

УДК 330.342.14

Л. С. Морозова,
д. е. н., професор кафедри фінансів, Державний торговельно-економічний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2231-0558>
В. М. Галка,
аспірант кафедри фінансів, Державний торговельно-економічний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-4543-402X>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.7.55

ЕКОНОМІЧНА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

L. Morozova,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Finance, State University of Trade and Economics
V. Halka,
Postgraduate student, Department of Finance, State University of Trade and Economics

THE ECONOMIC ESSENCE OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Статтю присвячено розкриттю сутності та визначенню поняття державно-приватного партнерства, його ключових характеристик та розгляду основних форм функціонування. Підкреслено, що ефективність державно-приватного партнерства залежить від створення фінансової моделі організації партнерства та взаємодії між його учасниками, яка забезпечує справедливий розподіл ризиків, гарантує інвесторам прибуток і захищає інтереси як інвесторів, так і суспільства. Це має ґрунтуватися на збалансованому підході до визначення форматів партнерства, структури джерел та умов їх фінансування, вибору відповідних фінансових інструментів, розподілу зобов'язань та гарантій, а також забезпечення контролюючої інфраструктури й моніторингу виконання проєктних завдань та дотримання узгоджених партнерських домовленостей.

Акцентовано увагу на важливості використання передового досвіду залучення приватного сектору та держави у спільні партнерські угоди задля відновлення інфраструктурного потенціалу України. Визначено, що, державно-приватне партнерство є гнучким і ефективним інструментом для реалізації інфраструктурних, соціальних та економічних проєктів, що поєднують ресурси та експертизу державного і приватного секторів.

The article is devoted to revealing the essence and definition of the concept of public-private partnership, its key characteristics and consideration of the main forms of functioning. Public-private partnership is an important tool for attracting private financial resources to large-scale infrastructure projects that make a significant contribution to ensuring the overall sustainable development of the economy. Public-private partnership projects are of particular importance in countries that have suffered catastrophic consequences from wars, natural disasters and other crisis phenomena, which is relevant for domestic practice. It is emphasized that the effectiveness of public-private partnership depends on the creation of a financial model for organizing the partnership and interaction between its participants, which ensures fair risk distribution, guarantees investors a profit and protects the interests of both investors and society. This should be based on a balanced approach to determining partnership formats, the structure of sources and conditions of their financing, the selection of appropriate financial instruments, the distribution of obligations and guarantees, as well as ensuring a controlling infrastructure and monitoring the implementation of project tasks and compliance with agreed partnership agreements.

The emphasis is on the importance of using best practices in involving the private sector and the state in joint partnership agreements to restore Ukraine's infrastructure potential. It is determined that public-private partnership is a flexible and effective tool for implementing infrastructure, social and economic projects that combine the resources and expertise of the public and private sectors. It is emphasized that

public-private partnership is an important mechanism for the modernization of infrastructure and socio-economic development of any country, the effectiveness of which depends on careful consideration of the terms of cooperation and taking into account the interests of all parties.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, збалансований підхід економічна сутність, інфраструктурне відновлення, структура джерел.

Key words: public-private partnership, balanced approach, economic essence, infrastructure restoration, source structure.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Державно-приватне партнерство (ДПП) є важливим інструментом для залучення приватних фінансових ресурсів у масштабні інфраструктурні проекти, які вносять суттєвий внесок в забезпечення загального сталого розвитку економіки. Особливого значення набувають проекти державно-приватного партнерства в країнах, які зазнали катастрофічних наслідків від війн, природних катастроф та інших кризових явищ. В такому стані можливості державного фінансування проектів відновлення в переважній більшості випадків є досить обмежені, а часу на акумуляцію необхідних бюджетних ресурсів не достатньо. Саме в таких випадках запровадження ефективних процесів Державно-приватного партнерства може стати ключовим механізмом для термінового залучення інвестицій у відновлення та модернізацію.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичним та практичним аспектам формування механізмів державно-приватного партнерства присвячені праці вітчизняних науковців, серед яких: Н. Бондар, І. Брайлівський, К. Дорошкевич, К. Жовтяк, В. Іщенко, В. Кличко, О. Кузьмін, О. Кузьміна, Г. Комарницька, О. Малін, А. Шевченко, І. Ясиновська. Серед зарубіжних вчених тему ДПП розглядали А. Ахляйтнер, Г. Душницький, С. Каплан, М. Дж. Коломбо, Дж. Лернер та інші дослідники.

