвищити ризики для Державного бюджету. Інші механізми фінансового відшкодування приватному партнеру навіть не опрацьовувалися.

Таким чином, до цього часу ДПП у секторі дорожнього господарства потужно так і не запрацював. Хоча потреба і потенціал є величезними. Експерти вказують, що в Україні:

- «Забезпеченість автомобільними дорогами з твердим покриттям у декілька разів нижча у порівнянні з Європейськими країнами (у 6,5 разів нижче ніж у Німеччині, у 3,3 рази нижче ніж у Польщі)
- Необхідність ремонту 90% існуючих автомобільних доріг
- Необхідність будівництва швидкісних доріг та автобанів» [47]

До цих загальних проблем дорожньої інфраструктури додалися руйнування внаслідок воєнних дій на нашій території (більше ніж 5 тис. км доріг, 300 мостів і мостових переходів, 6,3 тис км залізничних колій пошкоджено або повністю зруйновано). Війна продовжується, тому скільки руйнувань буде ще додано ніхто не знає. У такій ситуації співпраця з бізнесом щодо інвестування у відновлення доріг є вкрай потрібною, тим більш, що у світі даний сектор є найбільш розповсюдженим в контексті створення державно-приватного партнерства.

Ще одним напрямом з великим потенціалом запровадження ДПП є житлово-комунальне господарство територіальних громад. Вона потребувала сотень мільярдів грн. для оновлення та розвитку інженерних мереж,

приведення у належний стан житлового фонду, в тому числі його термомодернізації, впровадження сучасних технологій постачання тепла та гарячої води, систем поводження з відходами, тощо.

Після ухвалення необхідних законів, починаючи з 2010-2011 років місцеві органи влади стали активно розглядати можливості ДПП для розв'язання проблем житлово-комунальної сфери. Розроблялись цільові програми розвитку ЖКГ, у які включали заходи щодо стимулювання впровадження ДПП, навіть приймалися окремі місцеві програми розвитку ДПП, розпочалось створення баз потенційних інвестиційних проєктів. Наприклад:

- у м. Кіровоград був започаткований проєкт «Будівництво сучасного комплексу з переробки твердих побутових відходів»;
- у м. Луцьк розглядалось питання побудови регіонального сміттєпереробного комплексу;
- в Одеській області на пріоритетними для ДПП стали енергозберігаючі технології та відновлювальна енергетика;
- Київська область розглядала передачу у концесію КП «Білоцерків-водоканал»;
- у м. Краматорську проєкт реконструкції системи тепло- та водопостачання став реально діючим.

На рис. 2.2 показано динаміку проєктів ДПП в Україні

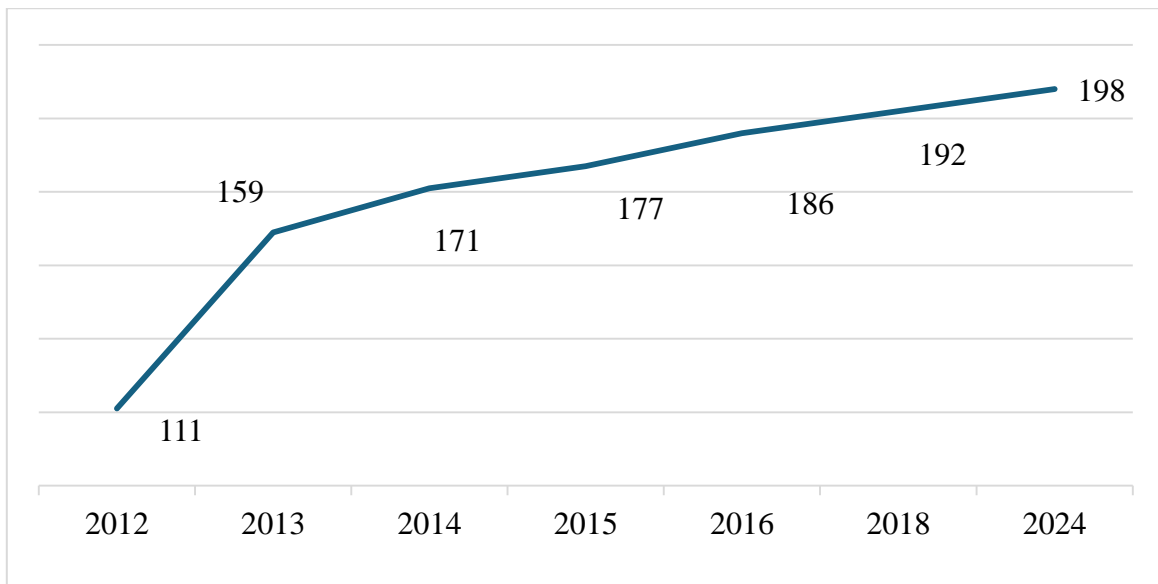


Рис. 2.2. Динаміка проектів ДПП в Україні

Графік наочно демонструє, що найбільша активність щодо створення ДПП спостерігалась у 2012-2014 роках. Далі динаміка знижується і це пов'язано з проблемами реалізації інвестиційних проектів. Так, у 2018 році було укладено 192 угоди, але з них реалізовувалось лише 66, в тому числі концесійних договорів - 41, про спільну діяльність - 24, 1 договір ДПП. А більшість договорів (126) взагалі не імплементувалися, з них по 4-х закінчився строк дії, 9 було розірвано, а 113 просто не виконувалися.

За даними Міністерства економіки України: «станом на 01.01.2024 на умовах ДПП укладено 198 договорів, 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» [26].

На рис. 2.3 представлена динаміка різних типів проектів ДПП

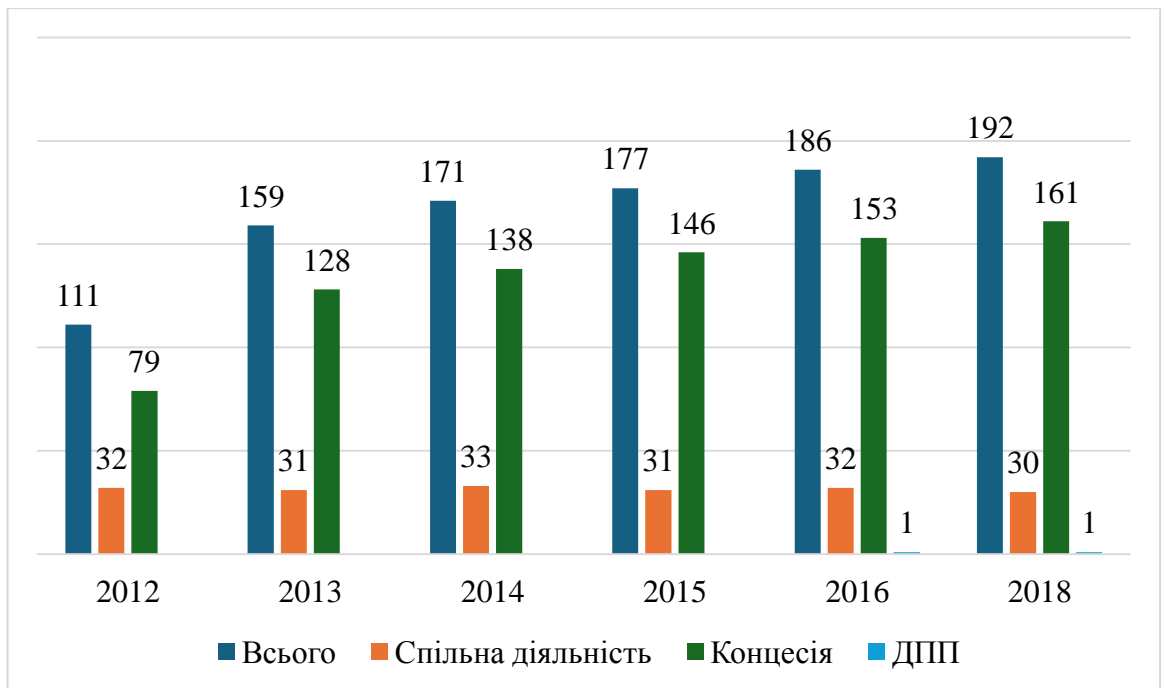


Рис. 2.3 Динаміка різних типів проєктів ДПП

З часу, коли з'явилась нормативно визначена можливість укладати договори ДПП, найбільш розповсюдженою стала форма ДПП у вигляді концесії. У 2012 році концесійних договорів було укладено 111, а у 2018 році – вже 192. На жаль, на сайті Міністерства економіки України не представлені останні дані, але тенденція залишиться такою самою.

