

DOI 10.31558/2519-2949.2026.3.8

УДК 321.01:334.723(477)

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-4553-4181>**Тесля А. В., Донецький національний університет імені Василя Стуса**e-mail: a.teslia@donnu.edu.ua

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ПІСЛЯ РЕФОРМИ 2025 РОКУ

У статті досліджено інституційні зміни у сфері публічно-приватного партнерства в Україні після набрання чинності Законом України «Про публічно-приватне партнерство» від 19 червня 2025 р. № 4510-IX. Метою дослідження є з'ясування як реформа 2025 року створила передумови для утвердження публічно-приватного партнерства як ефективного інституту публічної політики в Україні та виявлення суперечностей, що перешкоджають завершенню цього процесу. Публічно-приватне партнерство (далі – ППП) розглянуто не лише як спосіб фінансування інфраструктури або сукупність договорів, а як інститут публічної політики, становлення якого залежить від узгодженого розвитку нормативно-правової складової, що охоплює формальні правила і процедури, структурно-організаційної, яка характеризує систему акторів, розподіл компетенцій і кадрову спроможність, та ціннісно-парадигмальної, пов'язаної з публічним інтересом, прозорістю, участю і підзвітністю. Установлено, що Закон № 4510-IX найбільшою мірою посилив нормативно-правову складову: розширив коло публічних партнерів і можливих об'єктів, диференціював підготовку проєктів, деталізував конкурсний відбір, форми підтримки, гарантії прав кредиторів, контроль і моніторинг. Водночас структурно-організаційна складова залишається нерівномірно розвиненою через розпорошення компетенцій, несталість проєктних команд, дефіцит кадрового потенціалу та інституційної пам'яті. Найменш формалізованою є ціннісно-парадигмальна складова: публічний інтерес, участь заінтересованих сторін, довіра, відкритість фінансових наслідків, публічна відповідальність, громадський контроль і публічний аудит ще не утворюють цілісного механізму суспільної легітимації ППП. Наукова новизна полягає у виявленні асиметрії між формально-правовим оновленням, організаційною спроможністю та суспільним визнанням партнерства, а також у визначенні критеріїв подальшої емпіричної перевірки результатів реформи.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство, публічна політика, інституціоналізація, інститути, нормативно-правове регулювання, публічні актори, кадровий потенціал, публічна відповідальність, публічний аудит, громадський контроль, взаємодія держави та бізнесу.

Teslya Andriy, Vasyl' Stus Donetsk National Universitye-mail: a.teslia@donnu.edu.ua

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE PUBLIC POLICY SYSTEM OF UKRAINE: INSTITUTIONAL CHANGES AFTER THE 2025 REFORM

The article examines institutional changes in public-private partnership (PPP) in Ukraine following the entry into force of the Law of Ukraine “On Public-Private Partnership” No. 4510-IX of 19 June 2025. The purpose of the study is to determine the extent to which the 2025 reform has created the necessary conditions for the consolidation of PPP as an effective institution of public policy in Ukraine and to identify the contradictions that hinder the completion of this process. PPP is treated not merely as an infrastructure-financing mechanism or a set of contracts, but as an institution of public policy whose consolidation depends on the coordinated development of three components: the legal-regulatory component, comprising formal rules and procedures; the structural-organizational component, covering actors, competences, and professional capacity; and the value-paradigmatic component, associated with public interest, transparency, participation, and accountability. The findings show that Law No. 4510-IX substantially strengthened the

legal-regulatory component by broadening the range of public partners and eligible assets, differentiating project preparation, and detailing competitive selection, support mechanisms, creditors' rights, control, and monitoring. However, the structural-organizational component remains uneven because of fragmented competences, limited professional capacity, unstable project teams, and weak institutional memory. The value-paradigmatic component is the least formalized: public interest, stakeholder participation, trust, transparency of fiscal consequences, public accountability, civic oversight, and public audit have not yet formed a coherent mechanism of public legitimation. The scientific contribution lies in identifying the asymmetry between formal legal modernization, organizational capacity, and public recognition of PPP, and in defining criteria for subsequent empirical assessment of reform outcomes.

Keywords: *public-private partnership, public policy, institutionalization, institutions, legal regulation, public actors, human resource capacity, public accountability, public audit, civic oversight, state-business interaction.*

Вступ. У науковому дискурсі публічно-приватне партнерство зазвичай описують насамперед як спосіб залучення приватних коштів до інфраструктури. У політологічному вимірі ППП є також інститутом публічної політики, у межах якого формуються правила взаємодії держави, бізнесу, територіальних громад та інших публічних акторів, розподіляються владні можливості, ресурси й публічна відповідальність. Партнерство виникає не в момент надходження інвестицій, а тоді, коли публічна влада і бізнес на тривалий строк домовляються про створення або модернізацію об'єкта, подальшу якість послуги, оплату та відповідальність за ризики. Держава або громада при цьому не відмовляється від своїх обов'язків перед суспільством. Для сучасної України таке визначення має принципове значення. Масштаби руйнувань, спричинених війною, а також давно накопичена потреба в оновленні інфраструктури спонукають шукати ресурси поза межами поточних можливостей державного та місцевих бюджетів.