З початку 80-х років минулого століття, коли використання механізмів ДПП набуло особливої популярності, значний внесок в їх розвиток, використання та популяризацію внесли численні міжнародні організації, під егідою яких здійснювалася реалізація значної кількості проектів ДПП як у розвинених країнах, так і в тих, що розвиваються. Саме практичний досвід та методологічні напрацювання накопичені в таких організаціях як Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund), Організація Економічного Співтовариства та Розвитку (Organization for Economic Cooperation and Development), численні організації під егідою Світового Банку (World Bank) та регіональні Агенції по розвитку ДПП формують зараз основний методологічний та науковий базис для подальшого дослідження та розвитку механізмів реалізації ДПП.

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

В умовах воєнного стану, а також післявоєнної відбудови України питання швидкого залучення зовнішніх інвестиційних, приватних ресурсів на відбу-

дову та модернізацію інфраструктури країни буде одним з найбільш пріоритетних. Держава стикається з численними викликами, пов'язаними з руйнуванням інфраструктури, економічною та соціальною нестабільністю, потребою в швидкому відновленні якості життя населення та забезпечення повернення громадян України і підтримання високого рівня зайнятості. ДПП має потенціал стати основою для сталого розвитку економіки України та дозволити швидко пройти етап післявоєнного відновлення, адаптуватися до нових економічних реалій. Залучення приватних інвестицій у державні проекти не лише прискорить відновлення, але й забезпечить довгострокову соціально-економічну стабільність. Ці аспекти підкреслюють важливість дослідження сучасного стану, та розвитку процесів реалізації ДПП.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є вивчення економічної сутності державно-приватного партнерства та його складових елементів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Успішність залучення приватного капіталу через ДПП зумовлено здатністю побудови структурованого фінансового механізму в рамках партнерства, що забезпечить гармонійну взаємодію між державними та приватними секторами для реалізації спільних проектів. Ефективність ДПП залежить від створення фінансової моделі організації партнерства та взаємодії між його учасниками, яка забезпечує справедливий розподіл ризиків, гарантує інвесторам прибуток і захищає інтереси як інвесторів так і суспільства. Це передбачає збалансований підхід до визначення форматів партнерства, структури джерел та умов їх фінансування, вибору відповідних фінансових інструментів, розподілу зобов'язань та гарантій, а також забезпечення контролюючої інфраструктури і моніторингу виконання проектних завдань та дотримання узгоджених партнерських домовленостей. Особливого значення набуває здатність держави забезпечити чітке та зрозуміле регуляторно-правове середовище, що регламентує фінансові аспекти ДПП та створює прозору і передбачувану правову базу для інвесторів.

Для розуміння економічної сутності розглянемо основні з визначень ДПП, якими оперують у організаціях міжнародних інституційних інвесторів, агенціях розвитку та законодавствах окремих країн.

Зокрема, Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund) визначає ДПП як угоду в рамках якої

приватний сектор постачає активи та послуги, що зазвичай надаються урядом. На додачу до здійснення управління приватними структурами та інвестування у публічні активи ДПП мають ще дві важливі характеристики: акцент на наданні послуги разом з приватними інвестиціями та суттєвий перехід ризиків від урядового до приватного сектору [5, с.40].

Згідно матеріалів Світового Банку, ДПП — це довгостроковий контракт між приватною стороною та урядовою структурою, щодо забезпечення громадськості послугою або активами, в рамках якого приватна сторона несе переважну частину ризиків та управлінської відповідальності, пов'язаною з якістю виконання своїх зобов'язань [1, с.18].

