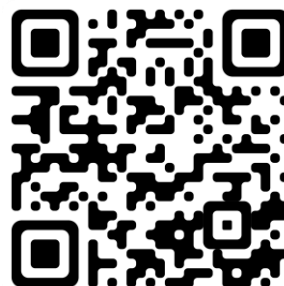




DOI 10.37491/UNZ.85-86.3  
УДК 346.22:334.7:338.24



Олена ПАНУХНИК<sup>1</sup>

## БАГАТОГРАННІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ПРИВАТНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРІВ ЕКОНОМІКИ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ЗБАЛАНСОВАНОЇ ПОЛІТИКИ ПАРТНЕРСТВА

*Акцентовано увагу на характеристики державного та приватного секторів економіки в контексті розгляду їх взаємовигідної довгострокової співпраці, а також систематизовано підходи щодо трактування дефініції «державно-приватне партнерство» (ДПП). Проаналізовано напрацювання закордонних вчених у напрямі дослідження особливостей цієї форми партнерства в процесі її еволюційного розвитку, представлено досвід реалізації в різних країнах світу, а також розглянуто можливості імплементації передових наукових напрацювань у процесі модернізації економіки й суспільства в Україні в умовах сьогодення. Розглянуто сучасне нормативно-правове забезпечення регулювання державно-приватного партнерства в країні. Доводиться, що державно-приватне партнерство — це пріоритет урядових програм розвитку, котрий спонукає до потужної, ефективної співпраці державної структури та приватний бізнес. Збалансованість інтересів між досліджуваними секторами є ключовим чинником успішності функціонування державно-приватного партнерства в Україні, оскільки застосування позитивного досвіду реалізації проєктів ДПП дає змогу органам державної й місцевої влади вирішувати низку значущо важливих проблем соціально-економічного характеру. В умовах, коли відбувається становлення політичної, економічної, правової та соціальної позиції органів державної*

<sup>1</sup> докторка економічних наук, професорка, завідувачка кафедри економіки та фінансів, Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя, [panukhnyk@gmail.com](mailto:panukhnyk@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-7381-6885>.



*влади стосовно досягнення партнерської взаємодії щодо реалізації програм соціально-економічного розвитку чи інвестиційних проєктів, дослідження багатогранності взаємодії державного та приватного секторів економіки, особливостей правового забезпечення цієї взаємодії та виявлення проблем для її подальшого розвитку є вкрай важливим. Під час тематичних пошуків виокремлено головні релаксанти (гальмівні) чинники, які впливають на розвиток державно-приватного партнерства в Україні, а також запропоновано ключові рекомендації щодо підвищення ефективності розвитку державного та приватного секторів економіки. Аргументовано, що успішне впровадження державно-приватного партнерства в Україні можливе лише за взаємврахування інтересів держави й приватного сектора через довіру та максимальну прозорість відносин між бізнесом і державою.*

**Ключові слова:** взаємодія, бізнес, держава, державно-приватне партнерство.

**У** цей час еволюція ролі держави в економіці показує, що характер і методи її участі в економічних процесах постійно змінюються. Постає необхідність пошуку нових форм та інструментів впливу на економіку. У розвинених країнах світу одним із сучасних інструментів співпраці державного та приватного секторів економіки є державно-приватне партнерство (ДПП). Завдяки такій взаємодії держави та суб'єктів господарювання досягнуто кращих техніко-економічних показників та економічних вигод, здійснюється ефективніше використання національних ресурсів та активів, тобто вирішено основні проблеми на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Вважаємо, що, попри все активніші дискусії цієї проблематики в науковій спільноті, державно-приватне партнерство в Україні все ще знаходиться на стадії становлення. Насамперед, це пов'язано із низьким рівнем усвідомлення можливостей такої форми співпраці та її переваг для обох сторін угоди. Сьогодні надзвичайно важливим та актуальним є поширення інформації про державно-приватне партнерство, його інструменти, стандарти, правове забезпечення та можливості застосування успішного вітчизняного й закордонного досвіду тощо.