Метою статті є визначення того, якою мірою інституційні зміни, започатковані реформою 2025 року, створили передумови для утвердження ППП як ефективного інституту публічної політики в Україні, а також виявлення суперечностей, що перешкоджають завершенню цього процесу.

Актуальність дослідження. Актуальність дослідження зумовлена передусім зміною законодавчих засад функціонування ППП, а в практичному вимірі – потребою залучення приватних інвестицій і професійних компетенцій до відновлення зруйнованої війною та модернізації зношеної інфраструктури. Нормативний аспект актуальності пов'язаний насамперед з уточненням понятійного апарату цього інституту. Закон України № 4510-ІХ «Про публічно-приватне партнерство», прийнятий 19 червня 2025 р., набрав чинності 31 жовтня того самого року і запровадив нову законодавчу модель ППП, одночасно визнавши таким, що втратив чинність, Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI [8, розд. XI, п. 2]. Перехід від поняття «державний партнер» до ширшої категорії «публічний партнер» не варто сприймати суто як редакційну зміну термінології. Новий термін, закріплений у законодавчому визначенні, точніше відображає багаторівневий суб'єктний склад партнерства та участь у ньому держави, територіальних громад, органів державної влади й місцевого самоврядування, академій наук, господарських товариств публічного сектору, а у визначених законом випадках – державних підприємств [8, ст. 1, 10]. Ще до зазначеної реформи дослідниця А. О. Мазалова звертала увагу на те, що попередній термін звужував уявлення про публічний інтерес і фактично відсував місцеву владу на другий план [3, с. 7]. Отже, зміна термінології відображає перехід від переважно державоцентричної моделі до ширшого розуміння ППП як інституту публічної політики, у межах якого суспільний інтерес формується та реалізується через взаємодію публічних і приватних акторів.

У контексті повоєнної відбудови питання змісту діяльності суб'єктів публічно-приватного партнерства є важливим. Закон передбачає два відмінні правові режими спрощення підготовки проєктів. Для проєктів ППП, очікувана вартість яких є меншою за суму, еквівалентну 5 538 000 євро, встановлено одноетапну підготовку на підставі концептуальної записки [8, ст. 1, 10]. Окремо протягом дії воєнного стану та семи років із дня його припинення або скасування застосовується спрощений порядок підготовки проєктів відновлення інфраструктури та економіки, включених до відповідних державних або місцевих переліків [8, розд. X, п. 2]. Таке нормативне рішення відображає об'єктивну необхідність оперативного прийняття публічно-управлінських рішень і започаткування відновлення ще під час війни, без відкладення відповідних заходів до її завершення. Однак швидкість не повинна досягатися ціною відмови від належної експертизи та прозорого оцінювання попиту,

реальної вартості об'єкта, доступності майбутніх платежів і готовності сторін управляти воєнними ризиками.

Варто відзначити, що після законодавчого оновлення дискусія щодо суб'єктного складу та інституційного змісту ППП закономірно зміщується від наявності правової форми до якості управлінської практики. Ідеться про здатність органів державної влади та публічної адміністрації, спираючись на належний кадровий потенціал і професійну експертизу, підготувати зрозумілий для суспільства і прийнятний для кредиторів проєкт, провести реальний конкурентний відбір, домовитися про справедливий розподіл ризиків і забезпечити публічну відповідальність, громадський контроль, публічний аудит та належне оцінювання результатів упродовж усього життєвого циклу договору. Саме співвідношення нормативно-правової, структурно-організаційної та ціннісно-парадигмальної складових дає змогу встановити, чи перетворюється ППП із юридично допустимої форми взаємодії держави та бізнесу на стабільний і суспільно легітимний інститут публічної політики.

Огляд літератури. Огляд джерел побудовано за логікою переходу від загальнотеоретичних положень нового інституціоналізму до спеціальних досліджень правового регулювання та організаційних моделей ППП, а далі – до визначення недостатньо опрацьованих ціннісно-легітимаційних аспектів. Така послідовність дає змогу співвіднести наявні наукові підходи з нормативно-правовою, структурно-організаційною та ціннісно-парадигмальною складовими ППП як інституту публічної політики.

Теоретичне підґрунтя дослідження утворюють положення нового інституціоналізму. П. Голл і Р. Тейлор обґрунтували, що політичні інститути не зводяться до юридичних конструкцій, а формують поведінку акторів через історично усталені траєкторії, стимули, правила та уявлення про належну поведінку [18]. Д. Норт визначав інститути як створені людьми обмеження, що структурують взаємодію, та розмежовував формальні правила і неформальні норми [23]. В. Р. Скотт розкрив інституційну сталість через взаємодію регулятивних, нормативних і культурно-когнітивних елементів [25]. Ці підходи пояснюють, чому ухвалення спеціального закону є необхідною, але недостатньою умовою інституціоналізації ППП.

Правова природа партнерства та межі спеціального регулювання докладно розглянуті у праці А. О. Мазалової. Авторка визначила ППП як «форму індивідуалізації спеціального режиму господарювання під рішення конкретного інвестиційного проєкту» [3, с. 5] і пов'язала слабкість попередньої моделі зі складністю процедур, вузьким розумінням договірної форми та невизначеністю відповідальності сторін [3, с. 8]. Після прийняття Закону № 4510-IX ці висновки не втратили значення: вони дають змогу побачити, які давні проблеми були справді розв'язані, а які лише набули іншого нормативного оформлення. У межах методології досліджень публічної політики такий підхід дає можливість зіставити формальні норми з реальною практикою публічного адміністрування, неформальними процедурами взаємодії та фактичним розподілом публічної відповідальності між учасниками партнерства.