Головним суб'єктом будь якої угоди ДПП виступає проектна компанія. На неї, як правило, покладаються основні контрактні зобов'язання щодо виконання завдань угоди партнерства. Зазвичай це є компанія спеціального призначення (*special purpose vehicle — SPV*), через яку здійснюється уся операційна діяльність, пов'язана з функціонуванням партнерства, управлінням об'єктами задіяної інфраструктури. Крім того, вона, як окрема юридична особа, дозволяє відділити на окремому балансі активи та зобов'язання приватного партнера від державних [1, с.21]. Проектна компанія знаходиться у приватній власності [7, с.6].

Наступним важливим суб'єктом ДПП є державна установа (агенція), яка задіяна в партнерстві і представляє інтереси публічного сектору. На неї покладені функції відслідковування діяльності партнерства, контролю як результатів роботи так і діяльності приватного партнера, здійснення платежів.

Проектна компанія, через яку здійснюється уся операційна діяльність та капітальні інвестиції, в свою чергу, взаємодіє як з постачальниками капіталу (акціонерного чи боргового), так і з підрядниками, що надають обладнання, здійснюють послуги проектування, безпосереднього будівництва, та забезпечують підтримку і догляд за об'єктами інфраструктури, часто безпосередньо займаються наданням послуг та обслуговуванням користувачів [7, с.7].

У визначенні поняття ДПП фігурують наступні головні елементи:

- довгостроковий контракт між приватною та публічною сторонами, термін якого може залежати від локального юридичного регулювання діяльності таких партнерств та безпосереднього типу інфраструктури (в переважній більшості це не менше 10, а то і між 20 та 30 роками);

- передача ризику від публічної до приватної сторони, принцип передачі якого полягає в тому, що ризик повинен бути делегований до тієї сторони, яка зможе найбільш ефективно ним керувати;

- акцент на наданні послуги (активу) у користування протягом усього життєвого циклу об'єкту інфраструктури;

- залучення приватного фінансування, що може здійснюватися як через пряме інвестування капіталу так і кредитів;

- оплата по результатам (*performance based payment*) — виплати здійснюються на основі досягнутих результатів, виходячи з рівня та якості наданих по-

слуг та інших умов передбачених угодою [1, с. 19; 2, с. 36; 3, с. 8; 4, с. 23].

Отже, державно-приватне партнерство являє собою форму співробітництва між державою та приватним сектором, спрямовану на реалізацію військових, економічних і соціальних завдань країни. Цей механізм має значний потенціал, який активно застосовується як у розвинутих державах, так і в країнах, що розвиваються. Попри історично глибокі корені, лише відносно недавно цей феномен почав отримувати інституційну та правову основу, що робить його особливо актуальним для досліджень у вітчизняній науковій спільноті.

Розвиток державно-приватного партнерства прямо пов'язаний з існуючим інституціональним середовищем, формальними і неформальними практиками, нормами, процедурами, які формуються державою. Державно-приватне партнерство сприяє досягненню рівності між державою та недержавним сектором, так як партнерство передбачає наявність компромісів між сторонами. Партнерство між двома сторонами стимулює спільне визначення цілей, прийняття рішень на основі консенсусу, створення неієрархічних і горизонтальних структур та процесів, виникнення неформальних відносин, побудованих на довірі, синергічну взаємодію між партнерами, і спільну відповідальність за результати спільної діяльності [9, с. 4].

Узагальнюючи накопичений досвід від впровадження та функціонування багатьох партнерств, відповідними дослідниками, урядовими та надурядовими агенціями (зокрема, організаціями направленими на розвиток ДПП, що входять в структуру Світового Банку), розрізняють різні структури угод ДПП в контексті наступних трьох основних параметрів;

- тип задіяних активів;

- функціонал за який ДПП відповідальне перед публічним сектором;

- метод оплати за послуги надані приватним партнером.

