

УДК 338.242.2:334.722.8

М. М. Негрич,

к. держ. упр., докторант, Міжрегіональна академія управління персоналом

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-4494-3759>

А. С. Близнюк,

д. держ. упр., доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування,

Київський університет авіаційних та інформаційних технологій

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8768-5177>

DOI: 10.32702/2306-6814.2026.9.433

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

М. Negrych,

PhD in Public Administration, doctoral student of the Interregional Academy of Personnel Management, Ukraine

A. Blyznyuk,

Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Management and Administration, Kyiv University of Aviation and Information Technologies

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INSTITUTE AS AN INSTRUMENT OF STATE ECONOMIC POLICY

У статті проведено комплексне наукове дослідження теоретико-методологічних засад функціонування державно-приватного партнерства (ДПП) як специфічного публічного інституту та ефективного інструменту реалізації державної економічної політики. Розкрито генезу концепції Public-Private Partnership, починаючи від британської "приватної фінансової ініціативи" 1990-х років, що трансформувала підходи до управління державною власністю. На основі аналізу статистичних даних Світового банку та Європейського інвестиційного банку за 2022—2023 роки підтверджено глобальну тенденцію до масштабування проектів ДПП, сукупна вартість яких у Європі сягає десятків мільярдів євро, що свідчить про високу затребуваність цього механізму.

Метою статті є обґрунтування сутності державно-приватного партнерства як особливого економічного інституту в системі державного управління, визначення його ключових ознак, принципів та структури, а також виявлення інституційних бар'єрів (пасток), що перешкоджають ефективній реалізації проектів ДПП в Україні для розробки рекомендацій щодо їх подолання. Особливу увагу приділено інституційній природі ДПП. Обґрунтовано, що в межах інституційної економіки ДПП постає як система формальних і неформальних "правил гри", які структурують взаємодію між державою та бізнесом. Визначено базові ознаки ДПП: контрактна основа, інституційна рівність сторін, об'єднання ресурсів та передача частини державних функцій приватному сектору. Розглянуто роль ДПП як унікального проекту з обмеженим життєвим циклом та специфічним бюджетом. Сформовано систему принципів інституту, зокрема: свободу вибору дій, стабільність контракту, прозорість, невтручання у господарську діяльність та конкурентність.

У роботі ідентифіковано ролі основних стейкхолдерів, включаючи публічного партнера, бізнес-структури, кредитні установи та суспільство як "третю сторону", що виконує функції контролю та формування попиту. Окремий акцент зроблено на критичному аналізі "інституційних пасток", притаманних українській практиці: дефіциті державних гарантій викупу об'єктів, ризиках банкрутства інвестора ("довгобудях"), невизначеності прав власності та загрозі трансформації ДПП у корупційні моделі. Зроблено висновок, що ефективність інституту ДПП залежить від здатності держави мінімізувати трансакційні витрати та забезпечити дієвий механізм захисту інтересів усіх учасників партнерства.

The article conducts a comprehensive scientific study of the theoretical and methodological principles of the functioning of public-private partnership (PPP) as a specific public institution and an effective tool for implementing state economic policy. The genesis of the Public-Private Partnership concept is revealed, starting from the British "private finance initiative" of the 1990s, which transformed approaches to the management of public property. Based on the analysis of statistical data from the World Bank and the European Investment Bank for 2022-2023, the global trend towards scaling up PPP projects, the total cost of which in Europe reaches tens of billions of euros, is confirmed, which indicates the high demand for this mechanism.

The purpose of the article is to substantiate the essence of public-private partnership as a special economic institution in the system of public administration, to determine its key features, principles and structure, as well as to identify institutional barriers (traps) that impede the effective implementation of PPP projects in Ukraine in order to develop recommendations for overcoming them. Particular attention is paid to the institutional nature of PPP. It is substantiated that within the framework of institutional economics, PPP appears as a system of formal and informal "rules of the game" that structure the interaction between the state and business. The basic features of PPP are determined: contractual basis, institutional equality of the parties, pooling of resources and transfer of part of state functions to the private sector. The role of PPP as a unique project with a limited life cycle and a specific budget is considered. A system of principles of the institute is formed, in particular: freedom of choice of actions, stability of the contract, transparency, non-interference in economic activity and competitiveness.