Порівняльний матеріал, узагальнений С. Б. Єгоричевою та М. І. Лахижею, свідчить про відсутність єдиної організаційної моделі навіть у державах Центральної та Східної Європи. Спеціальні закони й ППП-підрозділи там співіснують із нормами про концесії, закупівлі та місцеве самоврядування [2, с. 48–50]. М. Мрак, досліджуючи централізовану, децентралізовану та змішану моделі організації партнерства, показав, що результативність ППП залежить від поєднання центральної координації, галузевої компетентності, чіткого розподілу відповідальності та професійної спроможності залучених органів [21]. Отже, сама наявність агенції або спеціального закону ще не є ознакою стабільної державної інституційної системи. Значення мають реальна компетенція установи, сталість кадрів і можливість супроводжувати проєкт після завершення конкурсу. Подібну думку послідовно проводить ЄБРР, включаючи до правового середовища ППП норми про майно, корпоративні відносини, фінансування, податки, довкілля, вирішення спорів та галузеве регулювання [17, с. 3].

Проведений огляд засвідчує недостатність комплексних досліджень ППП саме як цілісного інституту публічної політики. У науковій літературі переважно висвітлюються окремі правові, фінансові, ризикові або організаційні аспекти та зарубіжний досвід, тоді як їх взаємозв'язок у межах єдиного інституційного процесу залишається недостатньо розкритим.

У попередніх працях автора інституціоналізацію ППП розглянуто через нормативно-правовий, організаційний і професійно-кваліфікаційний виміри, а також охарактеризовано стан правового регулювання до набрання чинності Законом № 4510-IX [12; 13]. На відміну від цих досліджень, у цій

статті проаналізовано інституційну модель, запроваджену реформою 2025 року, та включено до оцінювання самостійну ціннісно-легітиміційну складову.

Після набрання чинності Законом № 4510-IX особливої уваги потребує поєднання цих аспектів у керовану послідовність – від визначення суспільної потреби до остаточної оцінки виконаного договору. На заповнення цієї прогалини спрямований подальший аналіз узгодженості формальних правил, організаційної спроможності та ціннісно-легітиміційних засад партнерства після реформи 2025 року.

Виклад основного матеріалу. Інституціоналізацію публічно-приватного партнерства доцільно розуміти як процес, унаслідок якого взаємодія публічного і приватного секторів набуває нормативної визначеності, організаційної сталості та суспільної легітимності. Цей процес не завершується укладенням договору або створенням спеціалізованої установи. Його результатом має стати відтворювана система правил і практик, у якій учасники розуміють свої ролі, спроможні діяти в межах установленої компетенції, орієнтуються на суспільний інтерес і несуть відповідальність за наслідки рішень.

Для оцінювання цього процесу виокремлено три взаємопов’язані складові інституціоналізації ППП, які операціоналізують положення нового інституціоналізму для аналізу ППП як інституту публічної політики (табл. 1).

Таблиця 1

Складові та критерії оцінювання інституціоналізації ППП як інституту публічної політики

Складова	Інституційний зміст	Основні критерії оцінювання	Ризики інституційної незавершеності
Нормативно-правова	Формальні правила, процедури, компетенції, договірні форми, гарантії, контроль і моніторинг	Узгодженість законодавства; повнота підзаконного регулювання; визначеність процедур; інтеграція з бюджетним процесом і управлінням публічними інвестиціями	Колізії, процедурні прогалини, формальне оцінювання, непрозорі довгострокові зобов’язання
Структурно-організаційна	Система публічних акторів, розподіл функцій, кадровий потенціал, експертиза, проєктні команди та інституційна пам’ять	Чіткість відповідальності; сталість команд; професійна спроможність; координація; здатність управляти договором упродовж життєвого циклу	Розпорошення компетенцій, дублювання функцій, кадрова нестабільність, залежність від зовнішніх радників
Ціннісно-парадигмальна	Публічний інтерес, довіра, прозорість, участь, справедливий розподіл ризиків, підзвітність і суспільна легітимність	Залучення заінтересованих сторін; відкритість альтернатив і фінансових наслідків; громадський контроль; публічний аудит; вимірюваність суспільного результату	Дефіцит довіри, формальна участь, домінування приватного або відомчого інтересу, суспільне неприйняття проєкту

Джерело: розроблено автором на основі [18; 23–25; 26].

Нормативно-правова складова. Закон № 4510-IX визначає ППП як договірне співробітництво публічного і приватного партнерів, якому властиві приватні інвестиції, тривалий характер відносин та передання приватній стороні частини проєктних ризиків [8, ст. 1, 3]. Практичне значення такого визначення полягає в тому, що правова кваліфікація залежить не від назви документа. Договір може називатися по-різному, однак вирішальними залишаються реальний обсяг інвестицій, участь приватного партнера в експлуатації або управлінні та те, хто відповідає за перевищення вартості, затримку будівництва чи недоступність послуги.

