# ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

***ЄФІМЕНКО К.О. - аспірантка кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заступник директора Департаменту відновлення та культурної реінтеграції деокупованих територій, начальник відділу відновлення діяльності закладів культури Міністерства культури та стратегічних комунікацій України***

***ORCID: 0000-0001-5865-5673***

***УДК 342.9: 351***

***DOI: https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2024.3.10***

*У статті досліджено науково-теоретичні засади щодо розуміння поняття публічного управління у сфері державно-приватного партнерства. Представлено різноманітні наукові погляди на категорію державно-приватного партнерства. Наводиться розуміння державно-приватного партнерства з позиції наукових здобутків окремих дослідників, у контексті вузького та широкого трактування категорії. Розглянуто визначення державно-приватного партнерства з позиції вітчизняного законодавства. Наведено визначення поняття державно-приватного партнерства міжнародними організаціями (у міжнародних документах). Розкрито сутність та завдання публічного управління. Встановлено відмінності між публічним управлінням, державним управлінням та публічним адмініструванням. З огляду на наявність у законодавстві та науковій літературі невизначеності запропоновано авторське визначення категорії публічного управління у сфері державно-приватного партнерства.*

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, публічне управління, публічне адміністрування, публічне управління в сфері державно-приватного партнерства в Україні, дефініція.*

**Постановка проблеми**

Державно-приватне партнерство як форма взаємодії держави та бізнесу є доволі перспективною для розвитку та повоєнного відновлення України і чудово себе зарекомендувала у більшості розвинених країн світу. Реалії, з якими довелося зіштовхнутися Україні в останні роки, призводять до необхідності пошуку та законодавчого закріплення нових підходів до побудови механізмів взаємодії влади та суспільства. Зазначена проблема стосується, в першу чергу, публічного управління у сфері державно-приватного партнерства.

Враховуючи ситуацію, що склалася на сьогодні в Україні через збройну агресію Російської Федерації, існує гостра потреба у відбудові зруйнованої інфраструктури та реалізації масштабних модернізаційних проєктів у різних секторах економіки, що потребує залучення значних інвестиційних ресурсів з боку приватного бізнесу. Крім того, існує необхідність першочергового спрямування державних коштів на відсіч збройної агресії і забезпечення потреб оборони. Тому одним із пріоритетних завдань держави є розбудова партнерських відносин з метою формування сприятливого середовища для залучення приватних інвестицій.

Ірина Запатріна у дослідженні «Досвід післявоєнного відновлення міст світу: уроки для України» звертає увагу, що застосування в Україні механізму державно-приватного партнерства (далі – ДПП) має високий потенціал для відновлення населених пунктів, зокрема перспективними є неконцесійні ДПП, джерелом надходження по яким є донорські фонди. Водночас, з огляду на дуже обмежений досвід реалізації проєктів ДПП в Україні та низький

потенціал публічної влади з питань ДПП на центральному та місцевому рівнях, до підготовки та запуску таких проєктів слід підходити дуже уважно і обережно, щоб не повторювати негативний досвід відновлення інших країн [1, с. 74].

Крім того, з огляду на зниження купівельної спроможності населення в Україні під час війни та впровадження механізмів, які дозволяють державі брати на себе довгострокові зобов'язання щодо фінансування видатків на користь приватного партнера за договорами, укладеними в рамках ДПП, активно зростає інтерес бізнесу до отримання державного фінансування за проєктами ДПП.

Створення необхідного інституційного середовища, формування відповідних адміністративно-правових механізмів з оптимальним розподілом ризиків між партнерами є передумовою для налагодження успішного партнерського діалогу державного і приватного секторів з метою впровадження проєктів ДПП в Україні.

Система публічного управління формується з урахуванням постійних змін суспільно-економічного стану в країні. У сфері ДПП на сьогодні існує необхідність шукати нові підходи до формування теоретико-методологічних основ управлінської діяльності щодо партнерської взаємодії публічного та приватного секторів, створення демократичних механізмів прийняття рішень, прозорості і підзвітності публічних органів з передачею окремих функцій держави приватним партнерам із обґрунтованим розподілом ризиків та доходів у процесі реалізації проєктів.

Отже, актуальним на сьогодні в Україні є формування понятійно-категоріального апарату, вивчення сутності та функцій публічного управління у сфері ДПП, зокрема з метою підвищення потенціалу публічної влади в питаннях реалізації проєктів ДПП.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Незважаючи на існування в Україні законодавчо закріпленого визначення поняття ДПП, різні вчені, у першу чергу залежно від приналежності до галузі знань, по-різному визначають поняття ДПП. Дослідженню окремих аспектів ДПП, із наданням власного визначення поняттю, присвячені праці, зокрема, таких вітчизняних та зарубіжних науковців: С.В. Боднар, І.В. Запатріна, С.М. Нарожний, К.В. Павлюк, Е.С. Сава, Х. Ван Хем та ін. Разом з тим, питання публічного управління у сфері державно-приватного партнерства залишається недослідженим та існує необхідність у визначенні зазначеного поняття.