На рис. 2.4 представлений розподіл проєктів ДПП за типами місцевої інфраструктури.

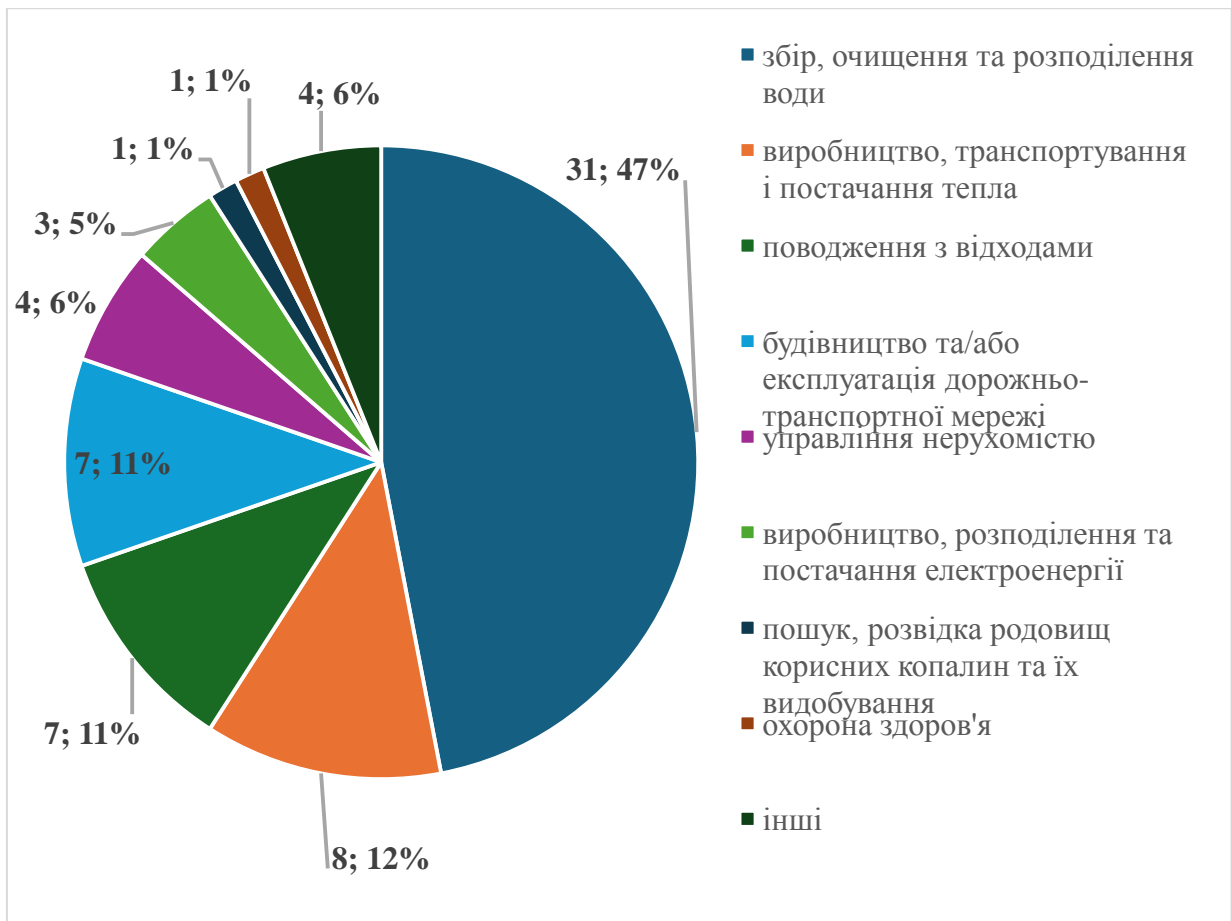


Рис. 2.4 Розподіл проектів ДПП, що реалізуються, за секторами

Більшість проектів державно-приватного партнерства, які реально впроваджуються, стосуються водопостачання та очищення води (47% від загальної кількості), 12% проектів пов'язані з теплопостачанням, рівна частка проектів (по 11%) припадає на сферу поводження з відходами та дорожньо-транспортну інфраструктуру. Можна констатувати, що відносно вдалі проекти розвитку місцевої інфраструктури на принципах ДПП реалізуються в житлово-комунальному господарстві (71% від загальної кількості).

Що стосується соціально-гуманітарної сфери, то реалізується всього один проект у галузі охорони здоров'я, також було декілька проектів спортивного спрямування (побудова футбольних стадіонів у Донецьку та Харкові, створення спортивного майданчику у Гидропарку в м.Києві). А от успішного створення ДПП у сферах освіти, культури, соціальної підтримки немає. Хоча пропозицій з боку місцевої влади було достатньо. Наприклад, м. Київ пропонував створення єдиного медичного центру, який замінить

Олександрівську лікарню, Київську міську клінічну лікарню №17, Київську міську клінічну лікарню №18 та Дитячу клінічну лікарню №6, що сприятиме покращенню якості медичних послуг.

Сьогодні потреба у приватних інвестиціях в соціо-гуманітарну сферу є особливо великою, так як внаслідок воєнних дій було зруйновано або пошкоджено 800 закладів охорони здоров'я, 3200 освітніх закладів, 621 дитячий садочок, 192 культурні споруди, тощо.

Таблиця 2.2

## Активність державно-приватного партнерства у розрізі регіонів [43]

| Регіон                | Кон-<br>цесія | Спільна<br>діяль-<br>ність | Договір<br>ДПП | Ра-<br>зом | Закінчив-<br>ся термін<br>договору | Розір-<br>вано | Не<br>вико-<br>нується |
|-----------------------|---------------|----------------------------|----------------|------------|------------------------------------|----------------|------------------------|
| Вінницька             | 0             | 0                          | 0              | 0          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Волинська             | 0             | 0                          | 0              | 0          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Дніпропетровсь-<br>ка | 0             | 0                          | 0              | 0          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Донецька              | 2             | 2                          | 0              | 4          | 1                                  | 0              | 0                      |
| Житомирська           | 0             | 1                          | 0              | 1          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Закарпатська          | 4             | 5                          | 0              | 9          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Запорізька            | 4             | 0                          | 0              | 4          | 0                                  | 0              | 3                      |
| Івано-<br>Франківська | 1             | 0                          | 0              | 1          | 0                                  | 1              | 0                      |
| Київська              | 10            | 0                          | 0              | 10         | 0                                  | 4              | 0                      |
| Кіровоградська        | 0             | 1                          | 0              | 1          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Луганська             | 1             | 0                          | 0              | 1          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Львівська             | 3             | 1                          | 0              | 4          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Миколаївська          | 14            | 1                          | 0              | 15         | 0                                  | 0              | 0                      |
| Одеська               | 0             | 6                          | 0              | 6          | 1                                  | 2              | 0                      |
| Полтавська            | 0             | 5                          | 0              | 5          | 0                                  | 0              | 109                    |
| Рівненська            | 0             | 0                          | 0              | 0          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Сумська               | 0             | 0                          | 0              | 0          | 0                                  | 0              | 0                      |
| Тернопільська         | 0             | 0                          | 0              | 0          | 2                                  | 0              | 0                      |