Чинне законодавство передбачає дві основні договірні форми – концесію та договір ППП [8, ст. 5]. У концесії істотна частина операційного ризику покладається на концесіонера, а конкурс проводиться за спеціальним законом [7, ст. 1, 6]. Договір ППП дає більше простору для проєктів, у яких приватний партнер повертає інвестиції переважно завдяки платежам за експлуатаційну готовність або іншим виплатам публічної сторони. Вибір між цими формами не повинен бути

питанням зручності для ініціатора. Він має впливати з економіки проєкту: хто платить за послугу, від чого залежить дохід і яка сторона реально контролює відповідний ризик.

Перелік сфер застосування сформульовано широко: поряд із транспортом, енергетикою, водопостачанням, охороною здоров'я та поведінням з відходами Закон називає житло, цифрову інфраструктуру, кібербезпеку, науку, культуру, спорт, безпеку й оборону [8, ст. 4]. Об'єктом партнерства може бути не лише нерухомість, а й обладнання, транспорт, програмне забезпечення чи інформаційна система, необхідні для надання суспільно значущої послуги [8, ст. 6]. Така відкритість відповідає сучасному розумінню інфраструктури, проте вона не скасовує галузевої специфіки.

До публічних партнерів віднесено також господарські товариства публічного сектору. Для великих інфраструктурних підприємств це може бути корисним, адже вони часто краще володіють технічними даними, ніж орган управління. Проте корпоративна форма не робить актив і майбутні платежі суто комерційною справою. Ініціювання такого проєкту потребує погодження власника, розкриття довгострокових зобов'язань, запобігання конфлікту інтересів і контролю за тим, щоб майно не вибуло з публічної сфери під виглядом звичайної господарської операції.

Відбір приватного партнера може відбуватися через відкриті торги, торги з обмеженою участю або конкурентний діалог [8, ст. 13]. Останній має особливу цінність для складних об'єктів, коли влада здатна описати проблему та потрібний стандарт послуги, але не повинна нав'язувати ринку єдине технічне рішення. Можливість такого діалогу пропонувалася в юридичній літературі ще до реформи [3, с. 9]. Разом із правом на оскарження [8, ст. 29] вона створює належну процесуальну основу, хоча якість конкурсу й надалі залежатиме від фаховості документації та рівного доступу учасників до інформації.

Новий Закон докладніше врегулював істотні умови договору, державну підтримку та відносини з кредиторами. Передбачено, зокрема, прямий договір із кредиторами і можливість заміни приватного партнера за визначених обставин [8, ст. 34, 43, 44, 46]. Для проєктного фінансування це важлива гарантія: кредитор має розуміти, що станеться у разі порушення договору. Разом з тим підтримка не повинна позбавляти приватну сторону звичайного підприємницького ризику. Якщо бюджет безумовно компенсує будь-яке відхилення від прогнозу, партнерство втрачає економічний сенс і фактично перетворюється на відкладене публічне фінансування.

Отже, за нормативно-правовою складовою реформа сформувала ширшу й детальнішу правову основу ППП, однак її інституційний результат залежить від повноти підзаконного регулювання, узгодження з бюджетним процесом та однакового застосування встановлених процедур.

Структурно-організаційна складова. Структурно-організаційна складова відображає спроможність системи публічного управління перетворити формальні правила на послідовні управлінські дії. У цьому вимірі предметом оцінювання є не лише перелік органів, а й розподіл між ними функцій формування державної політики, підготовки проєкту, професійної підтримки, незалежної експертизи, бюджетного контролю, публічного аудиту та управління договором.

У проєкті ППП неминуче беруть участь кілька органів, і сама по собі множинність учасників не є недоліком. Небезпека виникає тоді, коли погодження розпорошуються між установами, кожна з яких перевіряє лише свою частину документа, а за обґрунтованість рішення в цілому не відповідає ніхто. ЄБРР слушно вимагає, щоб елементи системи становили «складові узгодженого цілого» [17, с. 5]. В українській практиці це означає зв'язок між стратегічним плануванням, відбором публічних інвестицій, бюджетом, конкурсом і подальшим управлінням договором.

Кабінет Міністрів має визначати загальні межі політики: пріоритетні сфери, припустимий обсяг довгострокових зобов'язань, правила відбору проєктів відновлення та стандарти відкритості. Уповноважений орган у сфері ППП забезпечує однакове застосування законодавства, веде реєстр, готує методичні документи й аналізує стан портфеля. Водночас він не може замінити галузеве міністерство або громаду, які краще знають потребу користувачів і зрештою відповідають за доступність послуги.

Роль Агенції ППП доцільно пов'язувати насамперед із професійною допомогою. Вона може проводити первинний відбір концепцій, допомагати створювати проєктні команди, залучати радників, перевіряти фінансові моделі та супроводжувати конкурентний діалог. У різних країнах ППП-підрозділи мають відмінний статус – від консультативного до наділеного широкими погоджувальними повноваженнями [17, с. 30]. Для України важливо не змішувати дві ролі: орган, який допомагав готувати проєкт, не повинен одноосібно підтверджувати його прийнятність для бюджету.

