

УНІВЕРСИТЕТСЬКІ НАУКОВІ ЗАПИСКИ UNIVERSITY SCIENTIFIC NOTES

Виходить чотири рази на рік
№ 1–2 (69–70) / 2019

Заснований у 2002 році
Передплатний індекс — **98692**



Засновники:

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
імені Леоніда Юзькова**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

*Рекомендовано до друку вченою радою
Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
(протокол № 12 від 21 червня 2019 року)*

Свідцтво про державну реєстрацію
Серія KB № 16109–4581 ПР від 16.12.2009
Тираж 300 пр. Зам. 75.

Адреса редакції:

вул. Героїв Майдану, 8, м. Хмельницький, 29013
Тел. +380 (382) 718096; +380 (96) 3546093
Fax +380 (382) 718080
Ел. адреса: unz@univer.km.ua
Веб-сторінка: www.unz.univer.km.ua

INDEX COPERNICUS
I N T E R N A T I O N A L



Включено до переліку наукових фахових видань
України, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних досліджень на
здобуття наукового ступеня доктора й кандидата
юридичних, економічних наук та наук з
державного управління
(постанови президії ВАК України від 15.01.2003 р.
№ 1–05/1, від 10.12.2003 р. № 1–05/10,
від 08.06.2005 р. № 2–05/5, від 26.05.2010 р.
№ 1–05/4, від 01.07.2010 р. № 1–05/5, накази МОН
від 07.10.2015 р. № 1021, від 09.03.2016 р. № 241)

Головний редактор
Олег ОМЕЛЬЧУК

Заступники головного редактора:
Віктор СИНЧАК, Анатолій СПІЦІНСЬКИЙ,
Світлана ГРИНЬКО

Члени редакційної колегії:
Володимир АНРЕЙЦЕВ, Алла АНДРУШКО,
Дар'я АРЗЯНЦЕВА, Лариса БРИЧ,
Олександр БУХАНЕВИЧ, Дмитро
ВИГОВСЬКИЙ, Леонід ВИГОВСЬКИЙ,
Сергій ВОЛКОТРУБ, Тетяна ГАМАН,
Ігор ГАСЮК, Віктор ГРИЩУК,
Томаш ДЕМЕНДЕЦЬКИЙ, Шолпан ЄСІМОВА,
Наталія ЗАХАРКЕВИЧ, Ірина КОВТУН,
Олександр КОПИЛЕНКО, Андрій КОРЮГІН,
Іван КОСТЯШКІН, Омелян КУЛИНИЧ,
Роман КУЛИНИЧ, Ірина ЛИТВИНЕНКО,
Світлана ЛОЗІНСЬКА, Леонід МІСІНКЕВИЧ,
Володимир НАГНИБІДА,
Олексій ОБОЛЕНСЬКИЙ, Василь ПИЛА,
Валентина РОМАНОВА, Сергій РОМАНЮК,
Володимир САВИЦЬКИЙ, Вадим САМАРИН,
Наталія СЕМЕНЮК, Григорій СИТНИК,
Майя СПІЦІНСЬКА, Дмитро СТЕЧЕНКО,
Тетяна ТЕРЕЩЕНКО, Валерій ТЕРТИЧКА,
Наталія ТКАЧОВА, Юрій ТОПОЛЬ,
Євген ХАРИТОНОВ, Олена ЧМИР,
Надія ЧУДИК-БІЛОУСОВА, Віолета
ШИМАНСЬКА, Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ

Відповідальний секретар
Юрій БІЛОУСОВ

Видруковано в ХУУП імені Леоніда Юзькова
вул. Героїв Майдану, 8, м. Хмельницький, 29013
Тел. +380 (382) 717591
Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2105 від 21.02.2005 р.