Продовження таблиці 2.2

| Регіон | Кон-<br>цесія | Спільна<br>діяль-<br>ність | Договір<br>ДПП | Ра-<br>зом | Закінчив-<br>ся термін<br>договору | Розір-<br>вано | Не<br>вико-<br>нується |
|--------|---------------|----------------------------|----------------|------------|------------------------------------|----------------|------------------------|
|--------|---------------|----------------------------|----------------|------------|------------------------------------|----------------|------------------------|

|              |    |    |   |    |   |   |     |
|--------------|----|----|---|----|---|---|-----|
| Харківська   | 1  | 0  | 0 | 1  | 0 | 0 | 0   |
| Херсонська   | 1  | 1  | 0 | 2  | 0 | 0 | 0   |
| Хмельницька  | 0  | 0  | 1 | 1  | 0 | 2 | 0   |
| Черкаська    | 0  | 0  | 0 | 0  | 0 | 0 | 0   |
| Чернівецька  | 0  | 0  | 0 | 0  | 0 | 0 | 0   |
| Чернігівська | 0  | 1  | 0 | 1  | 0 | 0 | 0   |
| М.Київ       | 0  | 0  | 0 | 0  | 0 | 0 | 0   |
| Всього       | 41 | 24 | 1 | 66 | 4 | 9 | 113 |

Як бачимо, абсолютним рекордсменом по невиконанню проєктів ДПП є Полтавська область, а в деяких регіонах активність створення ДПП є нульовою. Це свідчить про те, що наша країна знаходиться лише на початку шляху утвердження повноцінної, взаємовигідної взаємодії з приватним сектором щодо розвитку місцевої інфраструктури.

## Висновки до розділу 2

1. Дослідження інституціональних засад впровадження державно-приватного партнерства виявило, що в Україні створено інституції, які реалізують державну політику у цій сфері та напрацьовано потужну нормативно-правову базу.

Водночас, проблемним, на нашу думку, є закріплена можливість проведення конкурсного відбору з одним учасником та укладання в подальшому з ним концесійного договору. Потребує уточнення можливість наділення концесіонера спеціальними або ексклюзивними правами, законодавець не розкриває сутність та умови виникнення таких прав. Не встановлено мінімальну частку участі у проєкті приватного партнера. Тому навіть мінімальна частка приватного фінансування у спільному проєкті дозволяє відносити його до категорії ДПП, перекладаючи більшу частину відповідальності на державу. Одночасно права приватного партнера мало захищені, що підвищує для нього ризику.

Потребує уточнення процедура оцінки впливу на навколишнє

середовище, зараз вона здійснюється переможцем конкурсного відбору після підписання концесійного договору. Але оцінка впливу може виявити необхідність суттєвих змін у плановій діяльності концесіонера, що може унеможливити реалізацію підписаного договору. Тому, на нашу думку, така оцінка має здійснюватися приватним партнером до укладання договору. Крім того, доцільно включати у конкурсну пропозицію не лише технічну та фінансово-економічну частини, а й екологічну. Пропонуємо розширити статтю 16 Закону України «Про концесії» та додати 3-й етап оцінки конкурсних пропозицій на основі екологічних критеріїв.

2. Аналіз реалізації проєктів державно-приватного партнерства виявив, що з 2010-2011 років місцеві органи влади стали активно розглядати можливості ДПП для розв'язання проблем місцевої інфраструктури. Найбільш розповсюдженою стала форма ДПП у вигляді концесії. Далі активність знижується, що пов'язано з проблемами реалізації інвестиційних проєктів. Так, станом на початок 2024 року було укладено 198 договорів, з яких реалізується всього 22 договори (10 - концесійних договорів, 6 - договорів про спільну діяльність, 6 - інші договори), а 166 договорів не виконується або розірвані. 10 договорів призупинені у зв'язку зі збройною агресією росії.

Відносно вдалі проєкти розвитку місцевої інфраструктури на принципах ДПП реалізуються в житлово-комунальному господарстві (71% від загальної кількості). А у секторі дорожнього господарства потужно ДПП так і не запрацював. Хоча потреба та інвестиційний потенціал є величезними.

У соціально-гуманітарній сфері реалізується на даний час всього один проєкт у галузі охорони здоров'я, також було декілька проєктів спортивного спрямування. А от успішного створення ДПП у сферах освіти, культури, соціальної підтримки немає. Водночас сьогодні потреба у приватних інвестиціях в соціо-гуманітарну сферу є особливо великою, так як внаслідок воєнних дій було зруйновано значну кількість об'єктів.

У регіональному розрізі спостерігається значна нерівномірність

розвитку ДПП. До найбільш успішних областей відносяться Миколаївська, Київська та Закарпатська. Водночас у багатьох областях не реалізується жодного проєкту на засадах ДПП.

У цілому ефективність використання механізму ДПП у регіонах і територіальних громадах України перебуває на досить низькому рівні.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

#### **3.1. Пропозиції щодо покращення рамок умов функціонування державно-приватного партнерства**

Державно-приватне партнерство, з одного боку, є дуже важливим та ефективним інструментом залучення додаткових інвестицій у відновлення та розвиток місцевої інфраструктури, а з іншого, як це було охарактеризовано у розділі два, процедура ДПП в Україні є складною. Така ситуація детермінується цілою низкою проблем, які пов'язані як із зовнішнім середовищем функціонування ДПП, так і практичними аспектами його впровадження.

Загальною проблемою, вважаємо якість інвестиційних проєктів, які пропонуються реалізовувати шляхом створення ДПП. Часто вони недостатньо підготовлені, являють собою більше декларацію про наміри та висвітлюють вигоди, передусім державного партнера. В той час, як проєкти ДПП мають бути взаємовигідними угодами. Виправленню ситуації може сприяти вдосконалення процедури попереднього оцінювання інвестиційної привабливості інфраструктурних проєктів, що можуть реалізовуватися із застосуванням ДПП. Така оцінка має проводитися із залученням зацікавлених сторін з приватного та державного секторів.

Попереднє оцінювання, на нашу думку, дозволить ґрунтовніше проаналізувати придатність того чи іншого проєкту до реалізації через інструментарій ДПП.

Для глибшого розуміння рамок умов (зовнішніх) розвитку державно-приватного партнерства використаємо PESTLE-аналіз (політичні, економічні, соціальні, правові та екологічні фактори зовнішнього середовища

функціонування ДПП).

Таблиця 3.1

PESTLE-аналіз рамоквих умов функціонування ДПП

| Складова макросередовища | Позитивні фактори  | Негативні фактори   |
|--------------------------|--|---|
| Політична                | <p>Наявність політичної підтримки розвитку ДПП, що проявляється у закріпленні необхідності впровадження ДПП у державних програмах, у тому числі з відновлення інфраструктури.</p> <p>Розвинене інституційне середовище, що проявляється у визначенні суб'єкта, відповідального за політику у сфері ДПП, залученні інших зацікавлених сторін до цього процесу.</p> <p>Наявність міжнародної підтримки розвитку ДПП, у тому числі шляхом реалізації відповідних програм міжнародної технічної допомоги та консультування</p> | <p>Продовження широкомасштабного вторгнення РФ, що створює атмосферу невизначеності.</p> <p>Нестабільність політичної влади та уряду</p> <p>Корупційні ризики.</p> <p>Забюрократизованість процедур у межах ДПП.</p>  |
| Економічна               | <p>Зацікавленість інвесторів, у тому числі міжнародних, у відновленні місцевої інфраструктури.</p> <p>Достатній ступінь відкритості економіки</p>  | <p>Суттєве зменшення економічного потенціалу.</p> <p>Збільшення інфляції.</p> <p>Зростання державного боргу.</p> <p>Зменшення платоспроможного попиту на послуги інфраструктури.</p> <p>Нерозвиненість системи банківського довгострокового кредитування інфраструктурних проєктів.</p> |

