

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РІВНІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ГУДИМА Назар - аспірант Західноукраїнського національного університету
УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.71404/EP.2025.3.72>

У статті обґрунтовано адміністративно-правові аспекти застосування публічно-приватного партнерства на рівні органів місцевого самоврядування. Проаналізовано наукові підходи до поняття «публічно-приватне партнерство», визначено його як довгострокове об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів держави чи місцевого самоврядування та приватного сектору для створення суспільних благ, зокрема розвитку територій, інженерної та соціальної інфраструктури. Аргументовано, що цей механізм сприяє активізації діяльності органів влади, покращенню інвестиційного клімату, залученню позабюджетних інвестицій, модернізації муніципальних об'єктів, розподілу ризиків із бізнесом та підвищенню якості послуг для населення. Висвітлено принципи функціонування публічно-приватного партнерства, його стратегічну роль для місцевого розвитку, а також особливості реалізації у воєнний час, що забезпечує ефективність проєктів і зростання довіри громадян до органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: механізм, публічно-приватне партнерство, органи місцевого самоврядування, співробітництво, воєнний стан.

Постановка проблеми

З метою реалізації заходів щодо формування, забезпечення та подальшої реалізації державної політики у сферах, спрямованих на проривний науково-технологічний та соціально-економічний розвиток сучасної України, а також створення комфортних

умов для життя громадян перед органами державної влади та органами місцевої влади поставлено завдання підвищення ефективності використання бюджетних коштів та розвитку механізмів залучення приватних інвестицій для реалізації державних інфраструктур.

Можливості фінансування публічних завдань за рахунок бюджетних коштів у всіх сучасних індустріальних державах досягли критичної межі. Оновлення наявної інфраструктури або створення нових інфраструктурних об'єктів, як і інноваційний розвиток території, виявляються найчастіше можливими лише завдяки активній участі приватного капіталу.

Серйозні інфраструктурні та низка інших проблем, що накопичилися в Україні в умовах сьогодення, неможливо нині вирішити силами лише держави. Саме тому доцільним є використання загальноприйнятої світової практики використання механізму публічно-приватного партнерства (далі – ППП), перевагою якого є залучення до традиційно державних секторів економіки практик ведення приватного бізнесу, а також прагнення до нівелювання недоліків обох способів господарювання за рахунок оптимального розподілу ресурсів, сфер відповідальності та ризиків.

Публічно-приватне партнерство (ППП) являється одним із способів комплексного розвитку суспільної інфраструктури. Даний механізм заснований на довгостроковій взаємодії держави та бізнесу, при якому при-

ватна сторона бере участь не лише у фінансуванні, будівництві чи реконструкції об'єкта інфраструктури, але й у його подальшій експлуатації (надання послуг на створеному об'єкті) та (або) технічному обслуговуванні.

На місцевому рівні механізм публічно-приватного партнерства, крім загальних проблем зустрічається з труднощами реалізації відповідних проектів і проблем організації місцевої влади загалом. З метою ефективного регулювання поставлених задач органам місцевого самоврядування необхідно грамотно розподіляти власні ресурси, де це є можливим, залучати приватних осіб для реалізації окремих публічних функцій.

Одним із напрямів, який стимулює розвиток економіки місцевих утворень і тим самим розвиток соціально-економічного клімату, побудованому на балансі публічних та приватних інтересів, являється саме розвиток інституту публічно-приватного партнерства в Україні, зумовлюючи актуальність теми дослідження.

Мета статті

Метою даної статті є обґрунтування адміністративно-правового аспекту щодо використання публічно-приватного партнерства на рівні органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Науково-теоретичну базу для написання даної статті склали праці вітчизняних та зарубіжних науковців: І.М. Беатріс, Д.М. Бірюшов, О.М. Вінник, В.Р. Головка, А.О. Горлова, Д.Д. Горобець, І.С. Гращенко, Д. Грімсі, В.П. Жук, В.В. Круглов, М.К. Льюїс, Ю.В. Мех, В.В. Оліярник, А.С. Омельченко, О. Палоха, О.Г. Пухкал, О.Е. Сімсон, В. Сукманюк, Д.М. Тірадо та ін.

Виклад основного матеріалу

Конструктивна взаємодія бізнесу та державних структур є невід'ємною умовою нормального функціонування ринкової економіки у світі. Характер такого роду взаємодії, методи і конкретні форми можуть істотно відрізнитися залежно від національних особливостей ринкових відносин. При цьому держава ніколи не буває вільною від

виконання своїх соціально відповідальних функцій, пов'язаних із загальнонаціональними інтересами, а бізнес, у свою чергу, завжди залишається джерелом розвитку та збільшення суспільного багатства. Урядами багатьох держав передаються бізнесу у тимчасове, довго- чи середньострокове користування об'єкти певних галузей, залишаючи у себе право регуляції та їх діяльності.