Авторські права застережені.
© Хмельницький університет управління та
права імені Леоніда Юзькова, 2019

*Передрук опублікованих матеріалів
здійснюється з обов'язковим посиланням на
джерело. Редакційна колегія не завжди поділяє
думку авторів часопису.*

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;****КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

НІКІФОРОВА Т. І. <i>(Хмельницький)</i> Взаємодія органу пробації та інституцій громадянського суспільства в реалізації завдань пробації	124
---	-----

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;**СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА;****ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

КРУШИНСЬКИЙ С. А. <i>(Хмельницький)</i> Обов'язок доказування цивільного позову в кримінальному провадженні	137
---	-----

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЛАХИЖА М. І., ЄГОРИЧЕВА С. Б. <i>(Київ)</i> Інституційне забезпечення публічно-приватного партнерства у Республіці Польща	145
ШИЯН А. А., НІКІФОРОВА Л. О., АЗАРОВА А. О., ТКАЧУК Л. М. <i>(Вінниця)</i> Моделювання взаємодії громади та влади в контексті електронної демократії	156

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

ШЕВЧУК І. В. <i>(Хмельницький)</i> Захист національних інтересів держави як імператив геостратегії України	167
--	-----

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

СИНЧАК В. П. <i>(Хмельницький)</i> Участь старости в бюджетному процесі об'єднаної територіальної громади	176
ТКАЧУК Н. М. <i>(Хмельницький)</i> Нелінійність та інформація як чинники забезпечення ефективного функціонування банківської системи	193

**ІНФОРМАЦІЯ ПРО ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ
УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

.....	203
-------	-----

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЧАСОПИС

«УНІВЕРСИТЕТСЬКІ НАУКОВІ ЗАПИСКИ»	205
---	-----

ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ	210
------------------------------	-----



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Микола Іванович ЛАХИЖА,

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України (м. Київ),
lahisha@ukr.net,

Світлана Борисівна ЄГОРИЧЕВА,

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри менеджменту
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України (м. Київ),
yehorycheva.sb@gmail.com

УДК 340.134:351:334.752 (438)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Проаналізовано досвід формування інституційного забезпечення публічно-приватного партнерства в Республіці Польща. Відзначається, що Польща однією з перших серед посткомуністичних країн почала запроваджувати механізм публічно-приватного партнерства. Визначено особливості практики реалізації публічно-приватного партнерства у Польщі впродовж 1990-х років та його правового забезпечення. Наголошено на можливості його розвитку на основі загальних норм цивільного, господарського, адміністративного та інших галузей права. Охарактеризовано процес розробки й прийняття окремих законів про публічно-приватне партнерство та їх специфічні риси. Розкрито сутність дискусій щодо потреби у створенні спеціального уповноваженого органу для регулювання публічно-приватного партнерства, що були викликані проблемами, які виникали в публічних й приватних



партнерів під час укладання та реалізації відповідних договорів. Виявлені сучасні складові організаційного забезпечення підтримки процесу розвитку публічно-приватного партнерства у Польщі, їх роль та притаманні їм функції: відділ у справах публічно-приватного партнерства Міністерства інвестицій та розвитку, аналогічні відділи в органах публічної адміністрації різних рівнів, Платформа публічно-приватного партнерства, Польське агентство з розвитку підприємництва, Інститут публічно-приватного партнерства, приватні юридичні бюро, наукові та навчальні заклади. Констатовано необхідність удосконалення інституційного забезпечення публічно-приватного партнерства, що усвідомлюється й урядом Польщі. Охарактеризовано зміст та значення останніх програмних документів у цій сфері, що покликані покращити процес адміністрування розвитку публічно-приватного партнерства — концепції «Бачення сталого розвитку для польського бізнесу 2050» та «Політики уряду у сфері розвитку публічно-приватного партнерства». Наголошено на доцільності використання досвіду Республіки Польща у вітчизняній практиці публічного управління функціонуванням системи публічно-приватного партнерства.

Ключові слова: Республіка Польща, публічно-приватне партнерство, інституційне забезпечення, законодавство.