Незалежну оцінку фінансових наслідків має здійснювати Міністерство фінансів. Т.Ірвін, С. Мазраані та С. Саксена рекомендують не дозволяти замовникам надавати гарантії чи брати значні багаторічні зобов'язання без попередньої перевірки фінансовим органом; така перевірка потрібна також при істотній зміні договору [20, с. 5]. Її сенс полягає не в додатковій бюрократичній сходянці. Платежі за ППП часто починаються через кілька років, а гарантії стають видатками саме тоді, коли економічні умови погіршуються. Тому відсутність витрат у рік підписання договору нічого не говорить про його доступність для бюджету в наступному десятилітті.

Безпосередній публічний партнер відповідає за зміст проєкту: формулює потребу, визначає стандарт послуги, готує вихідні дані, розв'язує земельні та майнові питання, підтримує зв'язок із користувачами. Цю роботу неможливо якісно виконати силами одного структурного підрозділу. Потрібна стала команда, до якої входять керівник проєкту, юрист, фінансист, інженер, фахівець із закупівель і представник балансоутримувача. У галузях із регульованими тарифами або значним соціальним впливом до неї мають долучатися відповідні профільні спеціалісти. Не менш важливо зберегти команду після конкурсу, інакше разом зі зміною керівництва орган утрачає накопичені знання про договір.

Розподіл основних завдань за стадіями проєкту узагальнено в **табл. 2**. Запропонований підхід виходить із простої вимоги: кожна стадія повинна завершуватися зрозумілим рішенням, за яке можна встановити відповідальну установу або посадову особу.

Таблиця 2

Розподіл відповідальності за стадіями проєкту ППП у структурно-організаційному вимірі

Стадія	Відповідальний суб'єкт	Очікуваний результат	Перевірка якості
Ідентифікація	Галузевий або місцевий публічний партнер	Опис потреби, стандарт послуги, відповідність стратегії та портфелю публічних інвестицій	Первинний скринінг Агенції ППП; оприлюднення концепції
Підготовка	Проектна команда публічного партнера та радники	Концептуальна записка, ТЕО (коли потрібне), фінансова модель, матриця ризиків	Незалежний технічний, правовий та фінансовий перегляд
Схвалення	Уповноважений орган і орган, що приймає рішення про ППП	Висновок про порівняльну ефективність і рішення про доцільність	Висновок Мінфіну щодо доступності й фінансових ризиків
Відбір і закриття	Конкурсна комісія; публічний партнер	Конкурсна документація, визначення переможця, договір і фінансове закриття	Оскарження, аудит доброчесності, перевірка відповідності договору конкурсній пропозиції
Виконання	Керівник договору з боку публічного партнера	Послуга за показниками результативності; платежі, прив'язані до якості	Відкритий моніторинг КРІ, технічний нагляд, щорічний аудит, контроль змін
Завершення	Публічний партнер і балансоутримувач	Повернення об'єкта у визначеному технічному стані або інший погоджений результат	Попередні інспекції, резерв на відновлення, остаточна оцінка проєкту

Джерело: розроблено автором на основі Закону України № 4510-IX [8], рекомендацій ЄБРР [17], МВФ [20] та Довідкового керівництва з ППП [26].

Отже, результат аналізу структурно-організаційної складової полягає у виявленні розриву між розширеним колом публічних акторів і фактичною спроможністю координувати їхню роботу. Ключовими умовами подолання цього розриву є чітке розмежування відповідальності, сталі міждисциплінарні проєктні команди, незалежна оцінка фінансових наслідків та збереження

інституційної пам'яті протягом усього життєвого циклу договору.

Ціннісно-парадигмальна складова. Ціннісно-парадигмальна складова характеризує орієнтацію ППП на публічний інтерес і суспільну легітимність. Її зміст розкривається через обґрунтування суспільної потреби, відкритість альтернатив і фінансових наслідків, участь заінтересованих сторін, справедливий розподіл ризиків, вимірюваність якості послуг, громадський контроль і публічну підзвітність.

Підготовка ППП має починатися не з вибору BOT, DBFO чи концесії, а з визначення конкретного результату для користувача – безпечної дороги, безперебійного водопостачання або доступної медичної послуги. Модель партнерства лише визначає розподіл прав, фінансування та обов'язків [1, с. 127]. Якщо її обирають заздалегідь, оцінювання альтернатив перетворюється на формальність.

Ефективність проекту оцінюють за повним життєвим циклом, враховуючи витрати на фінансування, експлуатацію, ремонти, ризики та стан об'єкта після завершення договору [6, с. 58, 79]. Розрахунки мають спиратися на відкриті припущення та несприятливі сценарії. Окремо перевіряється бюджетна доступність, оскільки навіть економічно доцільний проект може бути надто дорогим для громади. Оцінка охоплює платежі за готовність, державні гарантії, компенсації, валютні й воєнні ризики та витрати на дострокове припинення договору.

Ризик передають стороні, яка здатна краще його оцінити, контролювати й мінімізувати наслідки [9, с. 50]. Покладання некерованих ризиків на приватного партнера лише підвищує ціну проекту. Для відбудови окремо враховують мінну небезпеку, повторне пошкодження об'єкта, перебої з енергопостачанням і зв'язком, доступність страхування та стійкість постачання. Невраховані загрози згодом проявляються у завищеній вартості, відсутності учасників або додаткових зобов'язаннях держави.

