

Віталій Васильович Венгер,
доктор економічних наук, с.н.с.,
ORCID 0000-0003-1018-0909,
e-mail: vengerv@ukr.net,

Оксана Миколаївна Кушніренко,
доктор економічних наук, доцент,
ORCID 0000-0002-3853-584X,
e-mail: kushnksena@gmail.com,

ДУ «Інститут економіки та прогнозування
Національної академії наук України», м. Київ

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ОСНОВИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Вступ. В умовах обмеженості державних фінансових ресурсів, нагальної потреби у модернізації інфраструктури та повоєнного відновлення територій, Україна потребує ефективних та дієвих інструментів залучення довгострокових інвестицій. Одним із найбільш перспективних підходів до досягнення цієї мети є публічно-приватне партнерство (ППП), яке дозволяє поєднати ресурси та експертизу публічного і приватного секторів для спільної реалізації стратегічно важливих проєктів. У сучасних умовах PPP розглядається не лише як інструмент залучення додаткових фінансових ресурсів, а й як важливий елемент моделі державної інвестиційної політики, що здатен сприяти структурній трансформації економіки, підвищенню якості суспільних послуг, забезпеченню прозорості управління та зміцненню довіри між державою, бізнесом і суспільством.

Розширення практик PPP в Україні набуває особливого значення у контексті потреби швидкого відновлення зруйнованої війною інфраструктури, розвитку соціальної сфери, модернізації енергетичного сектору, транспортної логістики та екологічної безпеки. При цьому важливо враховувати не лише фінансово-економічні аспекти, а й інституційні передумови, зокрема ефективність нормативно-правового забезпечення, наявність професійних управлінських структур, механізмів контролю та моніторингу проєктів PPP, а також обмеження і загрози промислового розвитку України в умовах воєнного стану.

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю формування цілісного підходу до реалізації PPP як системного елементу моделі державної інвестиційної політики, що забезпечує довгострокову сталість інвестиційних процесів, забезпечує реконструкцію інфраструктури та прискорює залучення приватних інвестицій в процеси відновлення регіонів, а також сприяє інтеграції України до європейського економічного простору.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Огляд останніх наукових публікацій засвідчує високий рівень зацікавленості академічної спільноти у вивченні природи, інструментів та галузевих особливостей реалізації ДПП в Україні. Автори концентрують увагу як на загальних проблемах нормативно-правового забезпечення (Р. Поляков [1], С. Макуха [2]), так і на прикладних аспектах – орендній формі партнерства у сфері науки та освіти (А. Федосова [3]), туристичній галузі (К. Гібкін [4]), космічній індустрії (С. Карпенко [5]), а також інформаційній безпеці (О. Шевчук, С. Чорний [6]).

Однією з ключових тем сучасного наукового дискурсу є проблема інституційного оформлення суб'єктів публічно-приватного партнерства. Так, С. Карпенко неодноразово звертається до питання формування адміністративно-правового статусу учасників партнерства, зокрема в галузях, які традиційно вважалися виключно державною прерогативою – як-от космос чи національна безпека [7]. Це вказує на поступову трансформацію управлінської парадигми та визнання ролі приватного сектору у стратегічно важливих сферах.

Проблематика фінансового забезпечення PPP досліджується Б. Шулюком [8] і Ф. Ткачиком [8], які акцентують увагу на потребі в ефективних інструментах бюджетної підтримки проєктів за участі держави. З іншого боку, роботи В. Дабіжі та О. Самкова [9] демонструють необхідність вивчення досвіду інших країн і адаптації глобальних практик до національного контексту. Особливу цінність у цьому контексті має дослідження В. Круглова [10], що підкреслює значення інноваційних технологій і цифровізації у сфері публічно-приватного партнерства – як вектору інтеграції з ЄС та каталізатору структурних змін.

Низка дослідників звертає увагу на необхідність забезпечення системного підходу до розвитку PPP. Зокрема, Г. Шпакова та ін. [11] підкреслюють важливість впровадження інноваційних підходів у



процесі повоєнного відновлення інфраструктури. Такі підходи мають базуватися на взаємовигідному розподілі ризиків і прозорості процедур. Водночас у роботі А. Кропельницького [12] наголошується на відсутності узгоджених стратегічних документів та слабкій інституційній спроможності органів влади щодо реалізації комплексних партнерських проєктів.

Більшість зарубіжних вчених наголошують на ефективності PPP як стратегічних інструментів для розвитку інфраструктури та покращення надання послуг, що формує механізми його реалізації, сприяючи розробці та впровадженню сталих та адаптивних інвестиційних проєктів для економічного зростання, інноваційного розвитку та екологічного відновлення [13]. Забезпечуючи ефективну мобілізацію ресурсів, розвиток інфраструктури та впровадження інновацій через співпрацю держави та бізнесу, проєкти PPP сприяють досягненню Цілей сталого розвитку [14]. К. Касаді, К. Еріксон, Р. Левітт, Д. Ешлі, Р. Логчер, Д. Кеттл, Дж. Форрер та ін. наголошують, що PPP є важливим механізмом стимулювання економічного та інфраструктурного зростання, пропонуючи модель співпраці, яка використовує сильні сторони як державного, так і приватного секторів [15].

Обґрунтування ролі PPP як інструменту інвестиційної політики постійно знаходиться в центрі уваги провідних міжнародних організацій, зокрема МВФ, ОЕСР, ЮНІДО та ін. Зокрема, в Оглядах інвестиційної політики ЮНКТАД зазначено, що публічні інвестиційні проєкти (ППП) відіграють важливу роль у забезпеченні підтримки громад та отриманні переваг для сталого розвитку. Це підтверджується результатами оцінки інвестиційної бази в 50 країнах, яка включає режим регулювання прямих іноземних інвестицій, оподаткування, заходи зі сприяння розвитку бізнесу, наявність робочої сили та їх кваліфікація, доступ до землі, екологічні показники, правила конкуренції та ін. [16]. ОЕСР розробила принципи PPP, які сприяють налагодженню ефективного співробітництва між урядовими установами та приватним сектором [17].