Публічно-приватне партнерство (ППП) у наші дні є вже визнаним суспільством і перевіреним практикою комплексним механізмом поєднання зусиль публічних (державних органів та органів місцевого самоврядування) та приватних суб'єктів з метою оптимізації процесів створення та використання інфраструктурних об'єктів та надання публічних послуг.

Розвиток PPP залежить від багатьох факторів, серед яких вирішальну роль відіграють розроблені державою спільно із громадськістю та бізнесом правила гри у вигляді нормативно-правового забезпечення цього процесу, а також створення спеціальних інституцій для його організаційного, методичного та аналітичного супроводу. Саме вищезазначене будемо вважати інституційним забезпеченням розвитку публічно-приватного партнерства.

Сьогодні проекти публічно-приватного партнерства реалізуються у багатьох посткомуністичних країнах. Утім, як засвідчує аналіз реалізації реформ у цих державах, рівень розвитку PPP не завжди напряму залежить від рівня економічного розвитку країни, а є наслідком сукупності обставин, важливу роль серед яких відіграє інституційне забезпечення. Вітчизняні науковці А. Тараш та І. Петрова, аналізуючи готовність України до реалізації державно-приватного партнер-



ства (ДПП), дійшли до висновку, що «інституціональна структура ДПП в Україні значною мірою децентралізована, проекти ДПП можуть бути затверджені як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, а також органами місцевого самоврядування. Недієва міжвідомча координація дій органів державної влади щодо підготовки й реалізації проектів ДПП. Відсутня система управління реалізацією механізму партнерської взаємодії держави та приватного сектору з чітким розподілом повноважень між органами державної влади у рамках підготовки і реалізації проектів ДПП та координацією їх діяльності» [1, с. 36]. Аналіз становлення інституційного забезпечення ППП у Республіці Польща дозволить виявити його логіку та суперечності, позитивні риси, а також певні недоліки, що є надзвичайно актуальним з погляду необхідності вдосконалення інституційних засад функціонування ППП у нашій країні.

В Україні публічно-приватне партнерство (до останнього часу більше вживався термін «державно-приватне партнерство») розглядається як складний інститут, враховуючи його правові, організаційні та фінансові аспекти. Теоретичні та практичні питання інституційного забезпечення ППП розглядалися багатьма авторами, серед яких варто зазначити О. Вінник, І. Запатріну, В. Новікову, І. Петрову, Ю. Петруню, С. Сімака, О. Солодовнік, М. Сатановську, В. Струкову, А. Тараш, П. Шилепницького та ін.

У Польщі проблематика ППП є досить популярною і висвітлюється як у монографічних дослідженнях, аналітичних матеріалах, так і в періодичних наукових виданнях такими авторами, як Д. Адамек-Низка, М. Бітнер, І. Гербст, М. Завадська, Д. Зеленський, М. Каня, А. Козловська, Б. Корбус, М. Кулеша, М. Стахов'як, М. Ціховіч та інші.

З погляду правового забезпечення та ролі публічного сектору в процесі розвитку ППП варто відзначити праці таких науковців, як: М. Бітнер, А. Блас, Я. Боць, Я. Глумінська-Павлік, А. Дзевічка-Бокун, З. Кмецяк, Я. Зіммерман, М. Каня, Д. Кийовський, М. Кулеша, Я. Литовський, М. Рипіна, П. Сувай та інші.

Корисним для дослідження є оприлюднення документальних та статистичних даних про стан публічно-приватного партнерства, які щороку оновлюються. Формування та моніторинг баз даних стосовно ППП здійснюється у Польщі відповідно до урядової політики щодо розвитку ППП та згідно з існуючою нормативно-правовою базою.

Метою статті є аналіз інституційного забезпечення публічно-приватного партнерства у Республіці Польща, виявлення етапів його становлення й розвитку та обґрунтування характеру його впливу на функціонування ППП у цій країні.

