ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ЄФІМЕНКО К.О. - аспірантка кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка, заступник директора Департаменту стратегічного планування та інвестиційного розвитку - начальник відділу відновлення та інвестиційної діяльності Міністерства культури та стратегічних комунікацій України

ORCID: 0000-0001-5865-5673

УДК 342.9: 351

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.69

У статті досліджено особливості публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства в Україні з позицій системного підходу. Обґрунтовано доцільність використання терміна «публічно-приватне партнерство» як такого, що більш повно відображає сучасну модель взаємодії публічної влади та приватного сектору. Розкрито зміст публічно-управлінської системи ППП через характеристику її основних компонентів: суб'єкта, об'єкта, керуючого впливу та зворотного зв'язку. Доведено, що ключовою особливістю публічного управління у сфері ППП є договірний характер реалізації управлінського впливу. Запропоновано авторське визначення поняття публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства. Обґрунтовано адміністративно-правову природу договору публічно-приватного партнерства як спеціального різновиду адміністративного договору та розкрито особливості трансформації приватного партнера в суб'єкта публічного управління в межах реалізації проєктів ППП.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, публічне управління, публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства, договір ППП, адміністративний договір, особливості публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства, приватний партнер.

Постановка проблеми

У контексті формування ефективної системи публічного управління в Україні, здатної забезпечувати реалізацію публічного інтересу в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та зростання суспільного запиту на якісні публічні послуги, державно-приватне партнерство (далі – ДПП) набуває особливого значення як інструмент взаємодії публічної влади та приватного сектору, спрямований на модернізацію інфраструктури, залучення інвестицій і підвищення ефективності управлінських рішень. Саме через механізми ДПП держава отримує можливість залучати інвестиції, управлінські та технологічні ресурси приватного сектору для реалізації суспільно значущих проєктів, зберігаючи при цьому контроль за дотриманням публічного інтересу.

Водночас практика реалізації проєктів ДПП в Україні свідчить про наявність системних проблем, пов'язаних із фрагментарністю нормативно-правового регулювання, складністю процедур, недостатньою інституційною спроможністю публічних партнерів та неузгодженістю повноважень органів публічної влади.

Крім того, на сьогодні у законодавстві України використовується поняття ДПП. Разом з тим, термін «публічно-приватне партнерство» (далі –ППП) більш точно відповідає сучасній моделі взаємодії публічної влади та приватного сектору, у зв'язку із чим доцільно законодавчо закріпити та впровадити у науково-правову доктрину поняття «публічно-приватне партнерство», а також надати визначення поняттю «публічне управління у сфері публічно-приватного партнерства».

Отже, актуальним на сьогодні в Україні є дослідження ППП як об'єкта публічного управління, формування відповідного понятійно-категоріального апарату, вивчення системи та особливостей публічного управління у сфері ППП, а також дослідження договору ППП як інструменту реалізації владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню окремих аспектів ДПП, із наданням власного визначення поняттю ДПП, присвячені праці зокрема таких вітчизняних науковців: Є. Генсіровського, І. Запатріної, Ю. Мех, С. Нарожного, О. Сімсон та ін. Також, рядом дослідників у науковій літературі неодноразово підкреслювалося, що термін «публічно-приватне партнерство» (ППП) більш точно відповідає сучасній моделі взаємодії публічної влади та приватного сектору, ніж традиційний «державно-приватне партнерство» (ДПП). Зокрема, В. Устименко та Р. Джабраілов обґрунтовували доцільність переходу до використання поняття «публічно-приватне партнерство» як такого, що більш повно відображає коло суб'єктів, форм і зміст сучасних партнерських відносин. Аналогічної позиції дотримуються В. Горник та В. Сімак, які наголошують на відповідності поняття «публічне» сучасному категоріально-понятійному апарату законодавства України та європейським правовим стандартам. Крім того, окремі аспекти публічного управління вивчали, зокрема, І. Ковбас, В. Колпаков та ін. Разом з тим, питання публічного управління в сфері ППП залишається недослідженим та існує необхідність у визначенні зазначеного поняття, а також у дослідженні його особливостей.

Формулювання цілей

Мета статті - дослідити особливості публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства (на підставі визначення публічно-управлінської системи ППП) та запропонувати визначення поняття публічного управління у сфері публічно-приватного партнерства. Також, стаття присвячена обґрунтуванню адміністративно-правової природи договору публічно-приватного партнерства як інструменту управлінського впливу та розкриттю особливостей трансформації приватного партнера в суб'єкта публічного управління в межах реалізації проєктів ППП.