The paper identifies the roles of key stakeholders, including the public partner, business structures, credit institutions and society as a "third party" that performs the functions of control and demand formation. Special emphasis is placed on a critical analysis of the "institutional traps" inherent in Ukrainian practice: the lack of state guarantees for the purchase of objects, the risks of investor bankruptcy ("long-term construction"), the uncertainty of property rights and the threat of the transformation of PPPs into corruption models. It is concluded that the effectiveness of the PPP institution depends on the state's ability to minimize transaction costs and provide an effective mechanism for protecting the interests of all partnership participants.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інституційна економіка, державна економічна політика, інвестиційні проекти, інституційні пастки, публічне управління, трансакційні витрати.

Key words: public-private partnership, institutional economics, public economic policy, investment projects, institutional traps, public administration, transaction costs.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний етап розвитку світової економіки характеризується дефіцитом бюджетних ресурсів для модернізації інфраструктури та надання якісних соціальних послуг. Це актуалізує пошук нових механізмів залучення приватного капіталу в публічний сектор. Державно-приватне партнерство стає не просто фінансовим інструментом, а фундаментальним інститутом, що трансформує роль держави від прямого надавача послуг до регулятора та партнера. Однак в Україні процес становлення ДПП гальмується через недосконалість інституційного середовища, правову невизначеність та наявність "інституційних пасток", що потребує глибокого наукового аналізу структури та принципів цього інституту.

АНАЛІЗ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ

Дослідження інституційної природи взаємодії держави та бізнесу спирається на фундаментальні праці класиків та сучасних вчених. Зокрема, В. В. Круглов розглядає інститути як "правила гри", що обмежують та організовують взаємини суб'єктів. Бойко В. О. акцентує увагу на ДПП як на механізмі управління складними контрактними відносинами. Питання мінімізації трансакційних витрат у межах партнерства висвітлені у працях Д. Дубова. Роль соціальної відповідальності, довіри та балансу інтересів стейкхолдерів детально проаналізовано Корбецьким М. Б. та Пухкалом О. Г. Попри значну кількість публікацій, питання ідентифікації та подолання специфічних інституційних пасток у сфері ДПП в умо-

вах перехідної економіки України залишаються недостатньо вивченими.

ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування сутності державно-приватного партнерства як особливого економічного інституту в системі державного управління, визначення його ключових ознак, принципів та структури, а також виявлення інституційних бар'єрів (пасток), що перешкоджають ефективній реалізації проектів ДПП в Україні для розробки рекомендацій щодо їх подолання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

ДПП як економічна категорія в даний час набуло ознак, з одного боку, публічного інституту, з іншого боку, ефективного інструменту управління соціально-економічним розвитком.

Термін "державно-приватне партнерство" (Public-Private Partnership, PPP) виник на початку 90-х років XX століття. У 1992 р. Уряд Великобританії під керівництвом Д. Мейджора оголосив про приватну фінансову ініціативу (Private Finance Initiative), що являла собою модернізовану концепцію управління державною власністю. Приватний партнер при цьому отримував можливість фінансувати, будувати, реконструювати, експлуатувати та управляти соціальними та інфраструктурними об'єктами, що перебувають у державній власності. Таким чином, з'являвся новий публічний інститут, що визначає правила взаємодії бізнесу та держави під час будівництва та реконструкції суспільно значущих об'єктів.

Використання економічних можливостей ДПП у світі постійно розширюється. Більш ніж у 120 країнах світу сформовано законодавство, що передбачає взаємодію органів публічної влади з приватними інвесторами.

Згідно з дослідженнями Світового банку, за підсумками 2022 р. було реалізовано близько 13 тис. проектів ДПП у 135 країнах світу. За даними Європейського інвестиційного банку, у 2023 р. сукупна вартість проектів ДПП у Європі, що пройшли стадію фінансового закриття, становила 14,6 млрд євро. Такі обсяги вказують на затребуваність механізму ДПП, а також необхідність контролю проектів ДПП.