На сьогодні можна відмітити чималий науковий інтерес щодо визначення сутності державно-приватного партнерства, його ролі та впливу на становлення взаємодії бізнесу і влади. Окремі аспекти дослідження розглянуто у працях вітчизняних та закордонних фахівців, серед яких: Дж. Аббасі, Д. Амунц, Д. Бондаренко, О. Вінник, Г. Задорожний, І. Запатріна, Я. Казюк, Дж. Кейнс, А. Колот, Р. Коуз, В. Круглов, П. Кулинич, М. Маїсурадзе, В. Махінчук, О. Полякова, О. Прошкуратов, П. Самуельсон, С. Сімак, А. Стенгер, Н. Уайд та інші [1–10].

Однак, попри численність наукових праць, залишається багато питань, які не мають відповіді щодо змісту державно-приватного співробітництва.



цтва, інтересу обох сторін, механізмів реалізації, зокрема немає системного, фундаментального та комплексного підходу щодо висвітлення ключових питань нової форми взаємодії в економічній політиці. Таким чином, актуалізація цього питання для окреслення напрямку подальших дій з формування збалансованої політики співробітництва між державою та бізнесом в умовах зовнішнього середовища у сучасних наукових дослідженнях становить високу практичну цінність для держави й приватного бізнесу зокрема.

*Метою статті* є узагальнення вітчизняної та закордонної практик у сфері державно-приватної взаємодії, вираження її переважної ролі серед усталених форм співпраці, розгляд нормативно-правового забезпечення, визначення основних проблем для розвитку процесу державно-приватного співробітництва та шляхів їх вирішення.

Дослідження питання запровадження і розвитку державно-приватного співробітництва в Україні є досить спірним й неоднозначним. Аналіз останніх тематичних наукових публікацій свідчить про те, що кожен із фахівців у цій сфері вкладає власний зміст у таке твердження. До прикладу, одні автори інтерпретують державно-приватне партнерство як співпрацю між приватним сектором, підприємствами та організаціями бізнесу з державними установами для досягнення спільної економічної мети і вирішення нагальних соціально-економічних проблем, інші уподібнюють ДПП із приватизацією, а деякі розглядають державно-приватне співробітництво як укладання контрактів на надання державних послуг комерційними підприємцями, і приватизація державного майна.

Аналізуючи закордонний досвід, відзначимо, що на території Європейського Союзу державно-приватне співробітництво розглядається як *Public Private Partnership* (PPP), тобто публічно-приватне партнерство. Європейська комісія визначається таку дефініцію як «передавання приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проєктів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися публічним сектором» або як «система відносин між органом публічної влади та приватною організацією, у якій останній надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, ніж під час використання традиційних процедур співпраці, і менша, ніж під час використання механізму приватизації. При цьому захист державних та комунальних інтересів гарантується через інституційні основи, положення нормативних актів та укладених договорів» [11].

Щодо визначення змісту державно-приватного партнерства на національному рівні, то в Україні лише нещодавно виявляється значний інтерес, і пов'язаний він, зокрема, із початком творення законодавчого підґрунтя. Нормативно-правове забезпечення у сфері державно-приватної співпраці реалізовується на основі Конституції України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про оренду державного та комунального майна», «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності», «Про режим іноземного інвестування», а також міжнародних



договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Проте економісти й науковці виділяють два основні спеціальні закони щодо державно-приватної взаємодії в Україні з-поміж низки всіх положень та підзаконних нормативно-правових актів: Закон України «Про концесію» від 03 жовтня 2019 р. № 155–ІХ [12] та Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 року № 2404–VІ [13], який і визначає сутність процесу співпраці між державою та бізнесом:

*«... це співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами ...».*



Рис. 1. Сфера дії державно-приватного партнерства в Україні

Примітка: джерело [13]



На нашу думку, низка наявних нормативно-правових актів щодо забезпечення ефективного державно-приватного партнерства дала можливість популяризувати таку форму співробітництва, врахувати загальні риси можливих форм такої співпраці та встановити одні положення й вимоги. На основі усього вищезазначеного визначаємо державно-приватне партнерство як пріоритет урядових програм розвитку, котрий спонукає до потужної, ефективної співпраці державні структури й приватний бізнес та за якого відбувається поєднання наявних ресурсів, розподіл ризиків, відповідальності та винагороди між обома ланками для взаємовигідної подальшої співпраці.

