

УДК 35.073.53(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.30>

К. С. Маслов

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою,
Класичного приватного університету
<https://orcid.org/0000-0003-4901-9194>

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

У статті висвітлено поступовий розвиток та становлення сучасного механізму публічно-приватного партнерства (далі – ППП), яке є співробітництвом між публічним та приватним партнерами, що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, визначеним ст.3 Закону України про «Публічно-приватне партнерство». Встановлено ряд факторів, які вплинули на відтермінування успішного розвитку ППП порівняно із європейськими розвинутими країнами, зокрема: відсутність законодавчого підґрунтя та регуляторного механізму для співпраці бізнес-сектору та держави; несформований економічно-стійкий вітчизняний бізнес; відсутність єдиної державної політики щодо розвитку вітчизняного бізнесу тощо. Проаналізовано кількість проектів укладених на умовах державно-приватного партнерства в Україні за період 2021–2024 рр., що свідчить про досить низьку реалізацію укладених договорів, яка спричинена нестабільним економічним середовищем, слабким інституційним потенціалом та загрозами, викликаними військовою агресією з боку росії. Серед позитивних сторін щодо розвитку ППП, зазначено створення Урядом країни Агенції з питань державно-приватного партнерства, яка залучена до процесів реформування системи управління публічними інвестиціями.

Визначено ряд перешкод, які негативно впливають на успішний розвиток механізму ППП та викликані економічною, політичною, соціальною нестабільністю в країні, і як наслідок призводять до основної проблеми співпраці держави та бізнесу – непередбачуваної довготривалості проектів або неможливості їх виконання. Запропоновано певні шляхи подолання проблем та недопідприємства для успішного розвитку ППП, а саме: покращити комунікації між владою та бізнесом шляхом створення постійних консультаційних платформ для діалогу між владою та бізнесом; запровадити цифрові інструменти для прозорості взаємодії сторін; впровадження єдиного електронного реєстру таких проектів з відкритим доступом до інформації про всі етапи реалізації; встановлення обов'язкових процедур незалежного аудиту ППП-проектів.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство, бізнес, влада, співробітництво, взаємодія, концесійний договір.

Поставка проблеми. Поява та розвиток приватного підприємництва обумовлює виникнення взаємовідносин між державою та приватними структурами щодо об'єднання зусиль для задоволення суспільних потреб. В ринкових умовах на державу лягає ряд функцій, які часто їй не під силу виконати. Виходом із такого стану є об'єднання державного регулювання із можливостями приватного сектору, тобто побудова між ними партнерських відносин. Ці відносини проявляють себе у різних моделях, покликаних задовольняти відповідні суспільні потреби.

Публічно-приватне партнерство в Україні, попри складні внутрішні та зовнішні виклики, залишається одним із ключових механізмів залучення інвестицій, розвитку інфраструктури та модернізації економіки. Повномасштабна війна суттєво ускладнила реалізацію ППП-проектів, проте водночас актуалізувала їхню роль у процесах відновлення та стратегічного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні з кожним новим роком проблематику публічно-приватного партнерства обговорюють як в наукових колах так і на державному рівні, а також все

більше виявляє цікавість до такої форми співпраці приватний сектор економіки. Вагомий внесок у розвиток теорії та практики партнерської взаємодії держави і бізнесу внесли такі вчені: І. Бовсунівська, В. Варнавський, М. Вілісов, М. Дерябіна, І. Динник, І. Запатріна, В. Ляшенко, К. Павлюк, Л. Тараш, П. Шилепницький та інші дослідники. Крім дослідження вітчизняного досвіду та українських реалій, науковці, серед яких: Александрова М.М., Біла І.С., Зуєва Ю., Запатріна І., Зейдель М.І., Круглов В.В., розглядають зарубіжний досвід формування та реалізації публічно-приватного партнерства, що для України є вкрай важливим в рамках європейської інтеграції. Серед наукових доробок мають значне вагоме місце праці вчених, які розкривають зміст та проблематику публічно-приватного партнерства в окремих галузях економіки чи галузевих політик держави. Залучення моделей державно-приватного партнерства для відновлення довкілля в своїх працях розглядає Круглов В.В., рекомендуючи для цих цілей адаптувати міжнародні моделі. Тарасенко І.О., Тарасенко О.С. в своїх працях висвітлюють державно-приватне партнерство як механізм реалізації державної екологічної політики задля вирішення пріоритетних завдань відновлення природного середовища України в післявоєнному період. Вінник О.М., Доленко І.В., Мазалова А.О. досліджують правовий аспект публічно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія держави та приватних осіб мала місце ще в стародавній Греції, Римі, Ірані, коли держава за винагороду передавала приватним структурам свої повноваження з виконання суспільно важливих завдань. В середні віки в практиці європейських країн вжився термін «концесія», тобто передача приватним особам об'єктів державної власності. Досвід реалізації інвестиційних проектів державою спільно з приватними інвесторами мав місце і в Україні. Для прикладу, поява міського трамваю у Києві пов'язана з реалізацією проекту в рамках концесійного договору між міською владою і приватним товариством. Набутий досвід був використаний в радянські часи, зокрема для реалізації