Дана форма взаємодії у світовій діловій практиці отримала назву Public-Private Partnership (PPP). Щодо країн СНД, як зазначають окремі дослідники, то термін «public-private partnership» можна перекласти як «публічно-приватне партнерство», або як «державно-приватне партнерство» [1, с. 225].

Публічно-приватне партнерство спрямоване на активне функціонування органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування в Україні для виникнення кращого інвестиційного клімату при здійсненні вже наявного економічного потенціалу з урахуванням довгострокових стратегічних переваг.

Професор О.М. Вінник у своїй роботі наголошує, що «відносини державно-приватного партнерства становлять невід'ємну частину життя сучасного суспільства, в якому ринкові основи економіки повинні поєднуватися із соціальним її напрямом, а отже, відрізнятиметься збалансованим поєднанням публічних та приватних інтересів в особі їх носіїв – державних та приватних партнерів як учасників співпраці при реалізації суспільно необхідних проектів» [2, с. 15].

Варто зазначити, що кожен етап розвитку суспільства зумовлює необхідність у встановленні власної формули комплектації даних інтересів з метою гармонійного та ефективного розвитку національної економіки. В різних правових формах відбувається поєднання приватних та публічних інтересів в єдиному правовому механізмі економічних відносин, але механізм публічно-приватного партнерства становить найбільшу безпосередню форму такого поєднання.

Слід зауважити, що чіткого загальноприйнятого визначення публічно-приватного партнерства як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі не існує. Натомість іс-

нує безліч різноманітних інтерпретацій даного поняття.

Так, О.А. Пашинін розглядає публічно-приватне партнерство як певну форму співпраці публічних (уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти) і приватних (юридичні особи приватного сектора економіки) партнерів, що побудована на спільних інтересах і взаємовигідних умовах [3, с. 262].

Під публічно-приватним партнерством В.П. Жук та А.С. Омельченко розуміють інститут, яким об'єднуються у рамках переважно довгострокового договору для задоволення громадських потреб при ефективному розподілі ризиків і комплементу цілей партнерів, необхідні матеріальні та нематеріальні ресурси приватного і державного секторів [4, с. 48].

До найбільш очевидних вигод від даного проекту О.Г. Пухкал відносить наступні: змога відновлення інфраструктури та отримання політичних дивідендів від потенційних виборців; змога залучення додаткових фінансових ресурсів, які можна спрямувати на розвиток громад; громадою отримуються якісні послуги та соціально-економічні вигоди, створення додаткових робочих місць; розподіл ризиків між бізнесом та державою [5, с. 6].

На думку В. Сукманюк, «публічно-приватне партнерство можна розглядати як будь-які договірні форми взаємодії держави та приватного капіталу, що передбачають передачу приватному бізнесу з боку держави повноважень з проектування, будівництва, управління, фінансування, експлуатації та обслуговування об'єктів для здійснення суспільно значущих проектів із заздалегідь визначеними державою вимогами щодо результатів їхньої реалізації, а також розподілом пов'язаних з реалізацією таких проектів відповідальності, ризиків та очікуваних прибутків між його учасниками» [6, с. 6].

Зарубіжні дослідники Д. Грімзі та М. Льюїс, визначають публічно-приватне партнерство як «угоду, за якою сектор публічного врядування вступає у довгострокові договірні відносини з приватним сектором задля реалізації приватним партнером будівництва об'єктів інфраструктури держав-

ного сектору та управління ними або задля надання послуги (з використанням відповідних об'єктів інфраструктури) населенню від імені організації державного сектору» [7, с. 248].

Варто також зазначити, що визначення поняття публічно-приватного партнерства закріплено в Законі України «Про публічно-приватне партнерство» від 19 червня 2025 року № 4510-ІХ, відповідно до якого «публічно-приватне партнерство (ППП) – співробітництво між публічним та приватним партнерами, що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам публічно-приватного партнерства, визначеним статтею 3 цього Закону» [8]. На підставі цього впливає, що в організації співпраці між приватним бізнесом і державними або місцевими органами влади для спільної реалізації проектів, які приносять користь суспільству, полягає сутність приватно-публічного партнерства (ППП).