Статистичні дані дозволяють обґрунтувати віднесення України до країн із середнім ступенем розвитку інституту ДПП. ДПП в широкому значенні включає всі види взаємовигідних відносин бізнесу і держави, може реалізовуватися і юридично оформлятися в найрізноманітніших формах.

Форми ДПП визначають ступінь участі приватного партнера у проекті. Публічний партнер може передавати більше чи менше правочинів власника приватному партнеру. Найменший ступінь участі приватного партнера — контрактні відносини, найбільший ступінь участі — спільне підприємство, у якому власником контрольного пакета є приватний партнер.

Також виділяють базові ознаки ДПП:

— наявність спільних або паралельних, невиключних інтересів учасників партнерства;

— контрактна основа відносин;

— інституційна рівність учасників партнерства, що забезпечує максимальні можливості для реалізації інтересів кожного учасника взаємодії;

— об'єднання фінансових та (або) інших ресурсів публічного та приватного партнера;

— передача частини функцій, що належать до компетенції органів влади, частій стороні.

ДПП можна розглядати як проект. Основними ознаками будь-якого проекту є:

— спрямованість досягнення конкретної мети;

— обмеженість у часі;

— обмеженість ресурсів;

— наявність життєвого циклу проекту;

— координоване виконання взаємозалежних між собою дій;

— наявність певного бюджету (фінансового, матеріального тощо);

— неповторність, унікальність.

Необхідно відзначити, що на основі досягнень інституційної економіки ДПП у вузькому сенсі можна розглядати як особливий економічний інститут. Інститутом в економіці називається сукупність формальних і неформальних правил і моделей поведінки, які структурують взаємодії між людьми, що повторюються.

Відповідно Круглову В. В., "інститути — це "правила гри" у суспільстві, чи, висловлюючись формально, створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємини для людей" [1]. Сукупність формальних і неформальних "правил гри" при взаємодії приватного та громадського партнера утворює інститут ДПП.

Бойко В. О. розглядає інститути як механізми управління контрактними відносинами [2]. Тому найважливішими економічними інститутами є фірми, ринки та відносна контрактиція. Відповідно до Д. Дубова максимальна ефективність контрактних відносин досягається при мінімізації трансакційних витрат. ДПП визначає необхідні трансакції для здійснення контрактних відносин між приватним і публічним партнерами, що підтверджує віднесення його до категорії інститутів [3].

Тільки за наявності всіх трьох елементів інститут може вважатися повним та працездатним.

Отже, ДПП можна як сукупність правил поведінки, механізмів, і навіть ролей і статусів при взаємовідносинах бізнесу та держави.

У досліджуваному вигляді партнерства дві основні ролі: приватний партнер та публічний партнер. У разі багатостороннього договору в ДПП можуть брати участь кілька приватних партнерів. Крім цього, варто відзначити роль кредитних установ як суб'єктів "другого плану" у відносинах між державою та бізнесом, хоча найчастіше проект просто неможливий без участі кредитора.

На думку Корбецького М. Б., Пухкала О. Г., ДПП має спиратися на принципи соціальної відповідальності та довіри, створювати на основі реалізації ДПП-проектів додаткову цінність шляхом балансу інтересів усіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) партнерства [4].

Відносини партнерства включають відносини безпосередніх учасників партнерства, ділове співробітництво з контрагентами учасників партнерства (постачаль-

никами, споживачами, кредиторами, клієнтами, замовниками) та відносини з інститутами зовнішнього середовища (державою, регіональними органами влади, суспільством в цілому та його представниками).

Варто також відзначити суспільство як третій неофіційний бік партнерства. Суспільство є цільовою аудиторією, на яку будується об'єкт. Саме воно формує попит на послуги, що надаються потенційним об'єктом угоди.

Корбецький М. Б., Пухкал О. Г. наполягають, що інтереси суспільства обов'язково мають бути виражені у системі ДПП через громадські організації, некомерційні партнерства, організації, що об'єднують місцеві спільноти [4].