плану ГОЄЛРО, будівництва ряду машинобудівних підприємств, тощо [1].

Якщо досліджувати світовий досвід, то можна з впевненістю говорити, що проекти публічно-приватного партнерства є досить успішними, особливо в таких секторах економіки як транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство, енергетика, система охорони здоров'я, освіта. В Україні практика реалізації співпраці між приватним сектором економіки і державою законодавчо врегульована прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» у 2010 р. [5]. В період 2022–2025 рр. цей закон було доопрацьовано, доповнено та внесено суттєві зміни і перейменовано на Закон України «Про публічно-приватне партнерство» і визначено, що публічно-приватне партнерство є співробітництвом між публічним та приватним партнерами, що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, визначеним статтею 3 цього Закону [6].

Отже, можна констатувати, що історія успішного розвитку публічно-приватного партнерства в Україні почалася значно пізніше, ніж у багатьох інших розвинених країн, на це вплинуло ряд факторів: відсутність законодавчого підґрунтя та регуляторного механізму для співпраці бізнес-сектору та держави; несформований економічно-стійкий вітчизняний бізнес; відсутність єдиної державної політики щодо розвитку вітчизняного бізнесу тощо. Відтак протягом понад 20 років відбувається становлення як бізнес-сектору так і державно-приватного партнерства в Україні.

Посилаючись на дані Міністерства економічного розвитку та торгівлі [8] за період (1990–2012 рр.) було загалом розпочато лише 58 проектів ДПП, з яких 2 проекти припинено. За наступні 5 років кількість ДПП зросла та склала, за даними Світового банку [9, 10, 11] у 1992–2017 рр. було 74 реалізованих проекти у сферах: енергетика (46), зв'язок (14), транспорт (2).

За публічною інформацією сайту Міністерства економіки України (на основі даних центральних та місцевих органів виконавчої влади України) є можливість прослідкувати статистику щодо укладання

договорів державно-приватного партнерства в Україні. Станом на 01.01.2023р. на умовах державно-приватного партнерства укладено 193 договори, з яких реалізується 18 договорів (концесійних договорів – дев'ять, договорів про спільну діяльність – п'ять). Варто наголосити, що у зв'язку зі збройною агресією російської федерації 162 договори не реалізується (116 – не виконується, 46 – розірвані / закінчився термін дії) [7].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2025 на умовах ДПП укладено 200 договорів, з яких реалізується 22 договори (9 – концесійних договорів, 6 – договорів про спільну діяльність, 7 – інші договори), 167 договорів не реалізується (114 – не виконується, 53 – розірвані / закінчився термін дії), 11 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації.

Отже, можемо констатувати, що наразі більшість договорів ДПП (понад 80 %), які були укладені не реалізуються. Натомість, вважаємо, якщо навіть незначна частина проектів є успішними і відповідають соціальним запитам та вирішують проблеми розвитку регіонів та країни в цілому, то така форма співпраці має перспективне майбутнє і є затребуваною суспільством. Серед причин низької ефективності функціонування ППП є ряд обмежень, які спричинені в першу чергу нестабільним економічним середовищем, слабким інституційним потенціалом та загрозами, викликаними військовою агресією з боку росії.