### Формулювання цілей

Мета статті- проаналізувати питання та надати власне визначення поняттю публічного управління у сфері державно-приватного партнерства.

### Виклад основного матеріалу

У загальному концептуальному трактуванні ДПП – це особлива форма відносин влади і бізнесу, інститут взаємодії різних суб'єктів власності, що мають спільні цілі та рівноправний характер як за видатками та ризиками, так і за отриманими результатами [2, с. 69].

У широкому сенсі ДПП розглядається як комплексний інструмент залучення інвестицій у капіталомісткі інфраструктурні проєкти і визначається як будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади та бізнесу в економіці, політиці, культурі, науці тощо [2, с. 70]. Також у широкому сенсі під ДПП розуміється взаємовигідне середньо- і довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах (починаючи від контрактів на виконання робіт і закінчуючи консультаціями держави і бізнес асоціацій) і яке ставить за мету вирішення політичних і суспільно значимих завдань на національному, регіональному і місцевому рівнях [3, с. 11].

У вузькому сенсі ДПП розглядається як взаємодія бізнесу і влади у процесі реалізації соціально значущих проєктів, що мають загальнодержавне значення, і визначається як пряма економічна форма державної підтримки підприємницької діяльності, що полягає в участі держави у фінансуванні певної соціально значущої діяльності суб'єктів підприємництва [4, с. 159]. Крім

того, у вузькому сенсі під ДПП розуміють довгострокове співробітництво між державою і приватним сектором, що регулюється договором, з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проєкту: від планування до експлуатації, включаючи технічне обслуговування [3, с. 10].

У сучасній науковій літературі можна виділити такі два підходи до визначення ДПП:

1) економічний підхід: ДПП виконує роль інституту непрямої приватизації (напівприватизації) з перерозподілом повноважень між державою та бізнесом у галузях, які не можуть бути приватизовані, але для розвитку яких у держави відсутні кошти (житлово-комунальне господарство, соціальна сфера, транспорт, благоустрій населених пунктів, об'єкти культурної спадщини та інші). При цьому, умовами ефективності ДПП є: ступінь участі бізнесу у реалізованому проєкті і збереження за державою високого рівня господарської активності та прав власності [2, с. 70];

2) підхід, заснований на державному управлінні: ДПП є формою оптимізації виконання державою своїх обов'язків перед суспільством, тобто безперебійного надання населенню публічних благ [5, с. 46].

Американський дослідник Е. Сава, розуміючи під ДПП будь-які взаємини державного і приватного секторів, визначає ДПП як будь-яку угоду, за якою державний і приватний сектори економіки об'єднуються для виробництва товарів і надання послуг [6, с. 105].

Х. Ван Хем і Ю. Копен'ян вважають, що ДПП – це довгострокове співробітництво державного і приватного секторів, у рамках якого вони спільно розробляють продукт або послуги, поділяють ризики, витрати і ресурси, пов'язані з цими продуктами або послугами [7].

Запатріна І. В. визначає ДПП як інституціональний і організаційний альянс державної влади й приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значимих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання публічних послуг у масштабах усієї країни або окремих територій [8, с. 53].

Боднар С.В. визначає ДПП як організаційно-правовий інститут, в основі якого лежить система суспільних відносин, які складаються, реалізуються, змінюються і припиняються між компетентними суб'єктами публічної влади стосовно формування та реалізації державної політики у відповідній сфері і представниками приватного сектору, що ґрунтується на засадах паритетності, узгодженості позицій та взаємної відповідальності, і мають на меті підвищення ефективності надання робіт/послуг у відповідній сфері, зміцнення та розвиток трудового потенціалу як держави в цілому, так і окремих конкретних сфер і галузей національного господарства, а також оптимізацію джерел і використання ресурсів, необхідних для належного забезпечення відповідної сфери [9, с. 54].

В Україні законодавче визначення ДПП закріплено в Законі України «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон), відповідно до якого ДПП – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним Законом [10].

Світовий банк визначає ДПП як механізм, за допомогою якого уряд закуповує публічні послуги та/або впроваджує державні інфраструктурні проєкти, використовуючи ресурси та досвід приватного сектору. Партнерство з приватним сектором допомагає знайти нові рішення і залучити фінансування туди, де уряди стикаються зі

старінням чи нестачею інфраструктури та потребують більш ефективних послуг [11].