Розглядаючи тип активів, розрізняють нові об'єкти інфраструктури, які передбачається створити в рамках угоди ДПП (*greenfield*) або вже існуючі (*brownfield*). Для прикладу, у Великій Британії набув широкої популярності підвид ДПП — Приватна Фінансова Ініціатива (*Private Financial Initiative*), що передбачає залучення приватних компаній до фінансування, будівництва та управління широким спектром саме нових публічних активів, починаючи від шкіл та закінчуючи об'єктами військового характеру. У випадку з вже функціонуючими активами, сфера дії угоди ДПП може включати передачу приватній компанії відповідальності по підтримці функціоналу, модернізації та управлінню ними.

Ключовою характеристикою різних видів угод ДПП є те, що вони можуть поєднувати разом різноманітні фази проектів та функції. При цьому функції, які покладаються на приватного партнера різняться за своїм змістом та залежать від типу активів, формату сервісів, що надаються, обов'язків що покладені на партнерів. Наступні функції є типовими:

- дизайн (*design — engineering work*) — розробка проекту починаючи від початкового концепту та вимог до фінальної готової специфікації до подальшого початку будівництва;

— будівництво або відновлення (build, or rehabilitate) — створення нових інфраструктурних об'єктів та потужностей, встановлення відповідного обладнання, або, при вже існуючих об'єктах, його відновлення чи розширення, модифікація;

— фінанси (finance) — повністю, або часткове забезпечення фінансування приватним партнером усіх робіт, як капітального характеру так і операційних витрат;

— обслуговування (maintain) — забезпечення стану інфраструктурного активу у відповідності до встановлених стандартів, протягом усього строку дії контракту;

— керівництво (operate) — операційні обов'язки приватної сторони по управлінню об'єктом публічної інфраструктури. Безпосереднє наповнення даної функції може значно відрізнятись, в залежності від характеру базового активу та пов'язаних послуг.

Як приклад, приватний партнер може бути підзвітний за наступний функціонал:

— технічна експлуатація активу та надання послуг комплексного пакетного обслуговування безпосередньо громадській інституції, яка виступає посередником між кінцевим одержувачем таких послуг та приватним партнером — як приклад, завод очищення води чи переробки сміття;

— технічна експлуатація активу та надання послуг кінцевому користувачу — водогінна система постачання, магістральні швидкісні шляхи;

— надання допоміжних послуг, де головною стороною відповідальною за надання публічних послуг виступає відповідна урядова інституція — як приклад, ДПП по будівництву школи та подальшого надання послуг обслуговування території та прибирання. При чому сама освітня діяльність залишається прерогативою державних установ [1, с. 19].

Механізм оплати приватному партнеру є наступним ключовим параметром, що розрізняє різні структури ДПП. Існує декілька підходів, як приватний учасник ДПП може отримувати винагороду за надані послуги. Оплата може здійснюватися або безпосередніми користувачами послуг, або публічною стороною (відповідними урядовими агенціями та підрозділами), яка виступатиме як представник громадськості, або це може бути комбінація двох попередніх варіантів. Вибір механізму оплати залежить від багатьох факторів, зокрема від характеру розподілу ризиків та обов'язків в рамках партнерства, соціальних зобов'язань уряду, та специфіки кожної окремої угоди ДПП [1, с. 21].

За умови оплати напряму користувачем послуг ДПП, (як наприклад платні дороги), дохід приватної сторони генерується безпосередньо через стягнення плати в процесі споживання цих послуг. Такі збори (тарифи, чи мита) можуть також доповнюватись певними варіантами державного співфінансування, наприклад, у вигляді часткової компенсації вартості послуги для малозабезпечених верств населення, коли тариф обмежений, а різниця дотується урядом. Також держава може співфінансувати капітальні витрати шляхом, надання субсидій на інвестиції при повному завершенні будівництва чи досягненні певних обумовлених його етапів. Можливість отримання приватним партнером платежів визначається здатністю забезпечити надання послуг, що відповідатимуть узгодженому рівню якості.