Отже, воєнний конфлікт суттєво вплинув на здатність держави та приватного сектору економіки розвивати партнерські проекти, адже безпекові ризики та фінансова нестабільність ускладнили інвестиції

у довготривалі ініціативи. Така ситуація потребує адаптації підходів до управління проектами ДПП та пошуку нових механізмів підтримки і мотивації приватного сектору, особливо у критичних умовах післявоєнного відновлення. Разом з тим можна стверджувати, що процес використання механізмів публічно-приватного партнерства в Україні набирає обертів, тобто розпочатий «діалог держави і бізнесу» щодо соціально-економічного розвитку та розбудови країни розпочато успішно. Не можна, звичайно, стверджувати щодо відсутності проблем та недоліків цього процесу, але зважаючи, що кожна сторона діалогу має свою зацікавленість, можна відзначити перспективну успішність.

Враховуючи позитивні кроки зі сторони влади щодо активізації механізму публічно-приватного партнерства в Україні у 2019р. Уряд України дав старт роботі Агенції з питань державно-приватного партнерства (далі – Агенція ДПП), мета якої – підготовка проектів договорів, що передбачатимуть надання бізнесу у користування державного майна шляхом реалізації інфраструктурних проектів, а також зміцнення інституційної спроможності, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Одним із перших кроків роботи Агенції стало підписання у 2019 року Меморандуму про взаємодію між Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) групи Світового Банку. Цей документ став основою для отримання експертної підтримки консультантів Міжнародної фінансової корпорації щодо старту роботи Агенції з питань підтримки державно-приватного партнерства в Україні.

Незважаючи на досить складний період для України, який розпочався разом

Таблиця 1

Кількість проектів укладених на умовах державно-приватного партнерства в Україні за період 2021–2024 рр.

Станом на	Кількість договорів				Призупинені у зв'язку зі збройною агресією рф
	Всього укладених	реалізованих	нереалізованих	розірвані/закінчився строк	
01.01.2022	193	31	162	43	
01.01.2023	193	18	162	46	13
01.01.2024	198	22	166	51	10
01.01.2025	200	22	167	53	11

у повномасштабним вторгненням РФ, з 2024 році Агенція ДПП була залучена до процесів реформування системи управління публічними інвестиціями, зокрема в частині запровадження стратегічного планування публічних інвестицій (у т.ч. на засадах ДПП, концесій) у тісному зв'язку з бюджетним плануванням. Одним із стратегічних напрямів діяльності Агенції ДПП є «забезпечення чіткого і послідовного стратегічного планування публічних інвестицій й управління відбором проєктів ДПП», що включає стратегічну ціль із забезпечення ідентифікації, пріоритезації та відбору проєктів ДПП у відповідності до єдиних підходів до відбору й оцінювання (скринінгу) публічних інвестиційних проєктів та із застосуванням кращих світових практик.

У 2024 році за дорученням Мінекономіки Агенцією ДПП було розглянуто концепції публічних інвестиційних проєктів (поданих головними розпорядниками бюджетних коштів), що вже пройшли попередній скринінг й пріоритезацію (на виконання Дорожньої карти реформування системи управління публічних інвестицій, схваленої Кабінетом Міністрів України у грудні 2023 року), здійснено первинну ідентифікацію 626 проєктів, у яких не визначені джерела фінансування та які не включені до Переліку пріоритетних публічних інвестиційних проєктів до проєкту Державного бюджету України на 2025 рік, і можуть бути профінансовані за рахунок інших джерел, включаючи, зокрема, на умовах ДПП [4].

В ході первинної ідентифікації 626 публічних інвестиційних проєктів Агенцією ДПП здійснено їх якісну попередню оцінку потенціалу придатності (відповідності ознакам і критеріям) для реалізації на умовах ДПП за пріоритетними секторами, визначеними з врахуванням секторальних оцінок й рекомендацій Звіту Групи Світового банку «Можливості залучення приватного сектору до зеленої та стійкої відбудови України» [2]:

- соціальна інфраструктура (охорона здоров'я, освіта, доступне житло);
- муніципальні послуги (управління відходами, водопостачання й водовідведення);

- транспортна інфраструктура (автомобільні дороги, морські та внутрішні водні шляхи, аеропорти);

- енергетика («зелена генерація», виробництво теплової енергії).