У Зеленій книзі Комісії Європейського Союзу під ДПП розуміються форми співпраці між публічними органами влади та сфери бізнесу з метою забезпечення фінансування, спорудження, відновлення, управління та підтримки інфраструктури або надання послуг [12].

Водночас варто зазначити, що в європейських країнах усталене в категоріально-понятійному апараті словосполучення «public private partnership» є більш широким за своїм трактуванням, аніж застосоване в Україні поняття ДПП. Так, дефініція «public» (публічний) до кола суб'єктів партнерства відносить не тільки органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, інституції громадського суспільства – всі соціальні сили, що ставлять за мету задоволення суспільних благ та надають публічні послуги.

Отже, на сьогодні понятійно-категоріальний апарат ДПП не сформований, серед науковців відсутнє єдине розуміння сутності ДПП, визначення поняття ДПП різниться залежно від приналежності науковців до галузі знань. При цьому, всі дефініції мають дискусійні положення, а замість офіційно закріпленого поняття ДПП доцільно використовувати поняття «публічно-приватне партнерство», тим самим розширивши коло суб'єктів у частині публічного партнера.

Поняття «публічний» походить від латинського слова publicus – суспільний, народний. У юридичній термінології «публічний» розкривається в таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право» [13, с. 198]. Це означає, що джерелом публічної влади є народ, а публічне управління та адміністрування передбачає управління за участю народу, що здійснюється з метою задоволення суспільних інтересів.

Публічне управління може бути визначено як діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [14, с. 144]. Внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей публічне управління здатне забезпечити значне підвищення ефективності управлінської діяльності.

В українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто підміняється терміном «state» (державний). При цьому, потребують розмежування поняття публічного управління, публічного адміністрування та державного управління. Внаслідок запозичення цих термінів з іноземних мов і заміни звичного для наукової доктрини терміна «державне управління» на більш сучасні термінологічні конструкції у вітчизняній науці і практиці існує ситуація невизначеності. Поняття публічного управління і публічного адміністрування вживаються в науковій літературі часто як близькі, але не тотожні, а інколи як синоніми[15, с. 162].

Термін «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [16, с. 43].

Публічне адміністрування за своєю природою спрямоване на ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів людини, що є остаточною метою механізму державного управління. У той же час державне управління характеризується своїм внутрішнім виразом – здійснюється по відношенню до системи органів і установ держави, об'єктів права власності держави. Об'єктом державного управління є сам апарат держави, який, у свою чергу, побудований і призначений для того, щоб в якості зовнішньої функції здійснювати публічне адміністрування [16, с. 46].

При цьому, державне управління може бути визначено як засіб впливу держави на суспільство і громадян для досягнення передусім інтересів держави, натомість публічне адміністрування – як спосіб задовольнити інтереси фізичних та юридичних осіб, за допомогою наявного у публічної адміністрації потенціалу (правового, фінансового, кадрового, інформаційного) [17, с. 140].

Вітчизняне законодавство наділяє органи державної влади та місцевого самоврядування відповідними повноваженнями в процесі реалізації проєктів ДПП, що дає можливість формувати та реалізовувати політику державно-приватного партнерства, проводити моніторинг процесу підготовки та виконання проєктів ДПП, здійснювати контрольні функції.

Так, Верховна Рада України як законодавчий орган державної влади формує ключові засади правового регулювання відносин у сфері ДПП. Відповідно до Закону суб'єктами публічної адміністрації у сфері ДПП є Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки України та органи місцевого самоврядування. Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 Міністерство фінансів України забезпечує оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення ДПП внаслідок прямих і непрямих зобов'язань державного партнера, доцільності та можливості надання державної підтримки, та погодження висновку Мінекономіки, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України – аналіз можливих екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на довкілля та подання відповідних пропозицій, Антимонопольний комітет України – аналіз дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції та законодавства у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання та подання відповідних пропозицій, Фонд державного майна України – перевірку інформації щодо укладених договорів оренди стосовно об'єктів державно-приватного партнерства та інших питань, що належать до його компетенції, та подання відповідних пропозицій. Державна організація «Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства», що належить до сфери управління Мінекономіки, утворена з метою надання практичної допомоги в процесі підготовки проектів ДПП.

Отже, система публічного управління у сфері ДПП, враховуючи сукупність суб'єктів управління та притаманні їм повноваження, засоби та регламентовані процедури, вирішує питання, направлені на регулювання економічної сфери держави, створюючи нормативне поле та умови щодо реалізації проєктів, які характеризуються значними фінансовими, майновими, управлінськими витратами державного та приватного партнерів, довгостроковістю відносин, розподілом відповідальності і ризиків та має на меті задоволення суспільних потреб у визначених законодавством сферах, що в кінцевому рахунку дає значний соціально-економічний ефект.