## Продовження таблиці 3.1

| Складова макросередовища | Позитивні фактори   | Негативні фактори   |
|--------------------------|---|---|
| Економічна               |   | <p>Встановлення державних тарифів на низку послуг інфраструктури.</p> <p>Звуження можливості виконувати державним партнером фінансові зобов'язання внаслідок продовження війни.</p> <p>Непередбачуваність змін податкової політики.</p>   |
| Соціальна                | <p>Зростаюча потреба населення у відновленні інфраструктури на якісно новій основі.</p> <p>Збільшення поінформованості суспільства щодо вигід ДПП, поступове подолання мифів через активне пропагування ДПП представниками ЗМІ.</p> | <p>Взаємна недовіра партнерів (держави до бізнесу та навпаки).</p> <p>Недостатній рівень кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування щодо проєктів ДПП.</p> <p>Зменшення кількості населення.</p>   |
| Технологічна             | <p>Впровадження інноваційних рішень у традиційні сфери відповідальності влади</p> <p>Підвищення доступності нових технологій для розвитку інфраструктури</p>  | <p>Відсутність досвіду проєктування ДПП.</p> <p>Відсутність програмного забезпечення розробки та реалізації проєкту ДПП</p> <p>Відсутність технологічного забезпечення супроводу проєктів ДПП органами публічної влади.</p> <p>Обмежений досвід управління проєктами ДПП</p> <p>Непрозорість процедур управління державним і комунальним майном</p> |

Продовження таблиці 3.1

| Складова макросередовища | Позитивні фактори  | Негативні фактори  |
|--------------------------|--|--|
| Правова                  | Активізація діяльності із вдосконалення нормативно-правової бази.<br>Наявність стратегічних документів з розвитку ДПП на центральному, регіональному та місцевому рівнях | Наявність низки прогалин у нормативно-правових актах.<br>Декларативність та часто відсутність реальної реалізації положень стратегічних документів щодо розвитку ДПП.<br>Нерозвиненість системи державного гарантування. |
| Екологічна               | Впровадження енергозберігаючих технологій<br>Підтримка ДПП у сфері альтернативної енергетики   | Накопичення екологічних проблем внаслідок бойових дій  |

Аналіз політичних, економічних, соціальних, технологічних, правових та екологічних чинників макросередовища дозволяє виділити з них найсуттєвіші для розвитку ДПП в Україні.

На нашу думку, найбільший вплив на розробку та реалізацію проєктів ДПП з відновлення місцевої інфраструктури в Україні мають політичні, економічні та технологічні чинники. Дослідження виявило, що політична складова макросередовища характеризується наявністю переважно позитивних факторів, але одна загроза, а саме – війна, істотно ускладнює реалізацію політичних намірів. Війна загострила також економічні та технологічні проблеми, наслідком чого є від’ємний баланс зовнішніх можливостей і загроз. Водночас, розроблення обгрунтованої, адекватної ситуації державної економічної, грошово-кредитної, податкової політики могло б стати поштовхом для розгортання багатьох позитивних процесів, в тому числі в контексті взаємодії державних та місцевих органів влади з приватним сектором.

Соціальна складова макросередовища більшою мірою характеризується позитивними факторами. Негативні чинники теж присутні, водночас, їх вирішення не потребує надмірних зусиль. Наприклад, недостатня кваліфікованість органів місцевого самоврядування щодо ДПП компенсується проведенням відповідних тренінгів, семінарів, програм підвищення кваліфікації. До того ж міжнародні експерти активно консультують представників місцевої влади щодо підготовки та реалізації проєктів ДПП. Лише один фактор – зменшення населення України – є таким, що складно змінюється. У цілому соціальна складова свідчить про високу потребу у налагодженні взаємодії влади та приватного сектора задля об'єднання компетенцій навколо відновлення інфраструктури.

Правова складова макросередовища теж має низку позитивних факторів, а проблемні аспекти вирішуються шляхом вдосконалення нормативно-правового поля, в тому числі на основі міжнародного досвіду.

Узагальнюючи, можна підсумувати, що ключовими рамковими умовами успішного розвитку ДПП як інструменту відновлення місцевої інфраструктурі України є:

- припинення активних бойових дій;
- «політична воля, підтримка з боку держави та суспільства;
- надійна юридична база, що захищає приватного партнера та зменшує ризики;
- чесний та відкритий конкурс;
- достовірне техніко-економічне обґрунтування;
- справедливий розподіл ризиків між партнерами;
- гнучка структура фінансування за рахунок власного та боргового капіталу;
- достатньо високий очікуваний прибуток для приватного партнера» [50].

Крім факторів макросередовища існує низка внутрішніх проблемних питань реалізації ДПП.

Наприклад, часто непорозуміння виникає щодо обґрунтованості оцінки внеску приватного та державного партнерів. Бізнес входить у ДПП завжди з явними ресурсами, це можуть бути грошові інвестиції або обладнання з визначеною ринковою вартістю. Що стосується державної сторони, то її частку іноді складно визначити, так як для державного і комунального майна використовуються різні оцінки вартості (балансова, ринкова, залишкова, тощо). Це створює широке поле для маніпулювання або на користь держави, або на користь приватної сторони. У першому випадку несправедливість розподілу не влаштовує бізнес-партнера. Тим більш, що подальша інвентаризації державного чи комунального майна, яке передається у концесію або спільне управління, може виявити абсолютну невідповідність балансової вартості майна його реальному кількісному та якісному стану. Приватний партнер почуває себе ошуканим і ентузіазм щодо входження у ДПП сильно знижується.

У другому випадку ошуканою виявляється держава, що означає підвищення втрат для суспільства. Подібна ситуація наводить на думку про наявність корупційної складової, що різко знижує довіру населення до ДПП як ефективного інструменту відновлення та розвитку інфраструктури. Наслідком можуть стати відповідні розслідування та призупинення реалізації проєкту або повна відмова від нього.

Виходом може стати запровадження обов'язкової незалежної оцінки вартості реального стану комунального або державного майна за ринковими цінами.

Не лише описані вище, а й інші ризики державно-приватного партнерства мають бути адекватно розподілені залежно від компетенції публічної та приватної сторони. Наприклад:

- ризики, пов'язані із затягуванням термінів виділення необхідних для реалізації проєкту ДПП земельних ділянок, законодавчих змін, які впливають на дохідність проєкту, має брати на себе державний партнер;

- ризики, пов'язані з технічною, будівельною складовими проєкту,

системою управління проектом, доцільно передавати приватному партнеру;

- екологічні ризики, що виникають внаслідок неналежної реалізації проекту ДПП, має брати на себе приватний партнер;

- фінансові ризики в залежності від природи їх виникнення мають розподілятися між державним і приватним партнером.

Певним бар'єром для розвитку ДПП, на нашу думку, є традиції публічного управління, які склались в Україні. Незважаючи на те, що країна вже більше 30 років як відійшла від командно-адміністративної системи, ринкові підходи до публічного управління так і не стали панівними. Багато представників органів державної влади та місцевого самоврядування до кінця не розуміють економічної основи процесів розвитку громади, регіону, держави. Повною мірою це відноситься до ДПП. Вибудова взаємовигідної основи співпраці часто проходить дуже не просто. Державна сторона традиційно більше налаштована на диктування умов, ніж на пошук економічно обґрунтованих компромісів. Хоча держава чи громада лише пропонує інвестиційний об'єкт для ДПП, а інноваційні технічні, управлінські рішення щодо відновлення та покращення стану інфраструктури, інвестиції у модернізацію забезпечує бізнес.

Крім наведеного вище, для покращення мікросередовища реалізації ДПП пропонуємо впровадження:

- ретельно підготовленої та гнучкої угоди між сторонами з визначеними ризиками та їх розподілом, вимогами до об'єктивних результатів проекту.

- більшої відкритості реалізації проектів ДПП для зацікавлених сторін і населення.

- консультаційної та методичної підтримки ДПП.

- чіткої прозорі процедури конкурсу ДПП з чітко визначеними критеріями.

- вдосконаленої системи контролю за реалізацією проектів ДПП.

- загальнодержавної та місцевих баз інфраструктурних проектів, які

пропонуються для ДПП.

– системи підготовки кваліфікованого персоналу для реалізації ДПП як інструменту відновлення місцевої інфраструктури.

### **3.2. Рекомендації щодо розвитку державно-приватного партнерства на основі міжнародного досвіду**

Державне-приватне партнерство активно входить у сферу публічного управління у 70-80-ті роки минулого століття. Рушієм цього процесу вважається уряд Великобританії під керівництвом М. Тетчер. На той час у світовій економіці спостерігались кризові явища, що підштовхувало національні уряди до пошуку нових інструментів, які, з одного боку, сприяли б пожвавленню приватного сектору шляхом їх входження в нетрадиційні економічні сектори, а, з іншого, допомагали зменшувати державні витрати, лівова частина яких була пов'язана з утриманням та розвитком різних типів інфраструктури.