Крім того, суспільство є контролюючою стороною угоди. Як правило, будівництво об'єктів ДПП висвітлюється у засобах масової інформації, а громадські організації в деяких випадках беруть участь у контролі за реалізацією об'єкта на етапах проектування, будівництва та експлуатації, а також при прийманні об'єкта.

До основних принципів інституту ДПП ставляться: рівність інтересів сторін, свобода вибору дій, принцип стабільності договору ДПП, принцип прозорості та зворотний зв'язок, принцип невтручання громадського партнера у сферу відповідальності приватного партнера, принцип конкуренції, принцип стимулювання і гарантій (таблиця 1).

Інститут ДПП складається з формальних та неформальних норм і правил. Формальні правила визначено законодавством, а також угодою про ДПП.

До формальних зобов'язань держави відносяться такі зобов'язання:

- надати у володіння та користування майно, необхідне для реалізації угоди;
- прийняти від приватного партнера у власність об'єкт угоди;

— надати необхідні для виконання угоди права на використання результатів інтелектуальної діяльності приватному партнеру;

- надати державні гарантії;
- надати пільги та інші переваги приватному партнеру;
- надати приватному партнеру кошти для реалізації проекту.

Формальні зобов'язання бізнесу:

- створити (реконструювати) або модернізувати об'єкт угоди;
- повністю або частково профінансувати експлуатацію об'єкта угоди;
- передати узгодження, визначені угодою, право власності на об'єкт угоди публічному партнеру.

Говорячи про відносини приватного та державного партнера, варто відзначити ряд моментів, які мають на увазі, навіть якщо вони не зафіксовані в угоді. Це неформальні норми та правила інституту ДПП. До них належать: трудова етика та етика бізнесу, політична активність та престижність підприємництва тощо.

Одним з видів неформальних правил інституту ДПП є регулярна відкрита взаємодія бізнесу та держави на спільних заходах.

Інститут ДПП також передбачає і формальні позитивні заходи впливу — заохочення, які можуть застосовуватися, якщо партнер якісно і вчасно побудував об'єкт і ефективно справляється з наданням соціальної послуги. Це може бути громадське схвалення з боку громадського партнера: урядові нагороди, державні премії, почесні грамоти. Формальні заохочення можуть підвищити престиж організації — приватного партнера, стати бізнесу ефективною рекламою.

Відмінною рисою ДПП є те, що одна із сторін (публічний партнер) має більші адміністративні ресурси, ніж інша сторона: має можливості тиску, впливу, контролю,

Таблиця 1. Принципи інституту ДПП

Принцип	Характеристика
Принцип свободи вибору дій	Приватний і публічний партнери вправі вибирати методи досягнення цілей, що стоять перед ними. Публічний партнер вибирає модель ДПП та приватного партнера для реалізації угоди. Приватний партнер вільний у прийнятті всіх адміністративно-господарських, управлінських та інших рішень
Принцип стабільності контракту ДПП і водночас можливості його зміни та адаптації	З одного боку, положення договору, які визначають права і обов'язки сторін, повинні бути стабільні протягом усього часу виконання договору. З іншого боку, при необхідності контракт може бути конкретизований і доповнений
Принцип прозорості та зворотного зв'язку	Доступність для населення інформації щодо реалізації проекту. Державний та громадський контроль
Принцип невтручання громадського партнера у сферу відповідальності публічного партнера	Приватний партнер приймає управлінські (у тому числі адміністративно-господарські, кадрові) рішення самостійно, а публічний партнер не втручається у господарсько-адміністративну діяльність приватного партнера
Принцип конкуренції	Конкуренція серед компаній за участь у проекті ДПП на стадії проведення конкурсу
Принцип стимулювання та гарантій	Застосування публічним партнером системи стимулів для залучення потенційних приватних партнерів до участі у проектах ДПП (пільги з оподаткування, співфінансування, дотації з бюджету, гарантії прибутковості, гарантії позиками та ін.)

здійснення санкцій, тобто виступає і стороною партнерства, і механізмом одночасно.

Громадський партнер визначає правові рамки, у яких мають функціонувати й інші учасники цивільно-правових відносин, зберігаючи свої владні функції при вступі у партнерські відносини, які передбачають рівність сторін.