Суспільна віддача від ДПП, створених за принципом "користувач платить", може принести користь набагато ширшому прошарку населення, а не лише безпосередньому колу реципієнтів конкретної послуги чи інфраструктури. Для прикладу, вартість нерухомості поблизу локації проекту ДПП може збільшитись у міру зростання економічної активності в регіоні, зумовленого появою нової будівлі, послуги, інфраструктури [1, с. 21].

Якщо задіяний принцип "держави-платника", то в такому випадку уряд є основним джерелом доходу для приватного партнера. Такі платежі можуть бути зумовлені самим фактором наявності ("платежі за наявність") певної послуги або об'єкту інфраструктури, при умові забезпечення приватною стороною достатнього відповідного рівня якості. Прикладом такого підходу є швидкісні дороги, де уряд, а не користувачі, здійснює періодичні регулярні платежі саме за їх (доріг) наявність та підтримання у належному стані. Також держава може здійснювати платежі, відштовхуючись від обсягу наданих послуг. Як приклад, можемо розглянути оплати лікарням, що безпосередньо керуються приватним партнером, за кількість пацієнтів, яким була надана допомога [1, с. 21].

В ситуації де ризик наявності достатнього попиту на надавану послугу повністю перекладений на приватну сторону, компенсація приватного партнера базується на отриманні цільових платежів, що залежать від обсягу та кількості наданих послуг, при умові відповідності їх якості визначеним критеріям. При цьому в якості платника можуть виступати як кінцеві користувачі, так і уряд. Однак, якщо громадська інституція утримує за собою ризик попиту, то тоді система оплати може базуватись на принципі "наявності" активу чи послуги.

Якщо приватна та публічна сторони узгодили в певній пропорції розподілення між собою ризик попиту, тоді метод оплати може базуватись як на принципі "платежів за наявність", так і залежати від обсягів та показників ефективності обслуговування [2, с. 46].

При використанні цільового механізму оплати ризик попиту переноситься повністю до приватного партнера. Очікується, що через збір таких платежів, приватний партнер зможе оплатити відсотки по кредитам, здійснювати операційну діяльність та підтримувати адекватний стан активу, а також забезпечувати прибуток своїм інвесторам.

При використанні механізму оплати за "наявність" активу, державна агенція здійснює регулярні щомісячні чи кварталні платежі приватному партнеру за доступність об'єкта відповідної публічної інфраструктури та забезпечення належного його функціонування. Для того щоб відповідати вимогам отримання таких доходів, приватна сторона повинна забезпечити відповідність наявного для використання активу узгодженим стандартам та критеріям. При такому механізмі оплати державна інституція утримує за собою переважаючу часту ризику наявності достатнього попиту на послугу [2, с. 51].

Саме характер активів що становитимуть об'єкт угоди, варіант поєднання та розподілу відповідальності по сервісним функціях, між приватним та публічним партнерами, вибраного методу розрахунку оплати приватному партнеру за надані послуги, суть завдань, що сто-

ють перед конкретним партнерством, а також загальна зовнішня кон'юнктура визначають специфіку кожного конкретного ДПП. Гармонійне і ефективно поєднання усіх цих елементів, є одним з ключових факторів, що визначатиме подальшу успішність імплементації ДПП.

Отже, державно-приватне партнерство є гнучким і ефективним інструментом для реалізації інфраструктурних, соціальних та економічних проєктів, що поєднують ресурси та експертизу державного і приватного секторів. Дослідження ключових аспектів ДПП дозволяє зробити такі висновки:

1. Комплексність функцій приватного партнера. Угоди ДПП можуть охоплювати різні етапи життєвого циклу проєкту, включаючи проєктування, будівництво, фінансування, експлуатацію та обслуговування. Розподіл функцій між партнерами залежить від типу активів, характеру послуг та відповідальності сторін.