Загалом, аналіз наукового доробку дозволяє стверджувати, що хоча PPP вже стало об'єктом численних теоретичних і прикладних досліджень, низка важливих питань залишається відкритою. Зокрема, йдеться про потребу комплексного вивчення інструментів реалізації PPP саме в інвестиційних проєктах, їх впливу на трансформацію державної інвестиційної політики та формування ефективного інституційного середовища. Такий підхід є необхідним для забезпечення дієвості партнерства у стратегічно важливих секторах економіки, особливо в умовах повоєнного відновлення.

Метою статті є обґрунтування моделі взаємодії держави та бізнесу для реалізації інвестиційної політики України на основі публічно-приватного партнерства, з урахуванням сучасних викликів, ре-

гіональної специфіки та міжнародного досвіду для забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Публічно-приватне партнерство – це інституційно оформлена форма довгострокової співпраці між органами державної влади або місцевого самоврядування та приватними суб'єктами господарювання з метою спільної реалізації суспільно важливих проєктів [2; 11]. У центрі такої співпраці лежить розподіл функцій, ризиків, ресурсів та відповідальності на основі контракту або іншої юридично зобов'язальної угоди.

Теоретичне підґрунтя PPP ґрунтується на поєднанні економічної ефективності приватного сектору з суспільною орієнтацією та стратегічними пріоритетами державного управління, що дозволяє створювати спільну цінність для суспільства, інвесторів та держави. Зокрема, на цьому наголошується в документах ОЕСР, де зазначається, що PPP – це довгострокові угоди між урядом та приватним партнером, за якими приватний партнер надає та фінансує державні послуги, використовуючи капітальний актив, розділяючи пов'язані з цим ризики. PPP можуть надавати державні послуги як щодо інфраструктурних активів (таких як мости, дороги), так і щодо соціальних активів (таких як лікарні, комунальні послуги, в'язниці) [17].

Ключовими характеристиками PPP [1; 3] є чіткий розподіл ризиків між сторонами відповідно до їхньої спроможності управляти цими ризиками (наприклад, будівельні, фінансові, експлуатаційні ризики можуть покладатися на приватного партнера, а політичні або регуляторні – залишатися за державою); залучення приватного капіталу для фінансування, проєктування, будівництва та експлуатації об'єктів інфраструктури; збереження за державою функцій контролю та регуляції, що забезпечує дотримання стандартів якості, доступності та безпеки наданих послуг.

Наведене свідчить про те, що PPP є дієвим інструментом реалізації інвестиційної політики, зокрема в таких аспектах як: мобілізація додаткових ресурсів для реалізації великих інфраструктурних проєктів у ситуаціях, коли державний чи місцевий бюджети обмежені; оптимізація використання бюджетних коштів завдяки принципу «плати за результат», коли платежі здійснюються лише після введення об'єкта в експлуатацію або на етапі надання послуг; інноваційність та управлінська гнучкість, які приносить приватний сектор, дозволяють скоротити терміни реалізації, знизити витрати та підвищити якість; управління повним життєвим циклом проєкту, коли приватний партнер відповідає не лише за будівництво, а й за експлуатацію, технічне обслуговування, модернізацію або демонтаж; підвищення якості публічних послуг.

Особливої ваги PPP набуває у періоди кризового відновлення, таких як повоєнна відбудова чи подолання наслідків економічних або екологічних

катастроф. У таких умовах держава потребує швидкої реалізації інфраструктурних проєктів без надмірного навантаження на бюджет; має змогу скористатися експертизою та технологіями приватного сектору, зокрема міжнародних інвесторів і донорів; формує нову інституційну архітектуру управління розвитком, в основі якої лежить принцип партнерства.

Інвестиційні проєкти, що реалізуються в межах публічно-приватного партнерства, здебільшого мають капіталомісткий характер та орієнтовані на довгострокове створення об'єктів суспільного значення. Основна мета таких проєктів полягає у забезпеченні ефективної модернізації інфраструктури та наданні якісних публічних послуг, водночас створюючи економічну вигоду для приватного інвестора. В рамках державної інвестиційної політики ППП виконує функції мультиплікатора бюджетних

ресурсів, каталізатора модернізації публічних послуг, інструменту мінімізації фінансових ризиків та способу активізації економіки на національному й місцевому рівнях [9; 11-12]. Однак ефективність цього інструменту безпосередньо залежить від того, наскільки чітко, прозоро й збалансовано побудована структура його реалізації.

В розвинутих країнах, зокрема ЄС та США, ППП охоплює такі сфери, як транспортна інфраструктура, енергетика, охорона здоров'я, освіта, цифровізація, екологічні проєкти і розвиток міської інфраструктури з акцентом на стійкість та інновації.

В Україні публічно-приватне партнерство ще перебуває на стадії становлення і характеризується обмеженою кількістю реалізованих проєктів. Галузевий розподіл укладених договорів ППП, що реалізовано в Україні у 2024 р. показано на рис. 1.