Наміри про співробітництво приватного та публічного партнера реалізуються за допомогою тих чи інших нормативно встановлених механізмів, через конкретні інвестиційні проекти та програми, довгострокові угоди. Під механізмами слід розуміти організаційно-правові конструкції, що використовуються при реалізації проектів ДПП.

ВИСНОВКИ

При використанні механізму ДПП в Україні виникає низка інституційних пасток — неефективних стійких норм (неефективний інститут), що мають підтримуваний характер. Суть пасток полягає в наступному: зміна якогось інституту поза зв'язком з трансформацією правил в інших інститутах створює тупикову ситуацію для вирішення завдань, що стоять перед економікою.

Першою інституційною пасткою є відсутність гарантій зі сторони держави. Державні програми у періоди економічних криз зазнають змін. Фінансування проектів, які були включені в такі програми, може бути скорочено через відсутність фінансових коштів на реалізацію проекту. В результаті побудований інвестором об'єкт держава не зможе викупити через відсутність коштів у бюджеті. У такій ситуації інвестору потрібні додаткові гарантії того, що об'єкт буде викуплений.

Друга інституційна пастка — відсутність гарантій з боку приватного партнера. Держава, як і приватний партнер, ризикує. Серед наслідків цієї пастки можна назвати довгобуду, а також ймовірність банкрутства інвестора. Через кризу інвестор може стати банкрутом, у результаті об'єкт так і не буде збудовано. Також можливі складнощі, що стосуються юридичної долі об'єкта, оскільки об'єкт належить інвестору, а земельна ділянка — державі. Як наслідок виникає проблема встановлення прав власності на об'єкт ДПП.

До наслідків цієї інституційної пастки під час здійснення проекту без укладання угоди чи з укладанням формального рамкового угоди можна віднести відсутність контролю за якістю об'єкта. У цьому випадку інвестор вільний у виборі матеріалів і може будувати об'єкт із найдешевших і низькоякісних матеріалів, а публічний партнер не захищений зобов'язаннями інвестора будувати об'єкт якісно.

Крім того, під час приймання об'єкта публічним партнером можуть виникнути корупційні відносини. Несумлінний приватний партнер може "оплатити" представникам держави свою перемогу у конкурсі на земельну ділянку для будівництва об'єкта ДПП. Отже, ще одним наслідком пасток є переростання ДПП у корупційні моделі взаємодії держави та бізнесу.

Література:

1. Круглов В. В. Роль державно-приватного партнерства у сфері безпеки. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 12. С. 107—110.

2. Бойко В. О. Європейський досвід державно-приватного партнерства: підходи до формування та нормативноправові засади. Стратегічні пріоритети. 2019. № 1 (49). С. 28—36.

3. Романюк Ю. П., Паливода В. О. Роль недержавних інституцій у зміцненні сектору безпеки і оборони держави. Стратегічна панорама. 2020. № 1—2. С. 21—28.

4. Корбецький М. Б., Пухкал О. Г. Науково-теоретичні підходи щодо сутності державно-приватного партнерства як інструмента соціальних зобов'язань держави. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 21. С. 96—101.

References:

1. Kruglov, V. V. (2018), "The role of public-private partnership in the field of security", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 12, pp. 107—110.

2. Boiko, V. O. (2019), "European experience of public-private partnership: approaches to formation and regulatory framework", *Stratehichni priorytety*, vol. 1 (49), pp. 28—36.

3. Romaniuk, Yu. P. and Palyvoda, V. O. (2020), "The role of non-governmental institutions in strengthening the security and defense sector of the state", *Stratehichna panorama*, vol. 1—2, pp. 21—28.

4. Korbetskyi, M. B. and Pukhkal, O. H. (2016), "Scientific and theoretical approaches to the essence of public-private partnership as a tool of social obligations of the state", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 21, pp. 96—101.

Отримано редакцією журналу / Received: 16.03.26

Процеженовано / Revised: 30. 03.26

Дата публікації / Published: 12.05.26

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

viber: +38 050 3820663