2. Різноманітність механізмів оплати. Основними підходами до компенсації приватного партнера є:

— прями платежі від користувачів (наприклад, платні дороги);

— державне фінансування, що базується на критеріях наявності та обсягу послуг (наприклад, лікарні або дороги, що оплачуються державою);

— змішані моделі, що враховують розподіл ризиків та соціальні зобов'язання;

— розподіл ризиків між партнерами. Ефективність ДПП значною мірою залежить від правильного розподілу ризиків. Якщо приватний партнер бере на себе ризики попиту, його дохід залежить від обсягу послуг. Якщо ж ризик залишається за державою, оплата здійснюється за принципом "наявності" об'єкта.

3. Економічний ефект для суспільства. ДПП не тільки забезпечують реалізацію інфраструктурних проєктів, а й сприяють економічному розвитку регіонів, підвищенню якості послуг та залученню інвестицій. Вони також можуть підвищувати вартість нерухомості та стимулювати розвиток місцевого бізнесу.

4. Фактори успішності ДПП. Ключовими факторами успішної імплементації ДПП є:

— чітке визначення обов'язків та механізму оплати;

— збалансований розподіл ризиків;

— дотримання стандартів якості та ефективного управління активами;

— гнучкість у підходах до фінансування та регулювання.

ВИСНОВКИ

Таким чином, державно-приватне партнерство є важливим механізмом модернізації інфраструктури та соціально-економічного розвитку будь-якої країни, ефективність якого залежить від ретельного опрацювання умов співпраці та врахування інтересів усіх сторін.

Література:

1. Public-Private partnerships. Reference Guide. Version 3. 2017 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

2. Rozenberg, J., Fay, M., et al. How Much is Needed? Infrastructure Investments for Sustainable Development. World Bank Group. 2018.

3. EPEC Guide to Public-Private Partnerships, Published by the European Investment Bank, 2021. 98—100, boulevard Konrad Adenauer L-2950 Luxembourg

4. Public-Private Partnerships Policy and Practice A Reference Guide, Edited by HK Yong, Published by the Commonwealth Secretariat 2010, Marlborough House Pall Mall London SW1Y 5HX United Kingdom

5. World Bank Group Support to Public-Private Partnership. Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12. IEG (Independent Evaluation Group), World Bank, IFC, MIGA

6. Public-Private Partnerships in Infrastructure, Managing the Challenges, Kumar V. Pratap o Rajesh Chakrabarti, Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2017, DOI 10.1007/978-981-10-3355-1_1

7. E. R. Yescombe "Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance", Yescombe Consulting Ltd, London, UK, 2007

8. Національна Академія управління при Президенті України, Харківський регіональний інститут Державного управління, Круглов Віталій Вікторович, дисертація "Механізми державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні" УДК 351.71:338.242

9. Brinkerhoff F., Brinkerhoff M. Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes: Publicness, and good governance. Public administration and development. 2011. Vol. 31, 3—14. P 4—5.

References

1. International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank (2017), Public-Private partnerships. Reference Guide. Version 3.

2. Rozenberg, J., Fay, M. (2018), How Much is Needed? Infrastructure Investments for Sustainable Development, World Bank Group.

3. European Investment Bank (2021), EPEC Guide to Public-Private Partnerships, pp. 98—100, Luxembourg

4. Yong, HK (2010), Public-Private Partnerships Policy and Practice A Reference Guide, Commonwealth Secretariat, London, United Kingdom

5. World Bank, IFC, MIGA (2025), World Bank Group Support to Public-Private Partnership. Lessons from Experience in Client Countries, IEG (Independent Evaluation Group).

6. Pratap, K. V. and Chakrabarti, R. (2017), Public-Private Partnerships in Infrastructure, Managing the Challenges, Springer Nature Singapore Pte Ltd. DOI 10.1007/978-981-10-3355-1_1

7. Yescombe, E. R. (2007), Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance, Yescombe Consulting Ltd, London, UK.

8. Kruglov. V.V. (2020), "Mechanisms of state regulation of the development of public-private partnership in Ukraine", Doctor Thesis, Public Administration, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

9. Brinkerhoff, F. and Brinkerhoff, M. (2011), "Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes: Publicness, and good governance", Public administration and development, Vol. 31, pp. 3—14.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2025 р.