Разом з досягненнями на шляху формування успішної вітчизняної моделі публічно-приватних відносин можна визначити ряд проблем, викликаних економічною, політичною, соціальною нестабільністю в країні. Відтак, значними перешкодами на шляху розвитку партнерських відносин публічної влади і бізнесу є: нестабільність інвестиційного клімату; слабка комунікація між органами державної влади та приватним сектором економіки; відсутність ефективних механізмів державної підтримки бізнес-структур; низький рівень інституціональної інфраструктури ППП; низький рівень довіри партнерів та обізнаності з питань реалізації інвестиційних проєктів на засадах ППП; недостатня прозорість партнерських відносин тощо. Натомість це призводить до основної проблеми співпраці держави та бізнесу – непередбачувана довготривалість проєктів або неможливості їх виконання.

Науковці Карпа М., Левченко А., серед проблем, які виникають при виконання зобов'язань щодо реалізації проєктів публічно-приватного партнерства виділяють наступні:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;

- відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності;

- наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами;

- низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проєктів на засадах державно-приватного партнерства, недостатній рівень

поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері державно-приватного партнерства, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки [3].

Аналізуючи сучасний стан та перспективи розвитку публічно-приватного партнерства в реаліях сьогодення, можна запропонувати певні шляхи подолання проблем та недоліків, які наразі є перешкодою до успішного завершення багатьох проектів в рамках ППП. На нашу думку, варто в першу чергу покращити комунікації між владою та бізнесом шляхом створення постійних консультаційних платформ для діалогу між владою та бізнесом, а також доречно було б на запровадити цифрові інструменти для прозорості взаємодії сторін, наприклад, через онлайн-платформи управління ППП-проектами.

Для забезпечення обізнаності зі сторони громадськості щодо проектів, які мають значення для розвитку громади важливим є не лише створення дорожньої карти проекту, але й прозорість та підзвітність. Відтак, вважаємо, також, що успішній реалізації ППП-проектів сприятиме впровадження єдиного електронного реєстру таких проектів з відкритим доступом до інформації про всі етапи реалізації, а для чіткого та виваженого контролю можливе встановлення обов'язкових процедур незалежного аудиту проектів.

Серед пропозицій також має місце намагання з боку держави стабілізувати інвестиційний клімат, хоча звичайно в умовах воєнного стану це видається досить важким і майже неможливим, але вважаємо за доцільне наступне :

- забезпечення макроекономічної стабільності через прогнозовану бюджетну та податкову політику;
- запровадження державних гарантій для інвесторів, які реалізують проекти на умовах ППП, особливо у зонах підвищеного ризику;
- залучення міжнародних фінансових організацій як гаранта виконання зобов'язань держави.

Крім того, держава як гарант захисту прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності повинна формувати довіру та підвищувати обізнаність як приватного сектору економіки так і громадськості щодо переваг розвитку ППП як на державному так і на місцевих рівнях, що потребує наступних кроків:

- проведення інформаційних кампаній для населення та бізнесу щодо переваг і механізмів ППП;
- створення відкритої бази даних про всі діючі та завершені проекти ППП для забезпечення прозорості;
- стимулювання громадського контролю через залучення громадських організацій до моніторингу реалізації проектів.

Реалізація зазначених пропозицій сприятиме створенню більш сприятливого середовища для публічно-приватного партнерства в Україні, посиленню довіри між державою та бізнесом і, як результат, ефективному використанню потенціалу ППП у процесах післявоєнного відновлення та довготривалого розвитку країни.

Висновки та пропозиції. Публічно-приватне партнерство є одним з провідних механізмів і усталеною практикою багатьох розвинутих країн світу. Вдосконалена партнерська система відносин між державою та бізнесом на національному рівні дозволить залучати та ефективно використовувати інвестиційні ресурси для структурної перебудови економіки України.

Публічно-приватне партнерство в Україні є важливим інструментом для вирішення соціально-економічних завдань, що потребують поєднання ресурсів держави та приватного сектору. Хоча традиції такої взаємодії мають давнє історичне підґрунтя як в світі, так і в Україні, сучасне ППП почало активно формуватись лише з 2010 року, після закріплення правових засад на законодавчому рівні. Незважаючи на складнощі, пов'язані з відсутністю сталої політики, економічними ризиками, військовими діями та іншими внутрішніми викликами, кількість проектів на умовах ППП поступово зростає. Це свідчить про зацікавленість обох сторін – держави та бізнесу – у співпраці заради розвитку інфраструктури, енергетики, охорони здоров'я та інших сфер.