Конкурс публічно-приватного партнерства не зводиться до вибору найнижчої ціни. Під час конкурсу оцінюють не лише ціну, а й технічне рішення, спосіб фінансування, експлуатаційні витрати та здатність учасника підтримувати якість послуги. Закон визначає технічні й фінансово-комерційні критерії, вимоги до комісії, кваліфікації учасників і строків розгляду пропозицій [8, ст. 14]. Оціночної таблиці для обґрунтування вибору недостатньо: комісія має пояснити переваги переможця за витратами та очікуваними результатами.

Рівень відкритості не повинен залежати від форми договору. Закон передбачає проведення концесійного конкурсу з використанням електронної торгової системи, однак до початку її функціонування, але не пізніше 1 січня 2027 р., конкурс проводиться без використання такої системи, а відомості оприлюднюються на вебпорталі уповноваженого органу з питань закупівель [7, розд. XII, п. 8-5]. Для відбору приватного партнера за договором ППП електронний функціонал має бути розроблений протягом трьох років із дня набрання чинності Законом № 4510-IX [8, розд. XI, п. 4]. Цю різницю можна усунути через цифрові сервіси, у яких зберігатимуться пропозиції, роз'яснення, протоколи та погоджені умови. Сам договір має пов'язувати оплату з конкретними показниками: станом дороги, готовністю лікарняного обладнання, безперервністю водопостачання. Інакше оператор отримуватиме дохід незалежно від якості послуги.

У договорі необхідно чітко визначити майнові питання, строки фінансового закриття, порядок оплати й індексації, страхування, контроль, форс-мажор, дострокове припинення та стан об'єкта при поверненні. Гарантія стабільності законодавства за ст. 44 захищає інвестора від вибіркових рішень, але не звільняє його від загальних змін у сфері безпеки, довкілля, праці чи європейської інтеграції. Строк партнерства має відповідати періоду окупності та ресурсу обладнання, а не штучно подовжуватися заради зменшення щорічних платежів.

Отже, ціннісно-парадигмальний результат реформи є найменш завершеним: закон створює окремі передумови відкритості й контролю, проте не поєднує участь, публічний аудит, доступ до інформації про бюджетні наслідки та оцінювання суспільного результату в цілісний механізм легітимації ППП.

Зіставлення трьох складових засвідчило асиметричність інституціоналізації ППП. Найпомітніші зрушення відбулися у нормативно-правовій площині; структурно-організаційні механізми ще не набули необхідної цілісності; ціннісно-парадигмальна складова залишається найменш визначеною, оскільки її принципи недостатньо закріплені у конкретних процедурах і вимірюваних показниках. За таких умов навіть формально належно підготовлений проект може зіткнутися з несталістю команди, недостатньою суспільною підтримкою або відсутністю дієвих механізмів підзвітності.

Водночас результати дослідження необхідно оцінювати з урахуванням об'єктивних часових

обмежень. Опрацьовані джерела дають змогу простежити зміст нормативних змін і визначити організаційні передумови їх реалізації, проте поки що не дозволяють достовірно оцінити практичну результативність реформи. Від набрання чинності Законом № 4510-IX минуло недостатньо часу, щоб обґрунтовано встановити його вплив на кількість підготовлених проєктів, рівень конкуренції, строки фінансового закриття, якість суспільно значущих послуг і масштаби фінансових ризиків. Тому на цьому етапі йдеться насамперед про сформовані передумови, наявні суперечності та проміжний стан інституціоналізації ППП, а не про остаточно підтверджені наслідки застосування нового законодавства. Саме з урахуванням цих обмежень доцільно узагальнити основні результати проведеного дослідження.

Висновки. За нормативно-правовою складовою реформа 2025 року істотно оновила засади ППП: Закон № 4510-IX розширив коло публічних партнерів та об'єктів, уточнив підготовку проєктів, конкурсні процедури, державну підтримку, захист кредиторів і моніторинг. Водночас формування цілісної правової основи потребує прийняття підзаконних актів, запровадження електронних процедур та узгодження ППП з управлінням публічними інвестиціями і бюджетним плануванням.

За структурно-організаційною складовою реформа створила передумови для розширення участі публічних акторів, але не усунула розпорошення компетенцій, несталість проєктних команд і дефіцит інституційної пам'яті. Практичним пріоритетом має стати чітке розмежування повноважень публічного партнера, Агенції ППП, уповноваженого органу та Міністерства фінансів, а також збереження професійної команди від підготовки проєкту до завершення договору.

За ціннісно-парадигмальною складовою досягнуто найменшого прогресу. Законність договору й відкритість конкурсу не гарантують суспільної довіри без доступу до інформації про альтернативи, бюджетні наслідки, якість послуг і зміни договору. Тому публічний інтерес, участь заінтересованих сторін, громадський контроль, публічний аудит і підзвітність мають бути закріплені у конкретних процедурах та вимірюваних показниках.

Таким чином, нерівномірний розвиток трьох складових перешкоджає становленню ППП як стабільного інституту публічної політики. Завершення інституціоналізації потребує одночасного доопрацювання правових процедур, посилення організаційної спроможності та створення дієвого механізму суспільної легітимації проєктів.