Виклад основного матеріалу

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 [1].

Разом з тим, поняття «публічний партнер» охоплює ширше коло суб'єктів, ніж просто центральні органи державної влади, включаючи місцеве самоврядування та інші публічні інституції. Відтак, дискусійним є використання прикметника «державний» в контексті понять «державний партнер», «державно-приватне партнерство», оскільки в статті 1 Закону, можна вважати, що йдеться про більш широке коло партнерів, крім суб'єктів державного управління об'єктами державної власності. Отже, замість офіційно закріпленого поняття ДПП доцільно використовувати поняття «публічно-приватне партнерство», тим самим розширивши коло суб'єктів в частині, зокрема, органів місцевого самоврядування як публічних партнерів.

Х. Ван Хем і Ю. Копен'ян вважають, що ППП являє собою довгострокове співробітництво державного і приватного секторів, в якому вони спільно розробляють продукт

або послуги, поділяють ризики, витрати і ресурси, пов'язані з цими продуктами або послугами [2].

Разом з тим, можна запропонувати публічно-приватне партнерство визначити як офіційне довгострокове співробітництво між органами публічної влади та приватними партнерами пов'язане із забезпеченням публічного інтересу, наданням суспільно корисних послуг за умови передачі приватному партнеру частини ризиків, що здійснюється на основі укладеного у встановленому законодавством порядку договору [3].

В українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління». При цьому, на думку Вольської О.М., публічне управління має розглядатися як система, що включає механізми державного управління (політичний, правовий, організаційний, економічний) та місцевого самоврядування (кадрову, адміністративну й організаційну складові) [4, с. 17].

Розглядаючи поняття публічного управління у сфері ППП, необхідно звернути увагу на його особливості, виходячи із загальних підходів щодо основних компонентів системи публічного управління, яка складається з таких компонентів:

1) суб'єкт управління (джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан (суб'єкти публічної влади);

2) об'єкт управління (те, на що спрямовано керуючий вплив суб'єкта, що функціонує під цим впливом (суспільні відносини);

3) керуючий вплив (комплекс владних, цілеспрямованих, організуючих і імперативних команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни у ньому);

4) зворотні зв'язки (інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті (реалізація норм права, правозастосовча практика) [5, С. 63].

Публічно-управлінська система ППП включає аналогічні ключові компоненти, що й загальна система публічного управління, але зі своїми особливостями щодо реалізації керуючого впливу (через договір). Розглянемо основні компоненти цієї системи в контексті ППП:

1) суб'єкт управління у сфері ППП (публічний партнер, а після укладання угоди ППП – публічний та приватний партнер). Публічним партнером у ППП може бути, зокрема, держава в особі відповідного державного органу або територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування (а також визначене державне чи комунальне підприємство публічного сектору). Саме публічний партнер ініціює та організовує проект ППП, виконуючи функції керівництва: обирає приватного партнера, визначає цілі проекту, укладає договір та здійснює загальний нагляд за його реалізацією. Таким чином, суб'єкт публічного управління в системі ППП – це джерело керуючого впливу, яке представляє інтереси суспільства і публічної влади в партнерстві, що реалізується через договір, укладений публічним та приватним партнером. Так, після укладання договору ППП приватний партнер також стає суб'єктом управління у сфері ППП.

2) об'єкт управління у ППП – суспільні відносини та проєкт як елемент суспільних відносин, на який спрямовано вплив публічного партнера, – зокрема, конкретний проект ППП або сфера послуг, що розвивається в рамках партнерства. Це можуть бути існуючі чи новостворювані об'єкти інфраструктури або послуги, які потребують інвестицій та розвитку. Наприклад, об'єктом ППП може бути будівництво і експлуатація дороги, модернізація системи теплоенергетики, створення медичного закладу тощо – тобто суспільно значимі об'єкти/послуги, що залишаються у публічній власності або під контролем держави, хоча реалізуються за участю приватного партнера. В межах договору ППП приватний партнер бере на себе зобов'язання щодо фінансування, створення/будівництва та технічного обслуговування відповідного об'єкта ППП, а публічний партнер контролює, щоб цей об'єкт відповідав встановленим вимогам і суспільним інтересам.