Аналізуючи інституціоналізацію, тобто процес розробки та впровадження інституційного забезпечення ППП у Польщі, варто відразу ж наголосити, що вона здійснювалася з урахуванням як зарубіжного, так і власного досвіду. Економічна практика багатьох розвинутих, зокрема європейських, країн засвідчила, що ППП може бути успішно використано за багатьма напрямками, насамперед, у сфері інфра-



структури: дороги, тунелі, переправи, термінали, комунальне господарство, переробка відходів тощо, а також у таких важливих соціальних галузях, як освіта або охорона здоров'я. Цей же досвід засвідчує, що інституційне забезпечення PPP не є уніфікованим й залежить від багатьох факторів. Саме тому Європейський Союз не ставив за мету надання однозначних рецептів щодо правового та організаційного забезпечення PPP, хоча й приділяє цьому явищу значну увагу.

Труднощі фінансування публічних ініціатив та залучення інвестицій вплинули на те, що механізм публічно-приватного партнерства був використаний у Польщі ще у 1990-х роках на основі чинного на той час законодавства у сферах адміністративного, цивільного, господарського, житлового, водного права. Проекти PPP здійснювалися переважно на рівні органів місцевого самоврядування й були, головним чином, пов'язані з невеликими інвестиціями, спрямованими на вирішення поточних проблем міського господарства. К. Войтович, аналізуючи перші приклади співпраці публічного та приватного секторів у Польщі, називає такі: організація та експлуатація системи водопостачання й каналізації у Гданську (з 1993 р.); модернізація вуличного освітлення у Кракові; оптимізація управління громадським транспортом у м. Каліш; відновлення Старого Міста в Любані; утримання зелених зон в Пулаві; управління муніципальною нерухомістю в Сопоті; організація прибирання міста у Щецині та ін. [2]. Одночасно на основі прийнятого у 1994 році Закону про платні автомагістралі та про Національний дорожній фонд [3] реалізовувався єдиний проект національного рівня щодо будівництва автомагістралей A1 й A2 загальною вартістю понад 1,0 трлн євро, що вважається одним з найбільших в Європі. Варто наголосити, що, незважаючи на подальше формування окремого законодавства щодо PPP, зазначений Закон залишається його основною правовою базою щодо проектів у сфері будівництва автомагістралей.

Саме в період 1990-х років у Польщі почали обговорювати питання щодо необхідності прийняття спеціального закону для регулювання PPP. Проте частина правників, посилаючись на досвід Великої Британії, де такий Закон відсутній, вважали доцільнішим внесення змін та доповнень у вже існуючі нормативно-правові акти. Значну роль в організації дискусій з цього приводу відігравало Міністерство економіки, яке функціонувало у 1999–2002 та 2005–2015 роках. У результаті переміг перший погляд — у жовтні 2005 року в Польщі було прийнято Закон про публічно-приватне партнерство [4]. Впродовж наступного року було видано такі нормативно-правові акти, як: постанова міністра економіки від 21 червня 2006 р. про ризики, пов'язані з реалізацією проектів у рамках публічно-приватного партнерства; постанова міністра економіки від 9 вересня 2006 р. про обсяг, форми та правила підготовки інформації щодо угоди про публічно-приватне партнерство; постанова міністра фінансів від 30 червня 2006 р. про необхідні елементи аналізу проекту в рамках публічно-приватного партнерства.



Проте вже скоро закон було названо «мертвонародженням», оскільки він не лише не стимулював розвиток ППП, а й уповільнив його внаслідок значного ускладнення процедури оформлення та реалізації проєктів. Серед інших недоліків зазначалися такі: вимога отримати згоду міністра фінансів у певних ситуаціях й 60-денний термін надання такої згоди, що обмежувало можливості своєчасного здійснення інвестицій, відсутність чіткого визначення можливості співфінансування проєктів з фондів ЄС, складна й об'ємна звітність та ін.