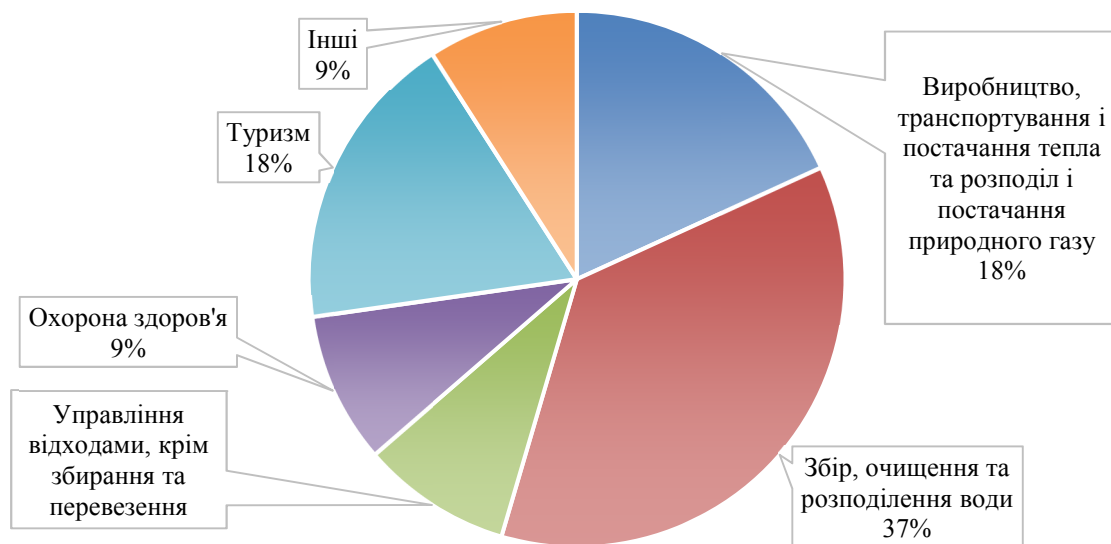


Рис. 1. Сфери, в яких реалізовувалися проєкти ППП у 2024 р.

Складено за даними [18].

Договори ППП, що реалізовувалися в Україні у 2024 р. найчастіше укладалися у таких галузях, як енергетика і ЖКГ (електростанції, водоочисні споруди, об'єкти ВДЕ, системи теплопостачання); туризм; охорона здоров'я та освіта (лікарні, поліклініки, школи, освітні та наукові центри); управління відходами; інші – транспортна інфраструктура (дороги, мости, залізниця, аеропорти, порти); цифрова інфраструктура (платформи електронного врядування, кібербезпека, геоінформаційні системи); логістика та промислові зони (індустріальні парки, логістичні хаби, вантажні термінали).

Незважаючи на широкий спектр потенційних сфер застосування, статистичні дані за 2018–2024 роки свідчать про значні виклики у сфері реалізації ППП в Україні. Упродовж цього періоду загальна кількість укладених договорів залишалася відносно стабільною – від 187 до 200 щорічно [18].

Проте кількісний ріст не супроводжувався якісними зрушеннями, що вказує на системну кризу інституційного, організаційного та проектного забезпечення ППП. Кількість договорів, які не реалізуються, зросла з 131 у 2018 р. до 176 у 2023 р., що становить майже 84% усіх активних договорів. Попри збільшення кількості договорів, частка невиконуваних залишається майже незмінною (114–119 щороку), що свідчить про відсутність оцінки невдалих проєктів, брак механізмів реструктуризації або закриття неефективних договорів та штучне «нагромадження» проблемних кейсів у системі.

Протягом 2024 р. 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) [18]. Кількість розірваних договорів зросла з

14 у 2018 р. до 53 у 2024 р. – майже в чотири рази. Така ситуація вказує на відсутність якісного проектного супроводу, нестачу механізмів незалежної оцінки проектів, перевантаження системи «нежиттєздатними» ініціативами. Це є тривожним сигналом, який свідчить про низьку якість підготовки договорів, нерівномірність очікувань сторін та високу невизначеність реалізаційного середовища.

Із 2022 р. в статистиці з'явилася нова категорія – договори, призупинені через війну. Їх кількість складала: 13 у 2022 р., 10 у 2023 р., 11 у 2024 р. [18]. Це свідчить про наявність фізичних та безпекових

бар'єрів для реалізації ППП, а також підкреслює нестачу інструментів обліку реального стану проектів на місцях, що унеможлиблює комплексний аналіз втрат і коригування стратегій.

Усе це вказує на необхідність системного перегляду підходів до розвитку ППП, з урахуванням як загальнонаціональних викликів, так і регіональної специфіки, адже нерівномірність економічного розвитку, різний рівень інституційної спроможності місцевої влади та обмежений доступ до інвестиційних ресурсів зумовлюють значні відмінності в реалізації ППП (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість договорів ППП укладених в Україні за 2015–2023 рр.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	+/- зміна 2023/2015
Волинська									1	1
Дніпропетровська			1	1	1	1	2	2	3	3
Донецька	7	7	5	6	6	8	8	8	8	1
Житомирська	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Закарпатська	4	4	9	4	4	4	4	4	4	-
Запорізька	7	7	7	7	7	11	11	11	11	4
Івано-Франківська	1	2	2	2	2	1	1	1	2	1
Київська	1	11	13	19	15	13	13	13	14	13
Кіровоградська	1		1	2	2	2	2	2	2	1
Луганська	1	1	1	1	1	5	5	5	5	4
Львівська	4	4	4	4	5	8	8	8	8	4
Миколаївська	15	15	15	15	15	18	18	18	18	3
Одеська	14	14	9	8	9	1	1	1	2	-12
Полтавська	113	113	114	110	110	110	110	110	110	-3
Тернопільська	2	2	2	2	2					-2
Харківська	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Херсонська	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-
Хмельницька	2	1	3	3	3	4	4	4	4	2
Чернівецька						1	1	1	1	1
Чернігівська	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-

Складено за даними [18].