**Висновок**

Публічне управління у сфері ДПП може бути визначено як сукупність суб'єктів управління та притаманних їм повноважень, засобів та регламентованих процедур, яким делеговані відповідні публічні повноваження та які визначають політику у сфері ДПП, забезпечують нормативно-правове регулювання відносин у цій сфері та здійснюють координуючий, владно-організуючий та регулюючий вплив на сферу ДПП на основі врахування запитів і потреб суспільства шляхом реалізації суспільно важливих довгострокових публічних проєктів із значними фінансовими, майновими, управлінськими витратами та розподілом відповідальності і ризиків державного та приватного партнерів.

**Література**

1. Запатріна І.В., доктор економічних наук, професор. Шатковська А.О., кандидат ... Досвід післявоєнного відновлення міст світу: уроки для України. Київ. -2023. - Режим доступу: https://era-ukraine.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/Doslidzhennia_

Dosvid-pisliavoiennoho-vidnovlennia -mist.pdf;

2. Нарожний С. М. Теоретичні засади організації державно-приватного партнерства / С. М. Нарожний // Актуальні проблеми державного управління. - 2014. - № 2. - С. 67-74. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_2_11;

3. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10-19;

4. Солодаренко М. Сутнісно-теоретичні підходи до розуміння категорії державно-приватне партнерство / М. Солодаренко // Наук. вісн. [Одеського нац. екон. ун-ту]. — 2015. — № 3. — С. 156–172;

5. Gerrard M. B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – №3 – P. 45-51;

6. Savas, E. S. Privatization and Public Private Partnerships, N. Y.: Chatham House Publishers,2000, p. 105-106;

7. Ham, H. Van, Koppenjan, J. Building Public-Private Partnerships: Assesing and Managing Risks in Port Development / Ham H. Van, Koppenjan J. // Public Management Review.2001. - Vol. 3. - № 4. – Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/254348156_Building_public-private_partnerships_Assessing_and_managing_risks_in_port_development;

8. Запатріна, І. В. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Економіст. – 2011. – №3. – С. 52-58;

9. Боднар Сергій Вікторович. Адміністративно-правові засади забезпечення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти : Доктор юридичних наук : спец.. 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право : захищена 2024-09-27; . Приватний вищий навчальний заклад «Вінницький фінансово-економічний університет». – Вінниця, 0524U000267[https://nrat.ukrintei.ua/searchdb/?_token=ATZb3mmxCn0P2xgVbZFeAy4TiA7cb1Y3clvQwYRe&temaSearch1=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B5+%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE&typeSearch1=okd&tab=small#];

10. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text;

11. Public-private partnership legal resource center / The World Bank Group. Електронний ресурс. – Режим доступу: https:// ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships;

12. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions: Commission of the European Communities. Електронний ресурс. – Режим доступу: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en;

13. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П С. 398 с.;

14. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.;

15. Махначова Н.М., Бондар В.О. Суб'єкти публічного управління: понятійно-категоріальний аналіз законодавчих норм. Право та державне управління. 2022. № 2. URL: http://pdujournal.kpu.zp.ua/archive/2_2022/22.pdf;

16. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник АПСВТ. 2020. № 3-4. С. 41-47. Режим доступу: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-41-47.pdf;

17. Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 137-140.

***Yefimenko K.O.***
*kristina.olegovna0@gmail.com*

**THE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

Public-private partnership as a form of interaction between the state and business is quite promising for the development and post-war recovery of Ukraine. The realities that Ukraine has faced in recent years have led to the need to find and legislate new approaches for interaction between the government and society. This problem primarily concerns the regulation of public administration in the field of public-private partnerships.

The creation of the necessary institutional environment, the formation of appropriate administrative and legal mechanisms and a clear distribution of risks are prerequisites for the successful continuation of the partnership dialogue between the public and private sectors. This requires a theoretical and methodological analysis of the essence and features of this phenomenon in Ukraine, as well as a study of the concept and functions of public administration in the public-private partnership sector.

The article examines the scientific and theoretical foundations for understanding the concept of public administration in the field of public-private partnership. Various scientific views on the category of public-private partnership are analysed.

The article considers the definition of public-private partnership in Ukrainian legislation. Also, the definitions of the concept and features of public-private partnership by international organisations (in international documents) are provided.

The differences between public management, state administration and public administration are determined. Given the uncertainty in the national legislation and scientific literature, the author's own definition of the category of public administration in the field of public-private partnership is proposed.

***Key words:*** public-private partnership, public management, public administration, public administration in the sphere of public-private partnership in Ukraine, definition.