На сьогодні у системі інститутів розвитку сучасної економіки публічно-приватне партнерство посідає особливе місце. Останніми роками у багатьох країнах органами державного управління дедалі активніше почав залучатися приватний бізнес, його кошти та організаційні можливості до вирішення стратегічно важливих для країни та її регіонів завдань за допомогою механізму публічно-приватного партнерства (ППП). В даному ракурсі Україна не стала винятком.

Під публічно-приватним партнерством найчастіше розуміється об'єднання матеріальних та нематеріальних ресурсів суспільства (держави або місцевого самоврядування) та приватного сектору (приватних підприємств) на довгостроковій та взаємовигідній основі для створення суспільних благ (благоустрій та розвиток територій, розвиток інженерної та соціальної інфраструктур тощо).

Перспективи розвитку публічно-приватного партнерства у значній мірі залежать від дієвості та високої ефективності законодавства в цій галузі, яке відповідатиме інтересам сторін такого партнерства. Тому необхідний пошук нових правових інструментів, які б сприяли оптимальному збалансуванню публічних та приватних інтересів суб'єктів

публічно-приватного партнерства, більш повному досягненню соціально-економічного ефекту в галузі такого партнерства.

У своїй роботі О. Палоха зазначає, що «органи місцевої влади з метою вирішення різних проблем намагаються використовувати сучасні моделі співпраці з приватним бізнесом на основі публічно-приватного партнерства (ППП). Публічно-приватне партнерство розглядається як дієвий інструмент, що здатен забезпечити розвиток довгострокового взаємовигідного діалогу органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності та мешканцями громади. За допомогою PPP можливо реалізовувати політику регіонального та муніципального розвитку соціально-економічної системи, що дозволяє посилювати кошти місцевих бюджетів приватними інвестиціями для фінансування інфраструктурних суспільно значимих для розвитку територіальних утворень проєктів. При цьому приватні партнери та громадянське суспільство є не лише споживачами суспільних послуг, які надаються на основі проєктів PPP, але і активними зацікавленими особами, причетними до реалізації програм місцевого соціально-економічного розвитку» [9, с. 4].

Основним аргументом щодо підтримки публічно-приватного партнерства виступає те, що як публічному, так і приватному сектору притаманні власні характерні особливості та переваги, за умови об'єднання яких створюється змога щодо більш ефективного діяння і досягненні кращих результатів саме в тих сферах, де особливо помітним є неефективність державного управління.

Внаслідок результативного здійснення проєктів PPP зростає рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування та розвивається інструментарій фінансових залучень.

Стосовно умов реалізації публічно-приватного партнерства в Україні, то В.В. Круглов зазначає, що «вони повинні базуватися на подальшому залученні дієвих представників громад до управління територіальними утвореннями, розробці та реалізації політики сталого розвитку на місцевому рівні, демократизації системи публічного управління. Державна підтримка втілення

проєктів публічно-приватного партнерства є можливою за умови придбання в межах партнерської угоди вироблених приватною стороною товарів або послуг для потреб територіального утворення; співфінансування інфраструктурних проєктів за рахунок місцевого бюджету; за рахунок надання гарантій органами місцевого самоврядування» [11, с. 84].

В Україні зростання інтересу до механізму публічно-приватного партнерства обумовлено необхідністю здійснення структурної трансформації системи суспільного відтворення. Численні приклади успішної взаємодії бізнесу та держави в розвинених країнах світу надають змогу сподіватися на позитивний результат застосування цієї форми взаємодії в нашій країні, особливо в контексті її використання в процесі модернізації основних сфер та галузей економіки.

У своїй роботі В.В. Круглов та А.О. Горлова зауважують, що «достатньо актуальним підходом щодо подальшого розвитку місцевих територій в ситуації дефіциту ресурсів є угоди про міжтериторіальне співробітництво, що дозволить підвищити ефективність управління та посилять конкурентні переваги місцевого утворення. Публічно-приватне партнерство дозволяє збільшити кількість інфраструктурних проєктів (як в межах однієї місцевої територіальної одиниці так і в межах декількох органів місцевого самоврядування, які уклали угоду про міжмуніципальне співробітництво), тим самим вирішуючи нагальні соціальні потреби у сфері медицини, освіти, екології, культури та житлово-комунального господарства» [12, с. 347].

Партнерство між публічним та приватним сектором надає можливість, за винятком мобілізації додаткових ресурсів, використовувати компетенцію, досвід, інтелектуальний капітал усіх партнерів, що має синергічно посилити ефективність їх взаємодії у форматі публічно-приватного партнерства.