У більш розвинених регіонах, таких як Київська, Львівська чи Дніпропетровська області, ППП частіше реалізується у формі концесій, будівництва інфраструктурних об'єктів або енергомодернізаційних проектів. Водночас у менш розвинених або постраждалих від бойових дій регіонах рівень впровадження ППП значно нижчий через обмеження в управлінському потенціалі та інвестиційній привабливості. Це вимагає комплексної підтримки з боку держави – як через нормативно-правове сприяння, так і через цільові програми розвитку спроможності громад та регіонів у сфері ППП.

Поряд з такими перевагами як наявність значного потенціалу для застосування ППП у ключових сферах повоєнної модернізації, реальний стан реалізації інвестиційних проектів демонструє кризу довіри, управління і якості. Для того щоб ППП стало ефективним інструментом відновлення та розвитку, Уряд України розпочав реформу управління публічними інвестиціями (Public Investment Management). Це дозволить спрямовувати обмежений фінансовий ресурс на ключові проекти, що відповідають пріори-

тетам відновлення і враховують актуальні потреби українців [19].

Механізм реалізації ППП у межах державної інвестиційної політики охоплює послідовність взаємопов'язаних етапів, кожен із яких має своє функціональне, правове та організаційне наповнення, що забезпечує ефективність та сталий розвиток інвестиційних проектів [20].

Ініціювання проекту передбачає комплексний процес ідентифікації та обґрунтування суспільної потреби, яка не може бути адекватно задоволена через традиційні бюджетні механізми. На цьому етапі ініціатором може виступати як державний орган, так і приватна компанія, що визначає пріоритетність проекту в контексті соціально-економічного розвитку регіону або держави загалом. Ключовою складовою є всебічний аналіз доцільності застосування механізму ППП, який базується на прогнозах довгострокових економічних вигід, соціального впливу, екологічної безпеки та загальної стійкості проекту. Цей етап включає попередні консультації з зацікавленими сторонами, визначення потенційних ризиків

та вигод, а також формування концептуального бачення, що слугує основою для подальших дій.

Підготовка проєкту передбачає розробку техніко-економічного обґрунтування (ТЕО), в якому оцінюються фінансові, технічні, правові, екологічні та соціальні аспекти проєкту. У процесі підготовки проводиться детальний аудит регуляторного середовища з метою виявлення та мінімізації законодавчих бар'єрів, аналіз життєвого циклу об'єкта з урахуванням витрат на будівництво, експлуатацію та утилізацію, а також визначення потенційних ризиків. Крім цього, на цьому етапі здійснюються консультації з потенційними приватними партнерами, залучаються експертні групи, розробляються критерії відбору та готується пакет документів для конкурсної або переговорної процедури. Надійність та якість підготовки є вирішальними чинниками для мінімізації ризиків неефективного використання ресурсів і забезпечення життєздатності проєкту.

Вибір приватного партнера здійснюється за допомогою конкурсної процедури, яка забезпечує принципи відкритості, конкурентності та рівного доступу для всіх зацікавлених суб'єктів. У виняткових випадках, передбачених законодавством, може застосовуватися переговорна процедура з урахуванням специфіки проєкту. Процедура відбору спрямована не лише на визначення найбільш економічно вигідної пропозиції, а й на забезпечення відповідності потенційного партнера стратегічним пріоритетам, стандартам якості, соціальним критеріям та вимогам щодо мінімізації ризиків. Важливо, що відбір має базуватися на прозорих та чітко визначених критеріях, які передбачають не лише фінансову спроможність, а й досвід реалізації аналогічних проєктів, інноваційний потенціал та соціальну відповідальність.

Укладання договору формалізує домовленості між державним та приватним партнерами і встановлює правову основу для взаємодії протягом усього терміну реалізації проєкту. У договорі детально регламентуються обов'язки сторін, механізми розподілу ризиків, строки виконання зобов'язань, умови фінансування, гарантії повернення інвестицій, а також процедури вирішення спорів. Особлива увага приділяється юридичній збалансованості документації, що має запобігати можливим зловживанням та конфліктам інтересів, а також забезпечувати довгострокову стабільність умов співпраці. Важливо, щоб договір містив положення щодо адаптації до змін зовнішніх і внутрішніх факторів, що можуть впливати на реалізацію проєкту.

Фінансування та реалізація проєкту включає мобілізацію інвестиційних ресурсів із різних джерел – приватних капіталів, державних бюджетних коштів, грантів, кредитів. В умовах України значну роль відіграють міжнародні фінансові організації, які забезпечують не лише фінансову підтримку, а й інституційну допомогу, технічну експертизу, а також контроль за дотриманням високих стандартів

управління проєктами. У процесі реалізації здійснюється координація дій усіх учасників, управління ризиками, а також моніторинг прогресу з метою своєчасного виявлення та усунення проблемних моментів. Ефективна реалізація передбачає суворе дотримання строків і бюджетних обмежень, а також впровадження інноваційних підходів і технологій. Моніторинг, аудит та контроль є невід'ємними складовими механізму ППП, що забезпечують прозорість, підзвітність та якість реалізації проєкту на всіх етапах. Державний аудит, громадський моніторинг, незалежне оцінювання ефективності та ризиків сприяють формуванню довіри між партнерами та суспільством загалом.