Новий Закон про публічно-приватне партнерство було прийнято 19 грудня 2008 р. Незабаром він набув чинності, оскільки не передбачав підготовки підзаконних нормативно-правових актів. Цей закон оцінювався як значно ліберальніший, більш системний, з відсутністю надмірної формалізації ППП. Зазначалося, що норми закону спрямовані на надання свободи зацікавленим сторонам при формуванні ППП, водночас — на захист законних суспільних та приватних інтересів. Стаття 3 цього закону накладає на публічну адміністрацію зобов'язання щодо поширення та сприяння ППП, його аналіз та оцінювання функціонування, включаючи стан й перспективи фінансової участі приватного сектора.

З низкою змін та доповнень, цей закон регулює ППП у Республіці Польща й у наші дні [5]. Одночасно велася робота над проєктом Закону про концесії на послуги та будівельні роботи, який було прийнято 9 січня 2009 р. [6].

Слід зазначити, що, з правового погляду, як ППП, так і концесії є особливою формою тендерних угод. Цей характер визначається залученням публічних ресурсів (фінансових та нефінансових, зокрема необоротних, активів) у спрямований на реалізацію публічного завдання контракт із приватною організацією. Таке позиціонування ППП і концесій у правовій системі вимагає використання правил Директиви 2004/18/ЄС щодо координації процедур укладання контрактів на виконання публічних робіт й послуг, що стосується й повідомлення про контракт, а також рівну та конкурентну процедуру вибору приватного партнера. У зв'язку з цим, під час укладення угод про ППП застосовується Закон про державні закупівлі від 29 січня 2004 р. [7].

Паралельно з підготовкою законів у Польщі обговорювалося питання щодо доцільності створення спеціальної державної установи для сприяння розвитку ППП. Дискусія загострилася після прийняття відповідних законів. Відомий офіційний погляд з цього питання викладений у листі Міністерства економіки Маршалку Сейму від 5 липня 2011 р. [8]. Наголошувалося, що численні думки експертів і досвід багатьох країн свідчать, що без реальної інституційної підтримки дуже важко розраховувати на реальний розвиток публічно-приватного партнерства. Тому у 2012 році міністерством, спільно з Польським агентством з розвитку підприємництва, у рамках проєкту «Громадське партнерство» було проведено опитування для визначення потреби у створенні спеціального органу адміністрування ППП. До центрів воєводств, а також до муніципалітетів Лодзького воєводства було на-



правлено анкети, відповіді на питання яких підтвердили оцінку інституційної підтримки ППП як посередньої або слабкої. Втім, не заперечуючи можливості створення спеціального координуючого органу, зусилля спрямовувалися на зміцнення інституційної спроможності діючих структур. Так, наказом міністра економіки від 26 листопада 2010 р. № 43 у міністерстві було створено відділ у справах публічно-приватного партнерства, завданням якого стала підготовка рекомендацій щодо вдосконалення ППП.

У той же період в органах публічної адміністрації (державних та самоврядних), які були зацікавлені у розвитку ППП, також було створено підрозділи чи введено посади фахівців з питань інвесторів та ППП. Проаналізовані оголошення в Бюлетені публічної інформації про вакантні посади дозволяють зробити висновок, що для претендентів на таку посаду вимагалось знання відповідного законодавства та готовність, серед інших завдань, здійснювати підготовку проектів та координацію заходів, що здійснюються в рамках ППП, зокрема: аналіз можливостей реалізації інвестиційних потреб адміністративно-територіальної одиниці за схемою ППП; обслуговування потенційних інвесторів; отримання та аналіз інформації про реалізацію проектів ППП іншими суб'єктами в середині країни та за кордоном; заохочення проектів, що реалізуються громадою за схемою ППП; методична робота з працівниками адміністрації щодо можливостей використання ППП; розробка моделі роботи з потенційними приватними партнерами, а також підготовка та виконання проектів у форматі ППП; співпраця з економічними, науковими та академічними спільнотами з погляду задоволення потреб інвесторів, зацікавлених у реалізації проектів ППП; підготовка матеріалів для узагальнення підходів та досвіду тощо [9].