У своєму дослідженні О.Е. Сімсон, до основних форм реалізації публічно-приватного партнерства відносить наступні:

- «концесії як система відносин між публічним партнером (концедентом) та

Обговорення, дискусії, актуально

приватним партнером (концесіонером), які виникають внаслідок надання концесіонером концесіонеру прав користування державною власністю на певний термін та за плату;

- контракти, що надаються державою приватним підприємствам на виконання певних робіт, надання певних громадських послуг;

- надання публічним партнером приватному партнеру гарантій щодо повернення ним кредитів, одержаних для реалізації пріоритетного інноваційно-інвестиційного проекту;

- створення спільних підприємств;

- фінансування проектів за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел відповідно до загальнодержавних та місцевих цільових інноваційно-інвестиційних програм;

- трастове управління окремими виробництвами, розподіл продукції, розвиток окремих територій, паливно-енергетичних комплексів, а також угоди досягнення спільних цілей щодо вирішення актуальних соціально-економічних завдань;

- угоди щодо реалізації пріоритетних інноваційно-інвестиційних проектів та участі у національних проектах тощо» [12, с. 334].

Світовий досвід свідчить, що проекти у форматі ППП мають різноманітний характер, а їх спрямованість залежить від національних пріоритетів та напрямів державної політики.

В свою чергу, існує кілька загальних принципів, з якими перед початком планування співпраці в межах публічно-приватного партнерства повинен бути ознайомлений муніципалітет. На думку зарубіжних науковців Д.М. Тірадо та І.М. Беатріс, ступінь участі приватного сектора в базовому проекті визначається структурою проекту. Наприклад, чи приватний партнер є відповідальним лише за експлуатацію та підтримку наявного активу, чи він відповідальний лише за проектування, фінансування та будівництво нового активу [13]. У зв'язку з цим, належний розподіл ризиків між сторонами буде виступати ключовим чинником успіху проекту. Також, при реалізації публічно-приватного партнерства повинні

бути передбачені заходи усунення або послаблення ризиків виникнення корупційних схем через можливість зрощування державного апарату з приватним бізнесом у корупційних цілях, ігнорування соціальних питань в умовах гонитви за прибутком.

Загалом проекти публічно-приватного партнерства, як відзначають В.В. Оліярник та Д.М. Бірюшов, «можуть допомогти муніципалітетам надавати кращу та надійну якість послуг за нижчу вартість для муніципалітету порівняно з тим, чого можна досягти за умови коли залучений лише державний сектор. Мобілізуючи приватний досвід, людські та фінансові ресурси, даний механізм може пришвидшити розбудову інфраструктури, підвищити ефективність державних послуг і сприяти інноваційним рішенням» [14, с. 37-37].

Варто зазначити, що умови функціонування публічно-приватного партнерства у період воєнного стану зазнають кардинальних змін: держава стикається з необхідністю швидкого відновлення критичної інфраструктури та захисту громадян, дефіцитом ресурсів, а бізнес знаходиться у пошуку гарантій безпеки інвестицій та можливості збереження операційної діяльності, водночас підтриманні обороноздатності держави.

Слушною з цього приводу видається твердження І.С. Гращенко, яка зазначає, що «публічно-приватне партнерство у воєнний час виступає не лише інструментом економічного розвитку, а й ключовим механізмом забезпечення національної стійкості та післявоєнної відбудови. Його ефективність залежатиме від синхронізації законодавчих змін, створення дієвих механізмів страхування ризиків, зміцнення інституційної спроможності держави та активної інтеграції міжнародної фінансової підтримки у систему реалізації національних проектів» [15, с. 534].

Висновки

Отже, у сучасному розумінні публічно-приватне партнерство являє собою інституційний та організаційний альянс між приватним підприємництвом та державою в особі органів державної влади, органів міс-

цевого самоврядування, а також державних організацій та установ.

Проекти публічно-приватного партнерства на місцевому рівні мають особливе значення, оскільки вони дозволяють муніципалітетам залучати приватні інвестиції для модернізації інфраструктури та підвищення якості послуг (підтримання у належному стані дорожнього та транспортного господарства, соціальної інфраструктури, водного господарства та захисту навколишнього середовища, житлового будівництва, водочисних споруд, енерго- та газозабезпечення тощо) без істотного збільшення бюджетного навантаження. Це сприяє вирішенню суспільно значущих завдань, забезпечуючи ефективне використання ресурсів.

Створення публічно-приватного партнерства – справа нова і вимагає від державних та муніципальних службовців, залучених до їх створення, нових знань, умінь та навичок, що набуваються у процесі навчання та участі у реалізації конкретних проєктів. При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають пропонувати життєздатні проєкти і мати необхідні права.