Модель взаємодії держави та бізнесу в межах інвестиційної політики на основі публічно-приватного партнерства в Україні базується на створенні умов для довгострокових інвестицій, оптимізації витрат при збереженні державного контролю та передбачає підготовку, подання, оцінку та пріоритезацію відповідно встановлених критеріїв концепцій публічних інвестиційних проєктів (ППП). Основними ознаками такої моделі є [21]:

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років) заснованих на договорі;

- створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом, потенційно включаючи управління пов'язаною послугою;

- значна управлінська відповідальність приватного партнера, що передбачає передачу частини ризиків приватному партнеру на значну частину життєвого циклу активу, на додаток до передачі ризиків, пов'язаних з будівництвом;

- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт ППП: приватний партнер надає значну частину фінансування, при цьому винагорода в значній мірі залежить від операційної ефективності (експлуатаційної готовності та/або використання) з метою взаємоузгодження інтересів обох сторін;

- залучення зовнішніх коштів дозволяє державному партнеру реалізувати одразу декілька проєктів та сплачувати пізніше участь у фінансуванні проєкту стимулює приватного партнера до зменшення вартості початкових інвестицій;

- забезпечення експлуатаційної готовності та належної експлуатації/обслуговування інфраструктури, оптимізації витрат повного циклу життя інфраструктури (Life-cycle cost management).

Слід відмітити, що незважаючи на воєнні загрози, перебої з енергопостачанням, кібератаки, в Україні відбувається активне впровадження цифрових технологій як невід'ємної складової моделі ППП. Мова йде про електронну комунікаційну платформу цифрової системи DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management),

яка забезпечує єдиний цифровий маршрут для всіх проектів відбудови, збирає всі дані за проектами в режимі онлайн, графічно відображає ці дані та забезпечує їх публікацію відповідно до глобального стандарту Open Contracting Data Standard [22]. Такі інструменти сприяють своєчасному прийняттю управлінських рішень, мінімізації корупційних ризиків та підвищенню загальної ефективності публічної інвестиційної діяльності.

На порталі DREAM наразі зареєстровано 789 інвестиційних проектів загальним бюджетом 2,6 трлн грн, з яких на стадії реалізації (більше 80%) зафіксовано лише 14, переважна більшість – це проектні ідеї (238). Ключовою проблемою є низький рівень фінансового покриття ПП, який наразі становить лише 29,4% або 763,26 млрд грн. Дефіцит фінансування в умовах війни суттєво ускладнює реалізацію публічних проектів в Україні, обмежуючи можливості держави щодо інвестування в інфраструктуру, соціальні послуги та відновлення критичних об'єктів, що, у свою чергу, посилює вимоги до якості, обґрунтованості та ефективності кожного проекту [23].

Враховуючи означене, інноваційні та наукові проекти залишаються поза увагою можливості фінансування за рахунок публічних коштів, навіть якщо вони матимуть високу суспільну цінність та економічну результативність. Фінансування ПП, відповідно до визначених критеріїв, вимог та підходів, включає передусім традиційні та інфраструктурні галузі, а також обмежує доступ наукових установ до можливості реалізації проектів за публічні кошти та не стимулює розвиток секторів економіки, де інноваційна складова є визначальною. Це потребує розширення категорій критеріїв пріоритетності розподілу публічних інвестицій на відповідний рік категорією «Інноваційність та рівень готовності до впровадження», що дасть змогу підвищити ефективність використання державних коштів, спрямованих на будівництво і модернізацію інфраструктури країни на принципах «Build Back Better».

Незважаючи на наявність базового правового регулювання у сфері публічно-приватного партнерства, яке передбачене Законом України «Про державно-приватне партнерство», Законом України «Про концесію» та рядом підзаконних актів, фактична імплементація механізмів ППП залишається обмеженою. Реалізація таких проектів стикається з комплексом системних, інституційних, організаційних і фінансових бар'єрів, які перешкоджають перетворенню ППП на ефективний інструмент розвитку інфраструктури, регіональної економіки та державної інвестиційної політики загалом [24]. Перш за все мова йде про відсутність єдиної національної стратегії розвитку ППП в Україні, яке досі не інтегроване як цілісний елемент у державну інвестиційну політику. Відсутність чіткого стратегічного бачення, системних пріоритетів та узгоджених із секторальними політиками цілей призводить до фраг-

ментарності ініціатив, непослідовності у прийнятті рішень і слабкої координації між центральними та місцевими органами влади. Зокрема, більшість територіальних громад не мають необхідного кадрового, технічного або організаційного потенціалу для формування якісних проектів ППП. Бракує фахівців із підготовки ТЕО, управління ризиками, ведення переговорів із інвесторами, а також знань щодо правових аспектів укладання договорів партнерства. До того ж, відсутність чіткої системи розподілу ризиків та державних гарантій для інвесторів призводить до невизначеності у питанні механізмів компенсації втрат або гарантій прибутковості, неефективності ризик-менеджменту, що стримує приватних інвесторів від участі у проектах.

Висновки. Незважаючи на наявність нормативно визначеного механізму реалізації ППП, фактична практика в Україні свідчить про суттєвий розрив між задекларованими цілями та досягнутими результатами. Дані за 2018–2024 рр. хоч і вказують на стабільний рівень укладення ППП-договорів, однак частка проектів, що переходять до етапу реалізації, зменшується, водночас збільшується кількість розірваних угод, що свідчить про недостатню ефективність існуючої моделі інвестиційної політики у сфері ППП та необхідність її вдосконалення.

Аналіз наявних проблем підтверджує наявність низки проблем системного характеру пов'язаних з відсутністю узгодженої стратегії, слабкістю інституційної спроможності, складністю процедур та низьким рівнем довіри приватних інвесторів до держави. Ключовою проблемою залишається відсутність єдиного стратегічного бачення, яке б інтегрувало ППП як інструмент не лише в загальнонаціональну інвестиційну політику, а й у секторальні та регіональні стратегії відбудови й розвитку.