3) керуючий вплив у системі ППП (інструменти впливу – договірні умови) здійснюється через комплекс владних та ор-

ганізаційних дій, але специфіка ППП полягає в тому, що таким інструментом є насамперед договір. На відміну від прямого адміністративного наказу, держава впливає на приватного партнера через умови договору публічно-приватного партнерства (договору концесії), який детально визначає права та обов'язки сторін відповідно до закону. Іншими словами, договір ППП – це головний механізм реалізації публічного управління в партнерстві: він встановлює цільові завдання, стандарти виконання робіт, розподіл ризиків, відповідальність сторін та систему контролю за результатами. Всі управлінські рішення та імперативні вимоги до приватного партнера закріплюються у цьому договорі в межах, визначених законодавством – обидві сторони зобов'язані дотримуватися норм чинного законодавства та умов угоди. Важливо, що публічний партнер не може виходити за межі договору у своєму впливі: принцип невтручання забороняє державним органам безпідставно втручатися в діяльність приватного партнера поза умовами, передбаченими договором. Таким чином, керуючий вплив реалізується через нормативно закріплені договірні важелі (наприклад, через положення договору про контроль якості, санкції за невиконання, звітування тощо), підкріплені нормами адміністративного та господарського права. Сам договір ППП, будучи укладеним відповідно до закону, має обов'язкову силу і стає інструментом публічного управління, за допомогою якого досягаються реальні зміни у об'єкті (поліпшення інфраструктури, надання послуг тощо).

4) зворотний зв'язок у ППП (моніторинг та оцінка результатів) – це інформація, яка надходить до суб'єкта управління (публічного партнера) про хід та результати реалізації проекту, що дозволяє оцінити ефективність керуючого впливу та зміни в об'єкті управління. У контексті ППП зворотній зв'язок забезпечується через механізми моніторингу, звітності та нагляду за виконанням договору, що передбачає контроль публічним приватного партнера. Публічний партнер та уповноважені органи отримують дані про те, як приватний партнер виконує свої зобов'язання, чи досягаються заплановані показники та суспільні результати. Зокрема, в Україні профільні органи (наприклад, Мінекономіки або інші) організовують перевірки виконання договорів ППП, проводять моніторинг реалізації проектів та узагальнюють результати партнерства. Така практика реалізації норм права (правозастосування) у сфері ППП забезпечує постійний контроль за тим, як договірні умови втілюються в життя. За підсумками зворотного зв'язку публічний партнер може вживати необхідних заходів – від коригування управлінських рішень (наприклад, внесення змін до договору в межах закону) до застосування передбачених санкцій або навіть дострокового припинення партнерства, якщо цілі не досягаються. Таким чином, через зворотній зв'язок публічна влада отримує інформаційну основу для оцінки успішності ППП і забезпечення підзвітності приватного партнера перед суспільством.

Отже, публічно-управлінська система ППП складається із суб'єкта (публічного партнера), об'єкта (суспільних відносин (проєкта), на які спрямоване партнерство), керуючого впливу (реалізованого через договірні механізми в рамках закону) та зворотного зв'язку (моніторингу і оцінки результатів). Головна особливість цієї системи – використання договору як основного інструменту публічного управління: саме через контракт держава здійснює владно-організуючий вплив на процес реалізації проекту, тоді як постійний моніторинг і правозастосовча практика забезпечують корекцію та відповідальність у ході партнерства. Це відрізняє ППП від традиційних методів публічного управління, поєднуючи публічні цілі та ресурси приватного сектора на умовах, прозоро визначених угодою та законодавством.

Таким чином, публічне управління в сфері ППП - це діяльність суб'єктів управління з притаманними їм повноваженнями, засобів та регламентованих процедур, яким делеговані відповідні публічні повноваження та які визначають політику у сфері ППП, забезпечують нормативно-правове регулювання відносин у цій сфері та здій-

снюють координуючий, владно-організуючий та регулюючий вплив на сферу ППП 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 публічного та приватного партнерів [6].

При цьому, важливо зазначити, що, на відміну від цивільно-правового договору, адміністративний договір характеризується такими ключовими ознаками, релевантними для сфери публічно-приватного партнерства: а) обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень, який діє в межах наданої йому публічної компетенції; б) спрямованістю на реалізацію публічного інтересу, а не виключно приватної вигоди сторін; в) укладенням і виконанням на підставі норм публічного права із дотриманням спеціальної адміністративної процедури; г) наявністю механізмів публічного контролю, моніторингу та відповідальності, у тому числі можливості судового контролю в адміністративному судочинстві.