Публічно-приватне партнерство є конструктивною взаємодією держави та підприємницького сектора щодо вирішення суспільно значущих завдань. Даний механізм є необхідним щодо розвитку бізнесу, економіки та підвищення конкурентоспроможності держави. Він ґрунтується на певних принципах і характеризується низкою переваг:

- реалізація державної політики соціально-економічного розвитку регіонів;
- підвищення інвестиційної привабливості окремих об'єктів;
- активізація інноваційних процесів та розвиток індустріальної інфраструктури.

Література

1. Мех Ю.В., Горобець Д.Д., Головка В.Р. Державно-приватне партнерство в секторі безпеки України: основні принципи та форми. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2022. Випуск 74. Частина 2. С. 224-231.

2. Вінник О.М. Інституційна форма державно-приватного партнерства: про-

блеми правового регулювання. *Актуальні питання інноваційного розвитку*. 2011. № 1. С. 6-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2011_1_3

3. Пашинін О.А. Публічно-приватне партнерство як форма реалізації права власності у сфері господарювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 261-265. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2024/62.pdf

4. Жук В.П., Омельченко А.С. Сутність та особливості публічно-приватного партнерства. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. 2017. № 1. Том 28 (67). С. 47-51.

5. Пухкал О. Г. Інституційний вимір державно-приватного партнерства в Україні. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів: матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю*. Київ : НАДУ. 2019. Т. 1. С. 5-7.

6. Сукманюк В. Публічно-приватне партнерство як інструмент розвитку транспортної інфраструктури. *Академічні візії*. 2025. Випуск 47. С. 1-12.

7. Grimsey D., Lewis M.K. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*. 2002. 20(2). P. 240-252.

8. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19 червня 2025 року № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20#Text>

9. Palokha O. Development of municipal-private partnership in the system of municipal crediting of Ukraine. *Technology audit and production reserves*. 2018. № 5(5). P. 4-8.

10. Круглов В.В. Регіональний аспект державно-приватного партнерства на основі кластерного підходу в процесі децентралізації владних повноважень в Україні. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2016. Вип. 4 (55). С. 81-86.

11. Круглов В.В., Горлова А.О. Державно-приватне партнерство в системі міжмуніципального співробітництва. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2017. Випуск 2. С. 343-351.

12. Сімсон О.Е. Правова модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері : монографія. Харків : Право. 2013. 448 с.

13. Tirado D.M., Beatriz I.M. Public-private partnerships: trends, perspectives and opportunities. 2021. Nova Science Publishers. Inc. URL: <https://doi.org/10.52305/EXYV3481>

14. Оліярник В.В., Бірюшов Д.М. Механізми державно-приватного партнерства на місцевому рівні. *Ефективність державного управління*. 2024. Випуск 1 (78/79). С. 33-38. URL: <https://doi.org/10.36930/507805>

15. Гращенко І.С. Особливості публічно-приватного партнерства під час війни. *European scientific journal of Economic and Financial innovation*. 2025. № 3 (17). С. 533-542.

Nazar Hudyma

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
MECHANISM AT THE LEVEL OF
LOCAL GOVERNMENT BODIES:
ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT**

The article substantiates the administrative and legal aspect of the use of public-private partnership at the level of local self-government bodies.

The author analyzes and summarizes scientific approaches to interpreting the essence of the concept of «public-private partnership».

Based on the analysis of theoretical principles, it is determined that public-private partnership is most often understood as a combination of material and intangible resources of society (state or local self-government) and the private

sector (private enterprises) on a long-term and mutually beneficial basis for the creation of public goods (improvement and development of territories, development of engineering and social infrastructure, etc.).

It is substantiated that public-private partnership is aimed at the active functioning of state authorities, as well as local self-government bodies in Ukraine to create a better investment climate in the implementation of existing economic potential, taking into account long-term strategic advantages.

It is argued that public-private partnership for local governments is a critically important tool for attracting extra-budgetary investments in the development of municipal infrastructure (housing and communal services, roads, social facilities). This mechanism makes it possible to modernize facilities without a direct burden on the budget, share risks with business, improve the quality of services for the population.

It is noted that as a result of the effective implementation of public-private partnership projects, the level of public trust in local governments increases and the tools for financial involvement develop.

The author draws conclusions, emphasizes the importance of public-private partnership projects at the local level and outlines the main principles on which the public-private partnership mechanism is based. In addition, the conditions for the functioning of public-private partnership in martial law are noted.

Keywords: mechanism, public-private partnership, local governments, cooperation, martial law.