Низька проектна спроможність органів місцевого самоврядування, які є безпосередніми ініціаторами проектів ППП, обумовлена нестачею фахових кадрів, досвіду та фінансових ресурсів. Це обмежує здатність громад якісно готувати ТЕО, вести переговори з потенційними інвесторами та забезпечувати юридичну підтримку проектів. Складність процедур, надмірна бюрократизація та відсутність уніфікованих підходів до підготовки і реалізації ППП лише посилюють цю проблему, призводячи до затягування термінів, відсутності проектного циклу і невиправданих витрат.

Вирішення питання гарантії та розподілу ризиків, зокрема впровадження чітких механізмів компенсації втрат, страхування ризиків, а також законодавчо гарантованого захисту інвестицій сприятиме довгостроковому стратегічному партнерству між державним і приватним секторами, а включення до критеріїв пріоритетності розподілу публічних інвестицій категорії «Інноваційність та рівень готовності до впровадження» дасть змогу підвищити ефективність використання державних коштів, спрямованих

на будівництво і модернізацію інфраструктури країни на принципах «Build Back Better».

Таким чином, ефективне функціонування ППП в Україні можливе лише за умови реформування існуючої моделі інвестиційної політики в частині оновлення підходів до планування, ініціювання та супроводу інвестиційних проєктів.

нуючої моделі інвестиційної політики в частині оновлення підходів до планування, ініціювання та супроводу інвестиційних проєктів.

Література

1. Поляков Р. Б. Поняття та функції державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 86. С. 182-189. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i86.2435>.
2. Макуха С. М. Державно-приватне партнерство: проблеми та перспективи для України. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2022. № 1-2. С. 9-23. DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.1-2\(80-81\).2022.9-23](https://doi.org/10.33987/vsed.1-2(80-81).2022.9-23).
3. Федосова А. Г. Особливості здійснення орендної форми державно-приватного партнерства у науково-освітній сфері в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2022. Вип. 93. С. 44-53. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i93.3313>.
4. Гібкін К. Р. Інноваційні механізми державно-приватного партнерства як інструмент розвитку туристичної галузі в Україні. *Суспільство та національні інтереси*. 2024. № 8. С. 548-557. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-8\(8\)-548-557](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-8(8)-548-557).
5. Карпенко С. До проблеми формування сучасної системи вітчизняних суб'єктів адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства в космічній галузі України. *Юридичний вісник*. 2023. № 2. С. 110-119. DOI: <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2023.14>.
6. Шевчук О. Р., Чорний Є. М. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 19. С. 127-133. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.17>.
7. Карпенко С. Р. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу суб'єктів державно-приватного партнерства в космічній галузі України. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 29. С. 221-229. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-25>.
8. Шулюк Б. С., Ткачик Ф. П. Бюджетна підтримка проєктів державно-приватного партнерства: реалії світової та української практики. *Бізнес Інформ*. 2024. № 7. С. 378-385. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2024-7-378-385>.
9. Дабіжа В. В., Самков О. О. Розвиток державно-приватного партнерства для України з досвіду світової практики. *Modern scientific journal*. 2024. Вип. 4. С. 62-73. DOI: <https://doi.org/10.36994/2786-9008-2024-4-9>.
10. Круглов В. В. Інноваційні технології у державно-приватному партнерстві: досвід Європейського Союзу для України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2024. № 2. С. 75-89.
11. Шпакова Г. В., Шпаков А. В., Іванова Т. М. Інноваційні підходи та перспективи державно-приватного партнерства для відновлення інфраструктури в Україні. *Просторовий розвиток*. 2024. Вип. 8. С. 542-556. DOI: <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2024.8.542-556>.
12. Кропельницький А. О. Стан та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в сучасних умовах. *Науковий вісник Полісся*. 2024. № 1. С. 106-116. DOI: [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1\(28\)-106-116](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1(28)-106-116).
13. Zai P. V., Lazar A.M.V. Exploring Public-Private Partnership frameworks in Europe: Study period 2020–2023. *Journal of Financial Studies & Research*. 2025. Vol. 2025 (2025). DOI: <https://doi.org/10.5171/2025.676799>.
14. Liu L. X., Clegg S., Pollack J. The Effect of Public–Private Partnerships on Innovation in Infrastructure Delivery. *Project Management Journal*. 2024. Vol. 55 (1). P. 31-49. DOI: <https://doi.org/10.1177/87569728231189989>.
15. Casady C., Eriksson K., Levitt R., Scott W... (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*. 2019. Vol. 22. P. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>.
16. Investment Policy Reviews and public-private partnerships: best practices and recommendations. *UNCTAD*. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/1042/unctad-investment-policy-reviews-and-public-private-partnerships-best-practices-and-recommendations>.
17. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. *OECD/LEGAL/0392*. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>.
18. Стан здійснення ДПП в Україні (2025). Міністерство економіки України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini&isSpecial=true>.
19. Улютін Д. Реформа управління публічними інвестиціями забезпечить максимально ефективне використання обмежених ресурсів для відновлення України. *Міністерство фінансів України*. 2024. 6 листоп. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/reforma_upravlinnia_publichnimi_investitsiiami_zabezpechit_maksimalno_efektivne_vikoristannia_obm_ezhenikh_resursiv_dlia_vidnovlennia_ukraini_-_denis_uliutin-4874.
20. Петрова І. П. Досвід реалізації інвестиційних проєктів на засадах партнерства влади, бізнесу та суспільства в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2024. № 1 (46). С. 61-67. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2024.1\(46\).61-67](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2024.1(46).61-67).
21. Державно-приватне партнерство: ознаки та переваги. База знань ДПП. Агенція з підтримки державно-приватного партнерства. URL: <https://pppagency.gov.ua/uk/knowledge-lab/>.
22. Мінінфраструктури презентувало комунікаційну платформу електронної екосистеми управління відновленням DREAM. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mininfrastruktury-prezentovalo-komunikatsiinu-platformu-elektronnoi-ekosystemy-upravlinnia-vidnovlenniam-dream>.
23. Публічні інвестиційні проєкти. *DREAM*. URL: https://bi.dream.gov.ua/?select=_Language/%5B%5D/#/investmentProjects.
24. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.