Договір публічно-приватного партнерства доцільно розглядати як спеціальний різновид адміністративного договору. Його адміністративно-правова природа зумовлена, по-перше, публічним характером мети — забезпечення суспільно значущих потреб; по-друге, особливим суб'єктним складом, де публічний партнер діє як суб'єкт владних повноважень; по-третє, спеціальною процедурою підготовки, відбору приватного партнера та укладення договору; по-четверте, наявністю системи контролю, моніторингу та відповідальності за результати реалізації проєкту. А ключовою особливістю договору ППП як інструменту публічного управління є трансформація правового статусу приватного партнера. Приватний партнер не набуває статусу органу публічної влади, однак у межах укладеного договору ППП він наділяється управлінсько-значущим статусом. Це виявляється у покладенні на нього обов'язків щодо дотримання стандартів надання публічних послуг, виконання встановлених показників результативності, здійснення звітності, допуску публічного контролю, а також реалізації визначених договором публічних завдань. У такий спосіб приватний партнер фактично включається в механізм реалізації управлінського впливу публічної влади, діючи в межах делегованих і нормативно обмежених повноважень.

Висновок

Публічно-приватне партнерство є більш коректним поняттям порівняно з державно-приватним партнерством з огляду на охоплення ширшого кола суб'єктів, зокрема органів місцевого самоврядування, як публічних партнерів, а отже термін «публічно-приватне партнерство» точніше відображає суб'єктний склад і мету співробітництва. Публічне управління у сфері ППП можна розглядати як систему організуючих, регулятивних, координаційних та контрольних дій суб'єктів публічної влади, спрямованих на ініціювання, підготовку, реалізацію та оцінювання проєктів публічно-приватного партнерства в інтересах суспільства на основі принципів належного врядування. Публічно-управлінська система ППП відтворює класичні компоненти публічного управління (суб'єкт, об'єкт, керуючий вплив, зворотний зв'язок), але її ключовою відмінністю є договірний спосіб реалізації керуючого впливу: управлінські вимоги, показники ефективності, контроль і санкції імплементуються переважно через договір ППП у межах закону, а зворотний зв'язок забезпечується моніторингом, звітністю та правозастосовною практикою. Договір ППП доцільно розглядати як спеціальний різновид адміністративного договору та інструменту управлінського впливу, що обумовлює трансформацію приватного партнера, який не будучи органом влади, у межах договору ППП набуває управлінсько-значущого статусу (обов'язки щодо стандартів послуг, KPI, звітності, допуску контролю та виконання публічних завдань), що фактично включає його в механізм реалізації публічної політики у сфері ППП.

Література

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text;

2. Van Ham H., Koppenjan J. Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development. Public Management Review. 2001. Vol. 3. No. 4. P. 593–616

3. Yefimenko K., Frolov M., Sokorynskyi Y., Buryk M., Noskov O. Regulatory Mechanisms of Business-Government Interaction in the Field of Administrative Management: Global Practices and Opportunities for the State. International Journal of Organizational Leadership. 2025. Vol. 14, First Special Issue, January 2025. URL: https://ijol.cikd.ca/article_60848_d7c5ebc5e58bdcb6be09ba922eaf2a74.pdf;

4. Вольська О.М. Публічне управління як системне явище в сучасному суспільстві. Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка. 2020. Випуск 3, С.15-20. URL: http://tnv-econom.ksauniv.ks.ua/index.php/journal/article/view/82/80.

5. Адміністративне право : навч. посіб. / Гонтар З. Г., Купчак М. Я., Харчук А. І. / – Львів : СПОЛОМ, 2019. – 172 с.

6. Єфіменко К. О. Поняття публічного управління у сфері державно-приватного партнерства. Право та державне управління. 2024. № 3. С. 69–79. URL: https://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2024-3/Pravo_ua_2024_3_069.pdf.

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

CONCEPT AND FEATURES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIP.

The article examines the features of public governance in the field of public–private partnership in Ukraine from the perspective of a systemic approach. The expediency of using the term public–private partnership is substantiated, as it more fully reflects the contemporary model of interaction between public authorities and the private sector. The content of the public governance system in the field of public–private partnership is revealed through the characterization of its key components: the subject of governance, the object of governance, the governing (managerial) influence, and feedback mechanisms. It is demonstrated that the defining feature of public governance in the field of public–private partnership is the contractual nature of the implementation of managerial influence. An author's definition of the concept of public governance in the field of public–private partnership is proposed. The administrative-law nature of the public–private partnership agreement is substantiated as a special type of administrative contract, and the features of the transformation of the private partner into a subject of public governance within the implementation of public–private partnership projects are disclosed.

Keywords: state–private partnership, public–private partnership, public governance, public governance in the field of public–private partnership, public–private partnership agreement, administrative contract, features of public governance in the field of public–private partnership, private partner.