Через реалізацію неоліберальної політики М. Тетчер створила підґрунтя щодо співпраці державного та приватного партнерів у громадському секторі, яким до цього часу традиційно опікувалась держава. Участь економічного суб'єкта у сфері надання різноманітних соціальних послуг була суттєво розширена. Бізнес отримав більшу можливість стати реальним учасником формування політичних рішень. Така трансформація державного управління отримала назву New Public Management. Тому не дивно, що Великобританія за кількістю угод із ДПП займає першу позицію серед найбільш розвинених країн. Кожного року у ній укладається близько 80 нових договорів ДПП, що дає 17% економії державного бюджету [17].

Первинною формою ДПП стала концесія. Концесійна угода часто передбачає проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію об'єкта, що передається державою. Найчастіше у таких угодах передбачається отримання прибутку приватним партнером за рахунок плати

за послугу.

Наступною формою ДПП стала приватна фінансова ініціатива, розвиток якої пов'язаний з прийняттям у Великобританії у 1992 році закону про створення «Ініціатив приватного фінансування». Експерти зазначають: «На відміну від класичної концесійної моделі в рамках приватної фінансової ініціативи, контракти щодо державних послуг і робіт, які фінансуються приватним сектором, охоплюють ті ж самі елементи, але з практичних міркувань, зазвичай, сплачуються не споживачем, а державою, наприклад, вуличне освітлення, лікарні, школи, автомобільні дороги з тіньовою сплатою, коли плата за користування залежить від обсягу транспортного потоку і виконується державою за фіксованими ставками» [8].

Сьогодні поширення набуло визначення форм державно-приватного партнерства за змістовними категоріями:

- експлуатація – обслуговування;
- проектування – будівництво;
- здавання об'єктів «під ключ»;
- спорудження доповнень до об'єкта;
- оренда / придбання;
- тимчасова приватизація;
- оренда – будівництво – експлуатація.
- будівництво-передача-експлуатація

Поступово ДПП починає активно впроваджуватися в багатьох країнах. На сьогодні серед країн Євросоюзу першість за кількістю угод ДПП утримують Франція, Німеччина, Португалія, Італія та Іспанія. Відмітимо, що на рівні Євросоюзу немає спеціального закону щодо ДПП, безпосередню нормативну базу створюють національні уряду. Водночас, ще у 2004 році у «Зеленій книзі про публічно-приватне партнерство та законодавство Співтовариства про публічні контракти та концесії» [12] Європейською Комісією було визначено обов'язкові вимоги до ДПП:

- прозорість процесу створення ДПП;

– неупередженість при виборі приватного партнера;  
 – відсутність негативного впливу на функціонування вільного ринку послуг.

Поступово у різних країнах формуються власні пріоритетні сфери створення ДПП. Наприклад:

– у Великій Британії - оборонні об'єкти, дороги, тюрми, школи, лікарні; автомобільні

– у Греції - автомобільні дороги, аеропорти;

– в Ірландії - автомобільні дороги, енергетика, дорожньо-транспортна інфраструктура міст, управління відходами;

– у Нідерландах - житлове господарство, охорона здоров'я, освіта;

– в Італії - надання адміністративних послуг, водопостачання, автомобільні дороги;

– у Франції – автомагістралі, водопостачання;

– в Іспанії - автомобільні дороги, міські системи життєзабезпечення.

Таблиця 3.2

Пріоритетні сектори ДПП у країнах Євросоюзу у 2010-2021 рр

(побудовано автором за [44])

| Сектор                                | Кількість проєктів | Обсяг інвестицій |
|---------------------------------------|--------------------|------------------|
|                                       | Всього             | млрд. євро       |
| Транспорт                             | 151                | 90,192           |
| Навколишнє середовище                 | 62                 | 12,342           |
| Освіта                                | 189                | 14,888           |
| Громадський порядок і безпека         | 44                 | 4,638            |
| Рекреація і культура                  | 48                 | 3,04             |
| Загальні публічні послуги             | 20                 | 2,328            |
| Захист                                | 6                  | 3,292            |
| Охорона здоров'я                      | 104                | 19,091           |
| Житлово-комунальне господарство       | 32                 | 3,651            |
| Інформаційно-комунікативні технології | 27                 | 8,708            |
| Всього                                | 1799               | 368,3            |

Дані таблиці 3.2. демонструють значну соціальну спрямованість проєктів ДПП у країнах Євросоюзу. Хоча за розміром інвестиційних зобов'язань приватного партнера основною залишається сфера транспорту.

За інтенсивністю розвитку ДПП науковці пропонують таку класифікацію європейських країн:

1. Економічно розвинуті країни, які очолюють список країн за кількістю підписаних договорів ДПП, мають розвинену нормативно-правову базу, мають чіткі пріоритети сфер застосування ДПП (Великобританія, Німеччина, Франція, Ірландія та Італія).

2. Проміжні країни, де ДПП є поширеним, але не в усіх сферах, що визначається недосконалістю існуючого законодавства, зміною урядових пріоритетів (Іспанія, Португалія).

3. Країни, що відстають. У них лише започатковується використання ДПП (Словачія, Латвія, Греція, Люксембург, Норвегія, Бельгія, Швеція).

Активний розвиток державно-приватне партнерство демонструє у США особливо на місцевому рівні. При цьому ДПП регулюється галузевими нормативно-правовими актами, загального федерального закону немає. Водночас, у США створена потужна інституційна підтримка ДПП, а саме:

- Національна рада з державно-приватного партнерства
- Агентство підтримки глобальних ініціатив партнерства;
- Федеральне агентство автомобільних доріг;
- регіональні центри державно-приватного партнерства.

Приклади впровадження державно-приватного партнерства на місцевому рівні у Канаді [9]:

1. Реконструкція станції водоочищення.
2. Будівництво компостного комплексу.
3. Спорудження зон відпочинку.
4. Будівництво комплексу громадських споруд.

Країни, що мають низький і середній рівень розвитку теж активно включаються у загальні процеси розвитку ДПП, але секторальна

пріоритетність у них дещо відрізняється від розвинених країн.

Розподіл інвестування у ДПП по регіонах (країни із низьким і середнім рівнем доходу) наведено у таблиці 3.3.

Таблиця 3.3

Інвестування у ДПП по регіонах у 2022 році (складено автором за [48])

| Регіон                                 | ДПП, млрд \$ | Частка у ВВП, % |
|--|--------------|-----------------|
| Східна Азія і Тихоокеанський регіон    | 43374        | 0,21%           |
| Європи та Центральна Азія              | 3321         | 0,09%           |
| Латинська Америка та Карибський басейн | 24328        | 0,53%           |
| Близький Схід і Північна Африка        | 1969         | 0,13%           |
| Південна Азія                          | 13869        | 0,34%           |
| Африка на південь від Сахари           | 4864         | 0,25%           |

За даними Звіту Світового банку про державно-приватне партнерство за 2022 рік найбільший розмір інвестування у ДПП продемонстровано у Китаї, Бразилії, Індії, Індонезії та В'єтнамі (п'ять країн разом залучили 68,3 млрд дол. США, що складає 75% світових інвестицій у ДПП) [48].