References

1. Poliakov, R. B. (2020). Poniattia ta funktsii derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Concepts and functions of public-private partnership]. *Aktualni problemy derzhavy i prava – Current problems of state and law*, Issue 86, pp. 182-189. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i86.2435> [in Ukrainian].
2. Makuha, S. M. (2022). Derzhavno-pryvatne partnerstvo: problemy ta perspektyvy dlia Ukrainy [Public-private partnership: problems and prospects for Ukraine]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen – Socio-Economic Research Bulletin*, 1-2, pp. 9-23. DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.1-2\(80-81\).2022.9-23](https://doi.org/10.33987/vsed.1-2(80-81).2022.9-23) [in Ukrainian].
3. Fedosova, A. H. (2022). Osoblyvosti zdiisnennia orendnoi formy derzhavno-pryvatnoho partnerstva u nauково-osvitnii sferi v Ukraini [Features of implementation of lease form of public-private partnership in scientific-educational sphere in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavy i prava – Current problems of state and law*, Issue 93, pp. 44-53. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i93.3313> [in Ukrainian].
4. Hibkin, K. R. (2024). Innovatsiini mekhanizmy derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak instrument rozvytku turyzmu v Ukraini [Innovative mechanisms of public-private partnership as an instrument for tourism development in Ukraine]. *Suspilstvo ta natsionalni interesy – Society and national interests*, 8, pp. 548-557. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-8\(8\)-548-557](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-8(8)-548-557) [in Ukrainian].
5. Karpenko, S. (2023). Do problemy formuvannia suchasnoi systemy vitchyznianskykh subiektiv administratyvno-pravovoho rehuliuвання derzhavno-pryvatnoho partnerstva v kosmichnii haluzi Ukrainy [To the problem of forming modern system of domestic subjects of administrative-legal regulation of public-private partnership in space industry of Ukraine]. *Yurydychnyi visnyk – Legal Bulletin*, 2, pp. 110-119. DOI: <https://doi.org/10.32782/yuv.v2.2023.14> [in Ukrainian].
6. Shevchuk, O. R., Chornyi, Ye. M. (2021). Pravove rehuliuвання derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sferi informatsiinoi bezpeky [Legal regulation of public-private partnership in information security]. *Yurydychnyi biuleten – Legal Bulletin*, Issue 19, pp. 127-133. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.17> [in Ukrainian].
7. Karpenko, S. R. (2023). Zahalna kharakterystyka administratyvno-pravovoho statusu subiektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v kosmichnii haluzi Ukrainy [General characteristics of administrative-legal status of public-private partnership subjects in space industry of Ukraine]. *Yurydychnyi biuleten – Legal Bulletin*, Issue 29, pp. 221-229. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-25> [in Ukrainian].
8. Shuliuk, B. S., Tkachyk, F. P. (2024). Biudzhethna pidtrymka proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva: realii svitovoi ta ukraïnskoi praktyky [Budget support of public-private partnership projects: realities of world and Ukrainian practice]. *Biznes Inform – Business Inform*, No. 7, pp. 378-385. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2024-7-378-385> [in Ukrainian].
9. Dabizha V.V., Samkov O.O. (2024). Rozvytok derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia Ukrainy z dosvidu svitovoi praktyky [Development of public-private partnership for Ukraine based on world practice experience]. *Modern scientific journal*, Issue 4, pp. 62-73. DOI: <https://doi.org/10.36994/2786-9008-2024-4-9> [in Ukrainian].
10. Kruhlov, V. V. (2024). Innovatsiini tekhnolohii u derzhavno-pryvatnomu partnerstvi: dosvid Yevropeiskoho Soiuzu dlia Ukrainy [Innovative technologies in public-private partnership: EU experience for Ukraine]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: State Administration*, No. 2, pp. 75-89 [in Ukrainian].
11. Shpakova, H. V., Shpakov, A. V., Ivanova, T. M. (2024). Innovatsiini pidkhody ta perspektyvy derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia vidnovlennia infrastruktury v Ukraini [Innovative approaches and prospects of public-private partnership for infrastructure restoration in Ukraine]. *Prostorovi rozvytok*, Issue 8, pp. 542-556. DOI: <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2024.8.542-556> [in Ukrainian].
12. Kropelnytskyi, A. O. (2024). Stan ta perspektyvy rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v suchasnykh umovakh [State and prospects of public-private partnership development in current conditions]. *Naukovyi visnyk Polissia – Scientific Bulletin of Polissya*, No. 1, pp. 106-116. DOI: [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1\(28\)-106-116](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2024-1(28)-106-116) [in Ukrainian].
13. Zai, P. V., Lazar, A. M. V. (2025). Exploring public-private partnership frameworks in Europe: Study period 2020–2023. *Journal of Financial Studies & Research*, Vol. 2025, Article 676799. DOI: <https://doi.org/10.5171/2025.676799>.
14. Liu, L. X., Clegg, S., Pollack, J. (2024). The Effect of Public-Private Partnerships on Innovation in Infrastructure Delivery. *Project Management Journal*, 55(1), pp. 31-49. DOI: <https://doi.org/10.1177/87569728231189989>.
15. Casady, C., Eriksson, K., Levitt, R., Scott, W. (2019). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: An institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22, pp. 1-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>.
16. Investment policy reviews and public-private partnerships: best practices and recommendations. *UNCTAD*. Retrieved from <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/1042/unctad-investment-policy-reviews-and-public-private-partnerships-best-practices-and-recommendations>.
17. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. *OECD/LEGAL/0392*. Retrieved from <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>.
18. Stan zdiisnennia DPP v Ukraini [Status of PPP implementation in Ukraine]. (2025). *Ministry of Economy of Ukraine*. Retrieved from <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppvUkraini&isSpecial=true>. [in Ukrainian].
19. Ulutin, D. (2024, November 6). Reforma upravlinnia publichnymi investytsiiami zabezpechyt maksimalno efektyvne vykorystannia obmezhenykh resursiv dlia vidnovlennia Ukrainy [Reform of public investment management ensures maximum efficient use of limited resources for Ukraine's recovery]. *Ministry of Finance of Ukraine*. Retrieved from https://mof.gov.ua/uk/news/reforma_upravlinnia_publichnymi_investitsiiami_zabezpechit_maksimalno_efektivne_vikorystannia_obm_ezhenikh_resursiv_dlia_vidnovlennia_ukraini_-_denis_uliutin-4874 [in Ukrainian].
20. Petrova, I. P. (2024). Dosvid realizatsii investytsiinykh proektiv na zasadakh partnerstva vlady, biznesu ta suspilstva v Ukraini [Experience of implementation of investment projects based on partnership of government, business and society in Ukraine]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, No. 1 (46), pp. 61-67. DOI: [https://doi.org/10.37405/1729-7206.2024.1\(46\).61-67](https://doi.org/10.37405/1729-7206.2024.1(46).61-67) [in Ukrainian].
21. Derzhavno-pryvatne partnerstvo: oznaky ta perevahy [Public-private partnership: signs and advantages]. *Public-Private Partnership Agency*. Retrieved from <https://pppagency.gov.ua/uk/knowledge-lab/> [in Ukrainian].
22. Mininfrastruktury prezentovalo komunikatsiinu platformu elektronnoi ekosystemy upravlinnia vidnovlenniam DREAM [Ministry of Infrastructure presented the communication platform of the electronic ecosystem for DREAM recovery management].