На рис. 1 зображено перелік ключових галузей розповсюдження державно-приватного партнерства в Україні.

Звісно, вищезазначений перелік сфер діяльності не є абсолютним, оскільки за визначенням державного учасника взаємодії може використовуватися в інших галузях економіки, окрім тих видів господарської діяльності, у яких мають право функціонувати лише підприємства державної форми власності відповідно до законодавства.

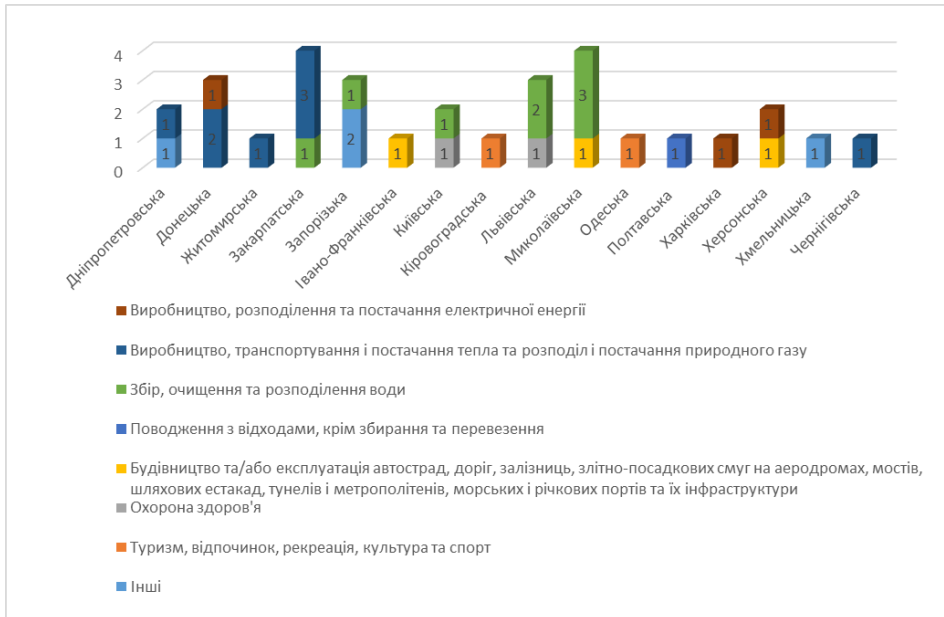
Державно-приватна взаємодія як порівняно нова форма співпраці повинна здійснюватися лише між державою та суб'єктами бізнесу, реалізуючи при цьому принцип довгостроковості відносин, тобто від 5 до 10 років, принцип розподілу ризиків — під час здійснення ДПП частина ризиків повинна передаватися приватному партнеру, принцип відкритості й прозорості діяльності та принцип участі в процесі інвестування, тобто до приватного партнера висувається зобов'язання внесення інвестицій в об'єкт державно-приватного співробітництва.

Якщо зосереджуватись не лише на вивченні теоретичної основи взаємодії головних секторів економіки ДПП — держави і бізнесу, а й на практиці, то згідно з аналізом останніх статистичних даних щодо кількості державно-приватного партнерства в Україні можна говорити про постійне зростання цього показника.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні станом на 01 січня 2021 р. на умовах державно-приватного партнерства було укладено 192 договори, з яких реалізується 39 договорів (29 — концесійних договорів, 6 — договорів про спільну діяльність, 4 — інші договори), 153 договори не реалізуються (118 — не виконуються, 35 — розірвані або закінчився термін дії) [14].

Проводячи порівняння з аналогічним періодом попереднього року, тобто 01 січня 2020 р., то дані були такими: укладено — 187 договорів, з яких реалізувалося 52 договори (34 — концесії, 16 — про спільну діяльність, 2 — інших). 135 договорів не виконувалися, оскільки у 4-х з них закінчився термін дії, 18 — розірвано, а 113 — не виконувались [14].