У цілому по країнах, що розвиваються [48]:

– до 2022 р. обсяг інвестиційних зобов'язань бізнесу у ДПП склав 91,7 млрд доларів США у 263 проекти, що дорівнює 0,25 % ВВП усіх країн із низьким і середнім рівнем доходу, що більше середнього показника за період 2017-2021 рр. на 4 %;

– загальна кількість проектів ДПП зменшилась до 263 порівняно з 300 проектами у допандемічний період;

– у більшості регіонів, за винятком Європи та Центральної Азії і Африки на південь від Сахари, продемонстрували кращі показники ДПП у порівнянні з 2021 роком;

– лідером створення ДПП У 2022 році став транспортний сектор, куди було інвестовано 66,2 млрд дол США у 85 проєктах (68 % від загального обсягу інвестицій у ДПП);

– новацією 2022 року стало створення ДПП екологічного спрямування. Першою країною, де реалізується ДПП для створення зарядних станцій для електромобілів став Таджикистан;

– 28 % загальних інвестицій у ДПП припадає на енергетичний сектор (25,9 млрд дол США та 136 проєктів);

– проєкти ДПП в сектор енергетики все більше переорієнтуються на відновлювальну енергетику (85 % нових проєктів);

– з 263 проєктів, зареєстрованих у 2022 році, 114 проєктів (44 %) мали іноземного партнера.

Таблиця 3.4

Пріоритетні сектори ДПП у країнах, що розвиваються у 2010-2017 рр

[22]

| Сектор                                | Кількість проєктів |       | Обсяг інвестицій |       |
|---------------------------------------|--------------------|-------|------------------|-------|
|                                       | Всього             | %     | млрд. дол. США   | %     |
| Електроенергетика                     | 2096               | 66,2  | 468,626          | 56,0  |
| Автомобільні шляхи                    | 450                | 14,2  | 182,585          | 21,83 |
| Водопостачання та водовідведення      | 318                | 10,1  | 29,250           | 3,54  |
| Порти (морські, річкові)              | 140                | 4,4   | 35,868           | 4,35  |
| Газовидобування                       | 82                 | 2,6   | 30,624           | 3,76  |
| Аеропорти                             | 53                 | 1,7   | 75,778           | 9,07  |
| Інформаційно-комунікативні технології | 28                 | 0,8   | 14,479           | 1,7   |
| Всього                                | 3167               | 100,0 | 837,210          | 100,0 |

У країнах, що розвиваються, бачимо чітку спрямованість ДПП на

інженерну інфраструктуру, причому основна частка інвестування (майже 78%) припадає на електроенергетику та транспорт.

Аналізуючи міжнародний досвід, необхідно вказати, що крім багатьох позитивних проєктів, у ньому присутні і негативні кейси. Неуспішні проєкти ДПП спостерігались як у розвинених країнах, так і країнах, що розвиваються. До прикладу, у країні-піонері застосування ДДП – Великобританії – провальним визнано державно-приватне партнерство з модернізації лондонського метрополітену. Початок реалізації проєкту у 1997 році був достатньо вдалим, але згодом приватний партнер відмовився від продовження своєї участі внаслідок збільшення необхідних інвестицій. Внаслідок цього витрати були профінансовані державним бюджетом. У цілому вплив даного проєкту на економіку країни виявився негативним.

В Австралії невдалим виявився муніципальний проєкт ДПП з будівництва платного тунелю до аеропорту «Брісбен». Проблемою стали прорахунки в оцінці потенційної кількості споживачів, тому бізнес відмовився від участі у ДПП. Подібна проблема виникла й в Китаї у поєднанні реалізації проєкту ДПП з будівництва автомагістралі в провінції Чжецзян.

Водночас, негативні приклади не впливають на загальні переваги ДПП, а лише свідчать про необхідність зваженого підходу до проєктування та реалізації проєктів.

Дослідження міжнародного досвіду застосування державно-приватного партнерства дозволяє виокремити певні тенденції розвитку цього інструменту у світі:

1. Державно-приватне партнерство впевнено поширюється у всьому світі, про що свідчить суттєве збільшення кількості відповідних проєктів. Якщо на початку виникнення ДПП запроваджувалось в основному у розвинених країнах, то сьогодні цей інструмент активніше зростає у країнах, що розвиваються. За обсягами інвестування у 2022 році на перші позиції вийшли Китай, Бразилія, Індія, Індонезія та В'єтнам.

Продовжує збільшуватися кількість проєктів ДПП у країнах

Європейського Союзу. Протягом 2010-2021 років було впроваджено 1799 проєктів на загальну суму 368,3 млрд. євро, з них четверта частина інвестицій спрямовувалась у транспорту інфраструктуру.

2. Помітною стає тенденція щодо зміни ринку державно-приватних інвестицій за регіонами та секторальною спрямованістю. Вже зазначалось, що ДПП набирає обертів у країнах із середнім та низьким ВВП. Загальна сума інвестиційних зобов'язань у цих країнах вже перевищує цю суму у Європейському Союзі.

За секторальною спрямованістю зміни помітніші у розвинених країнах, де збільшується взаємодія держави та бізнесу у сфері надання соціальних послуг.

3. У цілому в світі продовжують переважати проєкти ДПП, пов'язані з транспортною та інженерною інфраструктурою. Особливо це стосується країн, що розвиваються. У них лівова частка проєктів ДПП впроваджується у сфері електроенергетики, автомобільних доріг, аеропортів.

4. Створення ДПП у різних країнах базується на визначених пріоритетних напрямках, які обираються за різними критеріями: соціальної важливості, економічної доцільності або доведеної успішності в інших країнах.

Водночас в аналітичних документах підкреслюється: «пріоритетні напрямки ДПП і ППП в різних країнах світу можна розділити на дві групи:

– такі, що являють собою стрімко зростаючі галузі або сфери, які набувають значних інноваційних змін. Це, зокрема, інформаційні технології, здатні забезпечити приватному сектору швидкий прибуток, тиражування результату та смарт-інновації (інновації, засновані на смарт-технологіях);

– такі, що являють собою галузі або сфери, які набувають повільних інноваційних змін, проте потребують модернізації або реструктуризації. Це: об'єкти інфраструктури, охорона здоров'я та освіта, системи життєзабезпечення, енергетика, транспортні системи тощо, здатні забезпечити тривалий прибуток приватному сектору, які залежать від

ступеню попередньої чи супутньої реструктуризації об'єкту ДПП» [22].

5. Розвинені країни демонструють збільшення проєктів ДПП, пов'язаних із створенням інновацій. Наприклад, у країнах Європейського Союзу за 12 останніх років таких проєктів було реалізовано 27 на загальну суму 8,708 млрд євро.

У США все більше ДПП реалізується у науково-дослідній та проєктно-конструкторській сфері та секторі технологічних інновацій.

6. Спостерігається все більший розвиток інституціональних засад державно-приватного партнерства на міжнародному рівні. Проблематикою ДПП опікуються такі провідні структури глобального урядування в економічній сфері, як Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, міжнародні консалтингові компанії, ціла низка урядових, приватних і громадських організацій, які формують загальну світову рамку функціонування ДПП, активно його просувають у різних країнах світу, надають країнам консультативну та методологічну допомогу, здійснюють моніторинг стану розвитку ДПП.

7. Відбувається глобалізація ринку державно-приватного партнерства. Все частіше приватними партнерами в національних проєктах розвитку інфраструктури стають потужні транснаціональні компанії або міжнародні інвестиційні фонди.

8. Збільшується розмаїття форм і способів налагодження державно-приватного партнерства, підвищується його гнучкість, напрацьовується інструментарій виваженого підходу до розподілу ризиків між сторонами договору.

9. Більшого значення набуває державно-приватне партнерство в контексті досягнення Цілей тисячоліття, новацією останніх років стає збільшення частки екологічних проєктів з використанням тих чи інших форм взаємодії економічних суб'єктів господарювання та органів державної влади та місцевого самоврядування.

10. Підвищується роль місцевої влади у налагодженні ДПП задля

вирішення комплексу проблем локальних територій.

### **Висновки до розділу 3**

1. Розроблено пропозиції щодо покращення рамкових умов функціонування державно-приватного партнерства на основі PESTLE-аналізу. Виявлено, що найбільший вплив на розробку та реалізацію проєктів ДПП з відновлення місцевої інфраструктури в Україні мають політичні, економічні та технологічні чинники. Найбільшою загрозою політичної складової є війна, яка ускладнює реалізацію політичних намірів. Вона загострила також економічні та технологічні проблеми. Водночас, розроблення обґрунтованої, адекватної ситуації державної економічної, грошово-кредитної, податкової політики могло б стати поштовхом для розгортання багатьох позитивних процесів, в тому числі в контексті взаємодії державних та місцевих органів влади з приватним сектором.