Бібліографічний список:

1. Ванькович Л. Я., Обернієнко О. М., Сабат І. В., Мачула Р. В. Ефективні моделі державно-приватного партнерства для розвитку інфраструктури. *Агросвіт*. 2024. № 22. С. 124–131. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2024.22.124>
2. Єгоричева С. Б., Лахижа М. І. Публічно-приватне партнерство в посткомуністичних країнах : монографія. Київ : ІПК ДСЗУ, 2020. 304 с. URL: <https://reposit.nupp.edu.ua/files/original/12/7098/fe46a201c13a4327b6b3c8f9bfebd7daecc5c723.pdf>.
3. Мазалова А. О. Удосконалення механізму публічно-приватного партнерства в Україні (правовий аспект). *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1(13). С. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2018.13.126566>.
4. Маслов К. С. Публічно-приватне партнерство в Україні : сучасний стан та проблемні аспекти. *Право та державне управління*. 2025. № 2. С. 222–228. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.30>.
5. Міністерство економіки та довілля України. Стан здійснення ДПП в Україні станом на 01.01.2026. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>.
6. Практичний посібник з підготовки техніко-економічного обґрунтування та застосування Методики проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства. Київ : Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні (USAID), 2012. 102 с. URL: <https://me.gov.ua/Files/GetFile?fileId=0640ae90-dbd7-425b-88e4-b7791abc4092>.
7. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 № 155-IX (редакція від 31.10.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>.
8. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20>.
9. Програма U-LEAD з Європою. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики : можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проєктів. Київ, 2017. 106 с. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf.
10. Сербогіна Н. О., Новосядлий Д. В. Інституціоналізація публічно-приватного партнерства для стимулювання малого та середнього підприємництва в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2026. № 10.

C. 586–592. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2026.10.586>.

11. Сокольська Т. В., Панасюк В. І., Поліщук С. П., Осипенко Б. Р. Державно-приватне партнерство як інструмент публічної політики в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 6. С. 192–203. DOI: <https://doi.org/10.15421/1520117>.

12. Тесля А. В. Інституціоналізація публічно-приватного партнерства як інструменту реалізації публічної політики в Україні. *Політикус*. 2025. Вип. 6. С. 98–107. DOI: <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2025-6.14>.

13. Тесля А. В. Сучасний стан нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства як інституту публічної політики в Україні. *Політичне життя*. 2025. № 2. С. 63–69. DOI: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2025.2.7>.

14. Шевченко А. Е. Теоретичні засади дослідження державно-приватного партнерства як інструмента післявоєнної відбудови економіки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2024. Вип. 82, ч. 2. С. 284–288. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.45>.

15. Шулюк Б. С. Розвиток фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні: монографія. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. 434 с. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/48107>.

16. Asian Development Bank. Public–Private Partnership Handbook. Manila : Asian Development Bank, 2008. 101 p. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>.

17. European Bank for Reconstruction and Development. EBRD PPP Regulatory Guidelines Collection. Volume III. Chapter 2: The Legislative and Regulatory Framework for PPPs. London : EBRD, 2024. 59 p. URL: https://www.ebrd.com/content/dam/ebird_dxp/assets/pdfs/legal-reform/infrastructure-and-natural-resources/public-private-partnerships-and-concessions/volume-3/vol3_chap2.pdf.

18. Hall P. A., Taylor R. C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. 1996. Vol. 44, No. 5. P. 936–957. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

19. International Monetary Fund. Public-Private Partnerships. Washington, DC : Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2004. 48 p. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

20. Irwin T. C., Mazraani S., Saxena S. How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships. Washington, DC : International Monetary Fund, 2018. 14 p. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781484380925.061>.

21. Mrak M. Institutionalization of Public-Private Partnership: Global Experiences and the Basic Outlines of a Proposal for Slovenia. *Central European Public Administration Review*. 2006. Vol. 4, No. 1. P. 91–106. DOI: <https://doi.org/10.17573/cepar.v4i1.56>.

22. Nederhand J., Klijn E. H. Stakeholder Involvement in Public–Private Partnerships: Its Influence on the Innovative Character of Projects and on Project Performance. *Administration & Society*. 2019. Vol. 51, No. 8. P. 1200–1226. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399716684887>.

23. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 152 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.

24. OECD. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD/LEGAL/0392. 2012. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0392>.

25. Scott W. R. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. 4th ed. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications, 2014. 360 p.

26. World Bank Group, Asian Development Bank, Inter-American Development Bank. Public-Private Partnerships: Reference Guide. Version 3.0. Washington, DC : World Bank, 2017. 238 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e64a94b9-b0cb-51a3-b8dd-36bd7944284f>.