Аналіз теперішнього стану ДПП в Україні свідчить, що відповідні угоди реалізувалися станом на 01 січня 2021 р. лише у 16 областях серед усіх. Так, найбільше таких угод укладено в Миколаївській (7), Львівській (5), Київській (4), Запорізькій (4), Закарпатській (4), Донецькій (4) областях (рис. 2).



**Рис. 2. Кількісна динаміка договорів державно-приватного партнерства в Україні станом на 01 січня 2021 р.**

*Примітка:* джерело [14].

В Україні істотна частка серед проектів державно-приватної взаємодії станом на початок 2021 року припадає на угоди щодо збирання, очищення та розподілу води, зокрема 13 із 39 договорів ДПП, а також 8 угод стосувалися виробництва, транспортування і постачання тепла та розподілу і постачання природного газу, 5 угод — туризму, відпочинку, рекреації, культури та спорту та інші.

Державно-приватне партнерство є сполучним механізмом між державою (органами державної влади чи місцевого самоврядування) та бізнесом на засадах співучасті, рівноправ'я та взаємовигідної співпраці, у межах якої зусилля скеровуються на реалізацію проектів соціально-економічного характеру. Порівнюючи успішність виконання проектів державно-приватної взаємодії із договорами, що реалізуються окремо державою та приватним сектором, можна виокремити низку значущих переваг [15]:

1. Посилення фінансового й іншого ресурсного забезпечення інфраструктурних проектів, що дозволяє реалізовувати більш масштабні інноваційні й ефективні проекти в коротший період часу.

2. Збільшення реалізації інфраструктурних та інших проектів.

3. Ефективний спосіб скоротити державні видатки на реалізацію проекту та забезпечити найбільш ефективно й оптимальне зіставлення ціни і якості в публічному секторі.

4. Оптимальний розподіл ризиків, тобто певні ризики, які більш економічно ефективно управляються суб'єктами державного сектора, беруться



в управління державного партнера, а інші — більш ефективно керовані суб'єктами приватного сектора, беруться останніми у своє управління.

5. Забезпечення управлінської інноваційності.

6. Зняття з держави значної частки організаційного та часового навантаження.

7. Підвищення якості послуг, їхніх інфраструктурних та інших можливостей.

Звісно, реалізуючи проекти державно-приватного партнерства в Україні, як і будь-які інші проекти, можуть з'являтися перешкоди на шляху їх впровадження. Зокрема, до основних релаксантих факторів, які впливають на стан державно-приватного співробітництва в Україні, належать вплив політичних, соціальних, юридичних і економічних факторів на середовище, в якому приватному партнеру доводиться здійснювати проект ДПП; складнощі з отриманням дозвільних документів для реалізації договору; проблематичність у переоформленні на учасника приватного сектора економіки права користування земельною ділянкою, на якій перебуває об'єкт взаємодіяння; недостатня компетентність залучених осіб, низький рівень їх мотивації; факт виявлення правопорушень, пов'язаних із корупцією; затримка з проведенням перемовин та підписанням угод; складність практичної реалізації гарантій, наданих партнером зі сторони держави з метою здійснення проекту ДПП тощо.

Висока ефективність взаємодії приватного та державного секторів економіки як однієї із ключових форм реалізації збалансованої політики партнерства доведена досвідом вже багатьох країн світу. Саме завдяки розвитку ДПП є наявною спроможність створення синергії можливостей органів державної влади, а також ефективності приватних фінансових ресурсів. Теперішня актуалізація запровадження механізмів взаємодії держави та бізнесу пов'язана, насамперед, із можливістю залучення інвестицій для реалізації масштабних проектів у різних галузях економіки, потужною основою яких можуть стати суб'єкти господарювання.

Сучасні проекти державно-приватної взаємодії для успішної своєї реалізації повинні мати, по-перше, соціально-економічну користь, по-друге — комерційний складник та бути привабливими для потенційних інвесторів, по-третє — договір не повинен передбачати проведення робіт, що потребуватимуть істотних капіталовкладень.