Для покращення мікросередовища реалізації ДПП у сфері розвитку місцевої інфраструктури пропонуємо впровадження:

- ретельно підготовленої та гнучкої угоди між сторонами з визначеними ризиками та їх розподілом, вимогами до об'єктивних результатів проєкту.
- більшої відкритості реалізації проєктів ДПП для зацікавлених сторін і населення.
- консультаційної та методичної підтримки ДПП.
- чіткої прозорої процедури конкурсу ДПП з чітко визначеними критеріями.
- вдосконаленої системи контролю за реалізацією проєктів ДПП.
- загальнодержавної та місцевих баз інфраструктурних проєктів, які пропонуються для ДПП.
- системи підготовки кваліфікованого персоналу для реалізації ДПП як інструменту відновлення місцевої інфраструктури.

2. Підготовлено рекомендації щодо розвитку державно-приватного партнерства на основі міжнародного досвіду:

- збільшити розмаїття форм державно-приватного партнерства шляхом внесення відповідних змін у законодавство;
- дотримуватися визначених Європейською Комісією обов'язкових вимог до ДПП;
- розробити власні пріоритетні сфери застосування ДПП, які б включали як традиційні (транспортну та інженерну інфраструктуру), так і соціальну, екологічну, інноваційну;
- посилити інституційну підтримку ДПП, у тому числі щодо пошуку міжнародних приватних партнерів;
- зважено підходити до проектування та реалізації проєктів ДПП з розвитку місцевої інфраструктури для уникнення додаткових ризиків.

## ВИСНОВКИ

1. Визначення поняття місцевої інфраструктури на основі наукових праць виявило, що в економічних і географічних наукових працях поняття «інфраструктура» розпочали вживати з кінця 1940-х років. Причому частина науковців пояснювали походження цього терміну військовими потребами, які забезпечувалися низкою споруд і комунікацій, які і вважалися інфраструктурою. Інші вчені пов'язували дане поняття з будівельним процесом, таким чином інфраструктура ототожнювалася з фундаментом певної будови.

На сьогодні поняття «інфраструктура» є звичним для наукової і практичної термінології, але, водночас, можна стверджувати, що єдине його тлумачення відсутнє.

Пропонуємо визначати місцеву інфраструктуру як комплекс форм, методів, заходів, спрямованих на створення систем, закладів, споруд, мереж, служб та інших елементів матеріально-технічної бази, що забезпечують якість і стабільність життя населення громади та здійснення конкретного виду діяльності на її території.

2. Розгляд типології місцевої інфраструктури виявив, що в наукових працях пропонуються різні критерії, на основі яких вона визначається. Найбільш поширеним є виокремлення двох основних видів інфраструктури: соціальної та виробничої. В контексті нашого дослідження виділяємо такі типи місцевої інфраструктури: комунальну, дорожньо-транспортну, інформаційну, соціальну, адміністративну, рекреаційну, виробничу.

Крім того, після повномасштабного вторгнення росії в Україну актуалізувалось питання визначення такого типу інфраструктури як критична. Критична інфраструктура за типом може бути різною та включати різні сектори, але головною її ознакою є те, що вона створює базові умови життєдіяльності територіальної громади, функціонування бізнесу, проживання людей. З точки зору організаційно-правової форми

функціонування критична інфраструктура може бути різної форми власності. Важливою складовою захисту критичної інфраструктури є державно-приватне партнерство.

3. Дослідження наукових поглядів дозволяє стверджувати, що існує вузький, широкий та варіативний підходи до трактування сутності державно-приватного партнерства.

В контексті нашого дослідження пропонуємо розуміти ДПП як довгострокову, рівноправну та взаємовигідну угоду між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватними структурами щодо об'єднання ресурсів задля реалізації суспільно значущих проєктів з метою вирішення важливих соціально-економічних проблем.

З цього визначення можемо виокремити основні ознаки ДПП:

- наявність принаймні двох сторін, одна з яких належить до публічного сектора, а друга - до приватного;
- юридично оформлена угода про партнерство;
- наявність узгоджених цілей з чітко виділеним суспільним інтересом;
- об'єднання визначених на основі угоди ресурсів;
- розподіл обов'язків щодо прийняття рішень;
- розподіл відповідальності, витрат, вигід і ризиків.

4. Дослідження інституціональних засад впровадження державно-приватного партнерства виявило, що в Україні створено інституції, які реалізують державну політику у цій сфері та напрацьовано потужну нормативно-правову базу.

Водночас, проблемним, на нашу думку, є закріплена можливість проведення конкурсного відбору з одним учасником та укладання в подальшому з ним концесійного договору. Потребує уточнення можливість наділення концесіонера спеціальними або ексклюзивними правами, законодавець не розкриває сутність та умови виникнення таких прав. Не встановлено мінімальну частку участі у проєкті приватного партнера. Тому

навіть мінімальна частка приватного фінансування у спільному проєкті дозволяє відносити його до категорії ДПП, перекладаючи більшу частину відповідальності на державу. Одночасно права приватного партнера мало захищені, що підвищує для нього ризику.

Потребує уточнення процедура оцінки впливу на навколишнє середовище, зараз вона здійснюється переможцем конкурсного відбору після підписання концесійного договору. Але оцінка впливу може виявити необхідність суттєвих змін у плановій діяльності концесіонера, що може унеможливити реалізацію підписаного договору. Тому, на нашу думку, така оцінка має здійснюватися приватним партнером до укладання договору. Крім того, доцільно включати у конкурсну пропозицію не лише технічну та фінансово-економічну частини, а й екологічну. Пропонуємо розширити статтю 16 Закону України «Про концесії» та додати 3-й етап оцінки конкурсних пропозицій на основі екологічних критеріїв.

5. Аналіз реалізації проєктів державно-приватного партнерства виявив, що з 2010-2011 років місцеві органи влади стали активно розглядати можливості ДПП для розв'язання проблем місцевої інфраструктури. Найбільш розповсюдженою стала форма ДПП у вигляді концесії. Далі активність знижується, що пов'язано з проблемами реалізації інвестиційних проєктів. Так, станом на початок 2024 року було укладено 198 договорів, з яких реалізується всього 22 договори (10 - концесійних договорів, 6 - договорів про спільну діяльність, 6 - інші договори), а 166 договорів не виконується або розірвані. 10 договорів призупинені у зв'язку зі збройною агресією росії.

Відносно вдалі проєкти розвитку місцевої інфраструктури на принципах ДПП реалізуються в житлово-комунальному господарстві (71% від загальної кількості). А у секторі дорожнього господарства потужно інструментарій ДПП так і не запрацював. Хоча потреба та інвестиційний потенціал є величезними.

У соціально-гуманітарній сфері реалізується на даний час всього один

проект у галузі охорони здоров'я, також було декілька проектів спортивного спрямування. А от успішного створення ДПП у сферах освіти, культури, соціальної підтримки немає. Водночас сьогодні потреба у приватних інвестиціях в соціо-гуманітарну сферу є особливо великою, так як внаслідок воєнних дій було зруйновано значну кількість об'єктів.

У регіональному розрізі спостерігається значна нерівномірність розвитку ДПП. До найбільш успішних областей відносяться Миколаївська, Київська та Закарпатська. Водночас у багатьох областях не реалізується жодного проекту на засадах ДПП.

У цілому ефективність використання механізму ДПП у регіонах і територіальних громадах України перебуває на досить низькому рівні.

6. Розроблено пропозиції щодо покращення рамок умов функціонування державно-приватного партнерства на основі PESTLE-аналізу. Виявлено, що найбільший вплив на розробку та реалізацію проектів ДПП з відновлення місцевої інфраструктури в Україні мають політичні, економічні та технологічні чинники. Найбільшою загрозою політичної складової є війна, яка ускладнює реалізацію політичних намірів. Вона загострила також економічні та технологічні проблеми. Водночас, розроблення обгрунтованої, адекватної ситуації державної економічної, грошово-кредитної, податкової політики могло б стати поштовхом для розгортання багатьох позитивних процесів, в тому числі в контексті взаємодії державних та місцевих органів влади з приватним сектором.