Міністерством економіки на базі Угоди, підписаної 26 січня 2011 р. представниками органів державної влади, органів місцевого самоврядування та бізнесу, було створено Платформу публічно-приватного партнерства (далі — Платформа ППП) [10]. На сьогодні питаннями ППП опікується Міністерство інвестицій та розвитку, що діє з січня 2018 року на базі Міністерства розвитку.

Членство у Платформі є добровільним і безкоштовним, а оформляється через заяву та підписання відповідної Угоди. На початок 2019 року в ній налічувалося 194 члени, серед 30 організаторів — 11 міністрів, Адміністрація електронних комунікацій, Адміністрація публічних закупівель, Державний банк розвитку, Спілка воєводств Республіки Польща, Асоціація польських повітів, Союз польських міст, Асоціація сільських гмін Республіки Польща. Крім міст, гмін, повітів, воєводств, варто виділити Центр регіональних проектів, Генеральну дирекцію державних доріг та автострад, навчальні та медичні заклади. Діяльність Платформи ППП знаходиться під контролем Наглядової ради, яка складається з представників членів-засновників. Організаційну допомогу службі надає Міністерство інвестицій та розвитку.



Платформа ППП стала відповіддю на очікування громадянськості та ринку, щодо заповнення прогалин у сфері допомоги публічній адміністрації у підготовці та реалізації проектів ППП. Платформа є форумом для обміну інформацією, досвідом та найкращими практиками, насамперед, між органами місцевого самоврядування.

Можна виділити три основні завдання діяльності Платформи ППП:

- ефективна реалізація наявних проектів та підтримка публічного сектору з погляду підготовки якісних проектів на наступні роки;
- створення умов для творчих дій публічних установ та підготовки кадрів;
- сприяння підготовці та реалізації гібридних проектів, в рамках яких залучаються не лише польські, а й іноземні інвестиції, що, зважаючи на особливу роль Міністерства інвестицій та розвитку в системі використання європейських фондів, є ключовою сферою інтересів Платформи ППП.

Завдання функціонування платформи досягаються шляхом організації інформаційних, навчальних, контрольних та інших заходів та створення груп підтримки проектів. Ініціатива створення Платформи ППП відзначена у Польщі як надзвичайно корисна для сприяння розвитку публічно-приватного партнерства [2].

Інша публічна інституція — Польське агентство з розвитку підприємництва [11] реалізує низку проектів підтримки середнього і малого бізнесу, сприяючи ППП. Метою Агентства є реалізація програм економічного розвитку, що підтримують інноваційну та дослідницьку діяльність малих і середніх підприємств, регіональний розвиток, зростання експорту, розвиток людських ресурсів та використання нових технологій у бізнесі. Агентство бере участь у реалізації внутрішніх та міжнародних проектів, що фінансуються зі структурних фондів ЄС, багаторічних програм Європейської Комісії та державного бюджету.

Фонд «Інститут публічно — приватного партнерства», який було створено у 2003 році, став першою у Польщі громадською організацією, що спеціалізується на питаннях ППП з метою допомоги як публічним, так і приватним партнерам в успішній реалізації проектів. Це завдання реалізується шляхом навчання в галузі ППП, спеціалізованого консалтингу та низки заходів, розрахованих на поширення та вдосконалення моделі ППП як у Польщі, так і за кордоном. Зокрема, було підготовлено Кодекс належної практики радника ППП та Рекомендації розробникам проектів ППП. Команда Інституту ППП складається з його штатних працівників та ряду партнерів — компаній, установ та окремих фахівців з усіх регіонів Польщі та з закордону [12]. Інститут опікується виданням журналу «PPP Forum» («Форум ППП»), який є першим у Польщі спеціалізованим виданням, безкоштовним для користувачів — керівників компаній, організацій та установ, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування, банків, адвокатських контор, консалтингових компаній, фондів, асоціацій, університетів тощо.