Таким чином, Україна в досліджуваному напрямі перебуває на шляху змін і робить доволі переконливі дії (заходи) для ефективної реалізації проектів державно-приватного партнерства в умовах сприятливого зовнішнього середовища.

#### Список використаних джерел

1. *Бондаренко Д. С.* До питання адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства за законодавством України. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 1. С. 152–157.
2. *Вінник О. М.* Проблеми правого регулювання корпоративних і партнерських відносин. Київ: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. 166 с.



3. Казюк Я. Державно-приватне партнерство як механізм стимулювання розвитку регіонів та місцевого самоврядування. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2012. № 1. С. 47–49.
4. Колот А. М. Соціальна згуртованість суспільства як доктрина: основні засади, причини актуалізації, складові розвитку. *Економічна теорія*. 2010. № 1. С. 18–28.
5. Круглов В. Державно-приватне партнерство: історичний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України. URL : <https://bit.ly/3jXDGGa>.
6. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування*. 2010. № 4. С. 62–86.
7. Маїсурадзе М. Ю. Нормативно-правове забезпечення здійснення державно-приватного партнерства в Україні. *Економіка праці, соціальна економіка та політика*. 2013. № 3. С. 115–123.
8. Махінчук В. Державно-приватне партнерство як форма співучасті у реалізації державних інтересів. *Митна справа*. 2013. № 4 (88), част. 2, кн. 1. С. 295–298.
9. Прошкуратов О. М. Основні соціально-економічні сфери реалізації державно-приватного партнерства у світі. *Наукові праці НДФІ*. 2014. № 1 (66). С. 40–48.
10. Сімак С. В. Світовий досвід організації державно-приватного партнерства. *Наукові праці. Державне управління*. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 88–93.
11. Клевцевич Н. А. Державно-приватне партнерство як інструмент регіонального розвитку. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 9. С. 237–241.
12. Про концесію. Закон України від 03.10.2019 р. № 155–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3Oob734>.
13. Про державно-приватне партнерство. Закон України від 01.07.2010 р. № 2404–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3MmzFrD>.
14. Стан здійснення ДПП в Україні. *Міністерство економіки України*. URL : <https://bit.ly/394yYVw>.
15. Кнір М. О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і досвід України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2018. № 10 (38). С. 10–14.

Надійшла до редакції 03.01.2022

**Olena PANUKHNYK**

*Ternopil Ivan Puliui National Technical University*

### **Versatility of Interaction between Private and Public Sectors of Economy as a Result of Balanced Partnership Policy**

*The scientific article focuses on characteristics of public and private sectors of the economy in the context of considering their mutually beneficial long-term cooperation, as well as systematized approaches to the interpretation of the definition of «public-private partnership» (PPP). The works of foreign scientists in the field of researching the peculiarities of this form of partnership in the process of its evolutionary development are analysed, the experience of their implementation in different countries is presented, and the*





*possibilities of implementing advanced scientific developments in modernization of economy and society in Ukraine are considered. The modern normative-legal support of the public-private partnership regulation is considered. The author argues that public-private partnership is a priority of government development programs which encourages strong and effective cooperation between government agencies and private business. Balance of interests between the studied sectors is a key factor in the success of public-private partnership in Ukraine, as the application of positive experience in PPP projects allows public and local authorities to address a number of important socio-economic issues. In the context of the formation of political, economic, legal and social attitude of public authorities to achieve partnership in the implementation of socio-economic development programs or investment projects, the researches of the diversity of public and private sectors, features of legal support of this interaction and identification of problems for its further development are extremely important. During the thematic research, the main relaxing (inhibitory) factors influencing the development of public-private partnership in Ukraine were identified, as well as key recommendations for improving the efficiency of public and private sectors of the economy. It is argued that the successful implementation of public-private partnership in Ukraine is possible only with mutual consideration of interests of the state and the private sector through trustful and transparent relationship between business and the state.*

**Keywords:** *interaction, business, state, public-private partnership.*