Надалі ефективність ППП в Україні залежатиме від стабільності правового середовища, прозорості процедур, а також підтримки як з боку державних інституцій, так і міжнародних партнерів.

Створення відповідних інституцій, зокрема Агенції з питань державно-приватного партнерства, і залучення міжнародних партнерів свідчить про намагання України створити дієву систему управління публічними інвестиціями. Водночас низка проблем, таких як нестабільність інвестиційного клімату, слабка інституційна база, відсутність довіри між сторонами та обмежена поінформованість, значно гальмують розвиток ППП. Для подолання цих бар'єрів необхідним є посилення комунікації між державою та бізнесом, а також впровадження прозорих і ефективних механізмів співпраці. Успішна реалізація ППП в майбутньому стане важливим чинником відновлення країни, її економічної стійкості та інтеграції до європейського простору.

Список використаної літератури:

1. Вивчення оптимальних моделей державно-приватного партнерства для промислових парків в Яворові і Новому Роздолі. Львів, 2015. 277 с. URL: <https://www.institute.lviv.ua/doc/02ppp.pdf>
2. Звіт Групи Світового банку «Можливості залучення приватного сектору до зеленої та стійкої відбудови України», <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/synthesis-report-private-sector-opportunities-for-a-green-resilient-reconstruction-ukraine-uk.pdf>
3. Карпа М., Левченко А., Сучасний стан та основні проблеми розвитку державно-приватного партнерства в Україні: нормативно-інституційні аспекти. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. Вип. 7. 2024. С. 66–73. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-7-66-73>
4. Офіційний сайт Міністерства економіки України. URL: <https://me.gov.ua/?lang=uk-UA>
5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
6. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-%D0%86%D0%A5>
7. Сімак С. В. Світовий досвід організації державно-приватного партнерства. Наукові праці. Чорноморський державний університет ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». серія «Державне управління». Вип. 223, т. 235., 2014. С. 88–94.
8. Стан здійснення ДПП в Україні. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : веб-сайт. URL: <https://me.gov.ua/?lang=uk-UA>
9. PPI Project Database. TheWorldBankGroup : веб-сайт. URL: <http://ppi.worldbank.org/>
10. PrivateParticipationinInfrastructureProjects Database. TheWorldBankGroup : веб-сайт. URL: <http://ppi.worldbank.org/resources>
11. ReviewofthePublic-privatepartnerships. TheWorldBankGroup : веб-сайт. URL: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx

Maslov K. Public-private partnership in ukraine: current status and problem aspects

The article highlights the gradual development and formation of the modern mechanism of public-private partnership (hereinafter – PPP), which is cooperation between public and private partners, carried out on the basis of a contract and meets the characteristics of public-private partnership defined in Article 3 of the Law of Ukraine on "Public-Private Partnership". A number of factors have been identified that have influenced the postponement of the successful development of PPP compared to European developed countries, in particular: the lack of a legislative basis and regulatory mechanism for cooperation between the business sector and the state; unformed economically sustainable domestic business; the lack of a unified state policy for the development of domestic business, etc. The number of projects concluded under the terms of public-private partnership in Ukraine for the period 2021–2024 was analyzed, which indicates a rather low implementation of the concluded agreements, which is caused by the unstable economic environment, weak institutional potential and threats caused by military aggression from Russia. Among the positive aspects of the development of PPP, the creation by the Government of the country of the Agency for Public-Private Partnership, which is involved in the processes of reforming the public investment management system, is noted.

A number of obstacles have been identified that negatively affect the successful development of the PPP mechanism and are caused by economic, political, social instability in the country, and as a result lead to the main problem of cooperation between the state and business – the unpredictable duration of projects or the impossibility of their non-implementation. Certain ways of overcoming problems and shortcomings for the successful development of PPPs are proposed, namely: to improve communications between authorities and business by creating permanent consultation platforms for dialogue between authorities and business; to introduce digital tools for transparent interaction of the parties; to introduce a single electronic register of such projects with open access to information on all stages of implementation; to establish mandatory procedures for independent audit of PPP projects.

Key words: *public-private partnership, public-private partnership, business, authorities, cooperation, interaction, concession agreement.*