Особливо цінною групою одержувачів та авторів журналу є політики та посадовці місцевого та урядового рівнів.

Консультаційна підтримка у сфері ППП також здійснюється тими приватними юридичними бюро, які з 2005 року спеціалізуються на проектах ППП. Але їх діяльність є комерційною, що обмежує доступ до інформації громадських організацій через обмежені фінансові ресурси.

Таким чином, на державному рівні розвитком ППП у Республіці Польща опікуються Міністерство інвестицій та розвитку, десять інших міністерств, спеціально створена Платформа ППП та окремі громадські організації. Частково до підтримки публічно-приватного партнерства підключаються приватні структури, що надають юридичні, фінансові та навчально-методичні послуги. Активно діють навчальні заклади, створюючи центри підтримки ППП (науково-дослідна, методична та навчальна робота). Так, на факультеті права та управління Лодзинського університету утворений Центр публічних закупівель і публічно-приватного партнерства [13].

Втім, у Польщі так і не було створено державної установи, яка б однозначно і чітко відповідала за ППП, а питання щодо її необхідності залишається дискусійним. У розробленій спільними зусиллями публічної адміністрації, бізнесових структур та громадськості концепції «Бачення сталого розвитку для польського бізнесу 2050» ППП відзначено як корисний інструмент для розвитку інфраструктури та надання публічних послуг в умовах обмежених фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та держави. Одночасно наголошено, що, незважаючи на всі зусилля, публічно-приватне партнерство у Польщі працює неналежним чином: «Для подальшого розвитку ППП необхідні нові механізми підтримки, які працювали б так само успішно, як і в інших країнах» [14, с. 65].

У затвердженій Радою Міністрів Польщі у липні 2017 року постанові «Політика уряду у сфері розвитку публічно-приватного партнерства» чітко заявлено, що уряд зацікавлений у динамічному розвитку публічно-приватного партнерства для розбудови публічної інфраструктури та надання високоякісних публічних послуг [15, с. 4]. Відзначено, що під час впровадження ППП ключовим питанням є організація на рівні урядових структур централізованого управління політикою ППП та її впровадженням, що має забезпечити узгодженість і координування дій, однозначну відповідальність за ефективність політики ППП та ліквідацію дублювання діяльності в урядовій адміністрації.

Центральне місце в організаційній структурі підтримки ППП згідно з положеннями Політики відводиться міністру, відповідальному за регіональний розвиток. Під його керівництвом спеціальний департамент буде виконувати такі завдання: впровадження політики, включаючи, насамперед, розробку методів її реалізації; координацію діяльності публічної адміністрації у сфері ППП; моніторинг результатів реалізації проектів ППП; аналіз впливу інституційного середовища на



процеси впровадження PPP; вдосконалення нормативно-правового забезпечення; проведення навчання представників публічного та приватного секторів; підтримка публічних структур, що готують та реалізують проекти PPP, зокрема з погляду розробки керівних принципів, стандартів та інших документів; забезпечення платформи для співробітництва та обміну інформацією між суб'єктами, зацікавленими у розвитку PPP.

Отже, вивчення досвіду Республіки Польща свідчить, що становлення публічно-приватного партнерства — це об'єктивний процес, який має певні традиції у багатьох країнах світу, але активізований на посткомуністичному просторі лише останнім часом внаслідок зростання попиту на публічні послуги та уваги до оптимізації процедури їх надання при дефіциті публічних коштів. Варто акцентувати увагу на використанні у світовій практиці не терміна «державно-публічне партнерство», а саме поняття «PPP», що більш коректно відображає різноманітність суб'єктів, що можуть бути партнерами приватного бізнесу (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування).