References:

1. Vankovych, L. Ya., Oberniienko, O. M., Sabat, I. V., & Machula, R. V. (2024). Efektyvni modeli derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia rozvytku infrastruktury [Effective models of public-private partnership for infrastructure development]. *Ahrosvit*, (22), 124–131. <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2024.22.124>

2. Yehorycheva, S. B., & Lakhyzha, M. I. (2020). *Publichno-pryvatne partnerstvo v postkomunistychnykh krainakh* [Public-private partnership in post-communist countries]. IPK DSZU. Repository copy

3. Mazalova, A. O. (2018). Udoskonalennia mekhanizmu publichno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini (pravovyi aspekt) [Improvement of the public-private partnership mechanism in Ukraine (legal aspect)]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, 1(13), 1–12. <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2018.13.126566>

4. Maslov, K. S. (2025). Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: Suchasnyi stan ta problemni aspekty [Public-private partnership in Ukraine: Current state and problematic aspects]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, (2), 222–228. <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.30>

5. Ministry of Economy and Environment of Ukraine. (2026). *Stan zdiisnennia DPP v Ukraini stanom na 01.01.2026* [State of implementation of public-private partnerships in Ukraine as of January 1, 2026]. Ministry of Economy and Environment of Ukraine

6. USAID Public-Private Partnership Development Program in Ukraine. (2012). *Praktychnyi posibnyk z pidhotovky tekhniko-ekonomichnoho obgruntuvannia ta zastosuvannia Metodyky provedennia analizu efektyvnosti zdiisnennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva* [Practical guide to preparing a feasibility study and applying the methodology for analysing the effectiveness of public-private partnership implementation]. Ministry of Economy of

Ukraine

7. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). *Pro kontsesiiu: Zakon Ukrainy vid 03.10.2019 № 155-IX [On concession: Law of Ukraine No. 155-IX of October 3, 2019]* (revision of October 31, 2025). Verkhovna Rada of Ukraine
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). *Pro publichno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrainy vid 19.06.2025 № 4510-IX [On public-private partnership: Law of Ukraine No. 4510-IX of June 19, 2025]*. Verkhovna Rada of Ukraine
9. U-LEAD with Europe. (2017). *Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak mekhanizm realizatsii novoi rehionalnoi polityky: Mozhlyvosti zastosuvannia ta praktychni aspekty pidhotovky i vprovadzhennia investytsiinykh proektiv [Public-private partnership as a mechanism for implementing the new regional policy: Opportunities for application and practical aspects of preparing and implementing investment projects]*. Report
10. Serohina, N. O., & Novosiadlyi, D. V. (2026). Instytutsionalizatsiia publichno-pryvatnoho partnerstva dlia stymuliuvannia maloho ta serednoho pidpriemnytstva v Ukraini [Institutionalization of public-private partnership to stimulate small and medium-sized entrepreneurship in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, (10), 586–592. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2026.10.586>
11. Sokolska, T. V., Panasiuk, V. I., Polishchuk, S. P., & Osypenko, B. R. (2020). Derzhavno-pryvatne partnerstvo yak instrument publichnoi polityky v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Public-private partnership as an instrument of public policy in the context of decentralization of power in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 8(6), 192–203. <https://doi.org/10.15421/1520117>
12. Teslia, A. V. (2025a). Instytutsionalizatsiia publichno-pryvatnoho partnerstva yak instrumentu realizatsii publichnoi polityky v Ukraini [Institutionalization of public-private partnership as an instrument for implementing public policy in Ukraine]. *Politykus*, (6), 98–107. <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2025-6.14>
13. Teslia, A. V. (2025b). Suchasnyi stan normatyvno-pravovoho rehuliuвання derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak instytutu publichnoi polityky v Ukraini [Current state of legal regulation of public-private partnership as an institution of public policy in Ukraine]. *Politychne zhyttia*, (2), 63–69. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2025.2.7>
14. Shevchenko, A. E. (2024). Teoretychni zasady doslidzhennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva yak instrumenta pisliavoiennoi vidbudovy ekonomiky Ukrainy [Theoretical foundations for studying public-private partnership as an instrument of post-war reconstruction of Ukraine's economy]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seria: Pravo*, 82(2), 284–288. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.45>
15. Shuliuk, B. S. (2023). *Rozvytok finansovoho mekhanizmu derzhavno-pryvatnoho partnerstva v Ukraini [Development of the financial mechanism of public-private partnership in Ukraine]*. ZUNU. WUNU Repository
16. Asian Development Bank. (2008). *Public-private partnership handbook*. Asian Development Bank
17. European Bank for Reconstruction and Development. (2024). *EBRD PPP regulatory guidelines collection: Volume III, Chapter 2: The legislative and regulatory framework for PPPs*. EBRD
18. Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
19. International Monetary Fund. (2004). *Public-private partnerships*. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund
20. Irwin, T. C., Mazraani, S., & Saxena, S. (2018). *How to control the fiscal costs of public-private partnerships*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484380925.061>
21. Mrak, M. (2006). Institutionalization of public-private partnership: Global experiences and the basic outlines of a proposal for Slovenia. *Central European Public Administration Review*, 4(1), 91–106. <https://doi.org/10.17573/cepar.v4i1.56>
22. Nederhand, J., & Klijn, E. H. (2019). Stakeholder involvement in public-private partnerships: Its influence on the innovative character of projects and on project performance. *Administration & Society*, 51(8), 1200–1226. <https://doi.org/10.1177/0095399716684887>
23. North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
24. OECD. (2012). *Recommendation of the Council on principles for public governance of public-private partnerships* (OECD/LEGAL/0392). OECD Legal Instruments
25. Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). SAGE Publications.
26. World Bank Group, Asian Development Bank, & Inter-American Development Bank. (2017). *Public-private partnerships: Reference guide* (Version 3.0). World Bank. World Bank