Cabinet of Ministers of Ukraine. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/mininfrastruktury-prezentovalo-komunikatsiinu-platformu-elektronnoi-ekosystemy-upravlinnia-vidnovlenniam-dream> [in Ukrainian].

23. Public investment projects. *DREAM Analytics*. Retrieved from https://bi.dream.gov.ua/?select=_Language/%5D/BUK%5D/#/investmentProjects. [in Ukrainian].

24. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrainy vid 1 lytnia 2010 roku № 2404-VI (zi zminamy ta dopovnennyamy) [On public-private partnership: Law of Ukraine dated July 1, 2010, No. 2404-VI (with amendments and additions)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> [in Ukrainian].

Венгер В. В., Кушніренко О. М. Формування моделі публічно-приватного партнерства як основи інвестиційної політики України

Досліджено механізм реалізації публічно-приватного партнерства (ППП) в контексті державної інвестиційної політики України, що є критично важливим для залучення довгострокових інвестицій та повоєнного відновлення. Визначено теоретичні засади та ключові етапи PPP, включаючи ініціювання, підготовку, вибір партнера, укладання договору, фінансування та моніторинг. Проведено статистичний аналіз практики PPP в Україні за 2018–2023 роки, який виявив значні розриви між кількістю укладених договорів та реально реалізованих проєктів, а також зростання числа розірваних контрактів. Ідентифіковано ключові системні проблеми: відсутність єдиної національної стратегії PPP, низька проєктна спроможність органів місцевого самоврядування, брак чітких гарантій для інвесторів, обмеженість фінансових ресурсів для підготовки проєктів, непрозорість та бюрократизація процедур, а також низький рівень довіри між публічним та приватним секторами. Запропоновано комплексні рекомендації для реформування підходів до PPP, що включають стратегічне переосмислення його ролі, посилення інституційної спроможності, цифровізацію управління та побудову прозорої системи взаємодії, що сприятиме сталому економічному розвитку та відновленню.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, інвестиційна політика, модель, відновлення регіонів, соціально-економічний розвиток, інвестиції, проєкти, держава, бізнес, суспільство.

Venger V., Kushnirenko O. Forming a Model of Public-Private Partnership as the Basis of Ukraine's Investment Policy

This article examines the mechanism of public-private partnership (PPP) implementation within the context of Ukraine's state investment policy, which is crucial for attracting long-term investments and post-war reconstruction. The study identifies the theoretical foundations and key stages of PPP, including initiation, preparation, partner selection, contract signing, financing, and monitoring. A statistical analysis of PPP practices in Ukraine from 2018 to 2023 reveals significant discrepancies between the number of concluded agreements and truly implemented projects, as well as an increase in terminated contracts. Key systemic issues are identified: the absence of a unified national PPP strategy, low project capacity of local self-government bodies, a lack of clear guarantees for investors, limited financial resources for project preparation, opaque and bureaucratic procedures, and a low level of trust between the public and private sectors. The article proposes comprehensive recommendations for reforming PPP approaches, including a strategic rethinking of its role, strengthening institutional capacity, digitalizing management, and building a transparent system of interaction to facilitate sustainable economic development and recovery.

Keywords: public-private partnership, investment policy, model, regional recovery, socio-economic development, investments, projects, state, business, society.

Стаття надійшла до редакції 24.02.2025
Рецензовано: 07.03.2025