Для покращення мікросередовища реалізації ДПП у сфері розвитку місцевої інфраструктури пропонуємо впровадження:

- ретельно підготовленої та гнучкої угоди між сторонами з визначеними ризиками та їх розподілом, вимогами до об'єктивних результатів проекту.

- більшої відкритості реалізації проектів ДПП для зацікавлених сторін і населення.

- консультативної та методичної підтримки ДПП.

- чіткої прозорої процедури конкурсу ДПП з чітко визначеними критеріями.

- вдосконаленої системи контролю за реалізацією проєктів ДПП.

- загальнодержавної та місцевих баз інфраструктурних проєктів, які пропонуються для ДПП.

- системи підготовки кваліфікованого персоналу для реалізації ДПП як інструменту відновлення місцевої інфраструктури.

7. Підготовлено рекомендації щодо розвитку державно-приватного партнерства на основі міжнародного досвіду:

- збільшити розмаїття форм державно-приватного партнерства шляхом внесення відповідних змін у законодавство;

- дотримуватися визначених Європейською Комісією обов'язкових вимог до ДПП;

- розробити власні пріоритетні сфери застосування ДПП, які б включали як традиційні (транспортну та інженерну інфраструктуру), так і соціальну, екологічну, інноваційну;

- посилити інституційну підтримку ДПП, у тому числі щодо пошуку міжнародних приватних партнерів;

- зважено підходити до проєктування та реалізації проєктів ДПП з розвитку місцевої інфраструктури для уникнення додаткових ризиків.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Брунець Б. Р. Сутність означення поняття інфраструктура. Науковий вісник НЛТУ України. 2012. Вип. 22.5. С. 372–377.
2. Буряченко А. Є. Використання іноземного досвіду фінансування місцевої інфраструктури. Вчені записки : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України ; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» ; [відп. ред. А. Ф. Павленко]. 2012. Вип. 14. Ч. 1. С. 218–224
3. Важинський Ф. А., Черторижський В. М. Розвинута екологічна інфраструктура – показник конкурентоспроможності регіонів. Науковий вісник НЛТУ України. 2006. Вип. 16. С. 212–217.
4. Вдовенко Ю. С. Інструментарій приватно-державного партнерства в місцевому соціально-економічному розвитку. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків. 2009. Вип. 3 (26). С. 167–172.
5. Виробнича інфраструктура. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Виробнича\\_інфраструктура](https://uk.wikipedia.org/wiki/Виробнича_інфраструктура)
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
7. Гриценко Л. Л., Тверезовська О. І. Державно-приватне партнерство в інвестиційній сфері. Механізм регулювання економіки. 2020. № 3. С. 152-167.
8. Гусев Ю. В., Бойчук Т. В. Цілі та форми державного приватного партнерства. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 16. С.49-54.
9. 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
10. Енциклопедія сучасної України. URL: <https://esu.com.ua/article-12489>
11. Жупаненко В. М. Сучасне трактування інфраструктури економіки. Облік і фінанси АПК. 2010. № 3. С. 129–138.
12. Зайдель М. І. Публічно-приватне партнерство: європейський досвід

та українські реалії. Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія: Питання політології. 2012. №. 20. С. 152-158.

13. Іванова Н.В. Генезис економічної категорії «інфраструктура» та її роль у суспільному поділі праці. Ефективна економіка № 11, 2010. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=392>

14. Інструменти регіонального розвитку в Україні: навч. посіб. / О. В. Берданова та ін. ; за ред. О.В.Берданової, В. М. Вакуленка. К.: НАДУ, 2013. 286 с.

15. Інформаційна інфраструктура. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Інформаційна\\_інфраструктура](https://uk.wikipedia.org/wiki/Інформаційна_інфраструктура)

16. Комарницька Г. О. Сутність державно-приватного партнерства та його активізування в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. Проблеми економіки. 2019. № 1 (39). С.46-51.

17. Кредісов А. І., Білоус А. О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні. Економіка України. 2016. № 2(651). С. 4–15.

18. Лук'янчук О. М., Волкова Д. В. Інфраструктура: характеристика, види, функції та ефективність. БІЗНЕСІНФОРМ. 2018. № 4. С.21-25.

19. Львовчкін М. О. Класифікації інфраструктури та місце в ній державної інфраструктури. Агросвіт. 2018. №5. С.68-74.

20. Ляпін Д., А. Павлюк Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva-yak-mekhanizmu-aktivizacii>

21. Малін О. Л. Сутнісна характеристика економічного змісту та дефініції державно-приватного партнерства як об'єкту державного регулювання. URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2018/66.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/8_2018/66.pdf)

22. Малін О.Л. Аналіз розвитку державно-приватного партнерства в Україні та світі: якісні зміни та головні тренди 2020 року : Аналітичний звіт. Одеса, 2020. 31 с.

23. Нежиборець В. Інноваційна інфраструктура: проблеми, перспективи, рішення. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2007. № 5. С. 60–69.

24. Новикова В. Інфраструктура: сутність поняття, види, застосування у рекреаційній сфері. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Географія. 2016. № 1(64). С. 18-22.

25. Новикова В.І. Рекреаційна інфраструктура: суть поняття, види, методи дослідження. Географія в інформаційному суспільстві : зб. наук. праць. У 4-х т. К. : ВЛГ «Обрії», 2008. Т. IV. С. 163–165.

26. Офіційний сайт Міністерства економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/>

27. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL: <http://mtu.gov.ua>

28. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державноприватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2010. № 17. С. 10–19.

29. Покатаєв П.С., Литвиновська П.С. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду регулювання державно-приватного партнерства в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70). № 5. С.82-87.

30. Положення про Міністерство економіки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text>

31. Портал державної допомоги. URL: <https://pdd.amc.gov.ua/portal/main/instruction/detail?instructionId=167>

32. Про державно-приватне партнерство. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>

33. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI (із змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

34. Про концесію: Закон України від 03.10.2019 № 155-IX (із змінами).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>.

35. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16 листопада 2021 року №1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#n20>

36. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

37. Роль підприємництва в суспільстві. Майстерня своєї справи, URL: <https://msd.in.ua/rol-pidpriyemnictva-vsuspilstvi>

38. Савчин О. Я. Інфраструктура ринку земельних ресурсів. URL: [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2010/Economics/60022.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2010/Economics/60022.doc.htm)

39. Соціальна інфраструктура. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальна\\_інфраструктура](https://uk.wikipedia.org/wiki/Соціальна_інфраструктура)

40. Сусак М. С. Визначення сутності поняття, критеріїв класифікації та механізмів модернізації міської інфраструктури. Південноукраїнський правничий часопис. 2023. №3. С.184-189.

41. Ткач А.А. Інституціональні основи ринкової інфраструктури: Монографія. К.: НАНУ Об'єднаний ін.-т економіки, 2005. 295 с.

42. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

43. Ющенко Н. В., Дячек В. В., Ковтун М. В. Публічно-приватне партнерство в Україні та європейських країнах. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 9.

44. EPEC Data Portal URL: <https://data.eib.org/epec/>

45. Ford R. Infrastructure and Private-Sector productivity. Paris, 1991. 217 p.

46. Infrastructure development in the Pacific Region / ed. A. Kohsaka. London, 2007. 318 p.

47. PPP Management office SPILNO. URL: <https://mtu.gov.ua/timeline/Spilno.html>

48. Private Participation in Infrastructure (PPI) – 2022. Annual Report.

URL: <https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI-2022-Annual-Report.pdf>.

49. Public Private Partnership: A Guide for Local Government, May 1999 – British Columbia Ministry of Municipal Affairs

50. SWOT аналіз реалізації проектів ДПП в інфраструктурі в Україні.

URL:

[https://mtu.gov.ua/files/Presentation\\_PPP%20SWOT%20analysis%20UKR.pdf](https://mtu.gov.ua/files/Presentation_PPP%20SWOT%20analysis%20UKR.pdf)