Проаналізований нами процес інституціоналізації PPP в Польщі свідчить про певні труднощі, що походять як з теоретичних розбіжностей у трактуванні PPP, так і з впливу як зовнішніх, так і внутрішніх фактори. Практика нормативно-правового забезпечення публічно-приватного партнерства у Республіці Польща, особливо прийняття закону 2005 року, підтверджує необхідність уникнення надмірної регламентації PPP, оскільки це робить його недоступним або нецікавим як для публічних інституцій, так і для приватного сектору. Одночасно складність і багатогранність цього процесу вимагає узгодження норм багатьох законодавчих актів, що використовуються в цій сфері.

Дискусії щодо необхідності створення спеціального уповноваженого органу для регулювання PPP виникали в Польщі періодично й ґрунтувалися на проблемах, які з'являлися у публічних чи приватних партнерів під час укладання та реалізації договорів PPP (поділ ризиків, питання контролю, ефективності та результативності). Незважаючи на відсутність зазначеної установи, корисним для України є досвід об'єднання зусиль різноманітних інституцій, органів публічної адміністрації, представників бізнесу для поширення ідей публічно-приватного партнерства, вдосконалення його механізму, обміну позитивним досвідом. Платформа PPP та громадські об'єднання налагоджують дійове правове, інформаційне, аналітичне, навчально-методичне супроводження реалізації проектів співробітництва.

Отже, з погляду сприяння розвитку PPP в Україні, проведений нами аналіз свідчить про необхідність посилення уваги до інституційного фактора, а також про підтримку, насамперед, тих проектів, які демонструють переваги поєднання зусиль публічного та приватного секторів, підвищення якості надання публічних послуг, сприяють залученню іноземних інвестицій.

**Список використаних джерел**

1. Тараш Л., Петрова І. Інституціональне забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: проблеми та напрями розвитку. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 1 (43). С. 35–43.
2. Wojtowicz K. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce — podstawy prawne i praktyka funkcjonowania. *Samosprawa a finansowani vrejnych vysokych skol deset let pro prijati zakona o vysokych skolach*, V. Adamek, (ed). Brno : Masarykova Univerzita Právnická Fakulta. 2008. С. 51–62.
3. Ustawa z dnia 27 pazdziernika 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych*. URL : <https://bit.ly/2LZnRjU>.
4. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych*. URL : <https://bit.ly/31dAwMJ>.
5. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych*. URL : <https://bit.ly/2YE4sqs>.
6. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych*. URL : <https://bit.ly/2GLKSTf>.
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych*. URL : <https://bit.ly/2LVz4lr>.
8. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki — z upoważnienia ministra — na zapytanie nr 9941 w sprawie utworzenia publicznej instytucji zajmującej się rozwojem partnerstwa publiczno-prywatnego. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL : <https://bit.ly/2T3c4lp>.
9. Biuletyn Informacji Publicznej. *Urząd Miasta Płocka*. URL : <https://bit.ly/2KqrThS>.
10. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL : <https://bit.ly/2G0JGwi>.
11. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. URL : <https://www.parp.gov.pl>.
12. Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL : <http://ippp.pl/>.
13. Centrum zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego. *Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego*. URL : <https://bit.ly/2KoPzDk>.
14. Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050. *PwC Polska*. URL : <https://pwc.to/2OqwKnv>.
15. Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego : Uchwała nr 116/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. *Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju*. URL : <https://bit.ly/2ZpPplv>.

Рекомендовано до друку кафедрою публічного управління
та адміністрування

Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України
(протокол № 7 від 7 лютого 2019 року)

Надійшла до редакції 28.02.2019



Lakhyzha, M. I.; Yehorycheva, S. B. Institutional Support of the Public-Private Partnership in the Republic of Poland

The experience of the institutional support of public-private partnership in the Republic of Poland has been analyzed. It is noted that Poland was one of the first among the post-communist countries to implement a mechanism of public-private partnership. The peculiarities of the practice of realization of public-private partnership in Poland during the 1990s and its legal support were determined. The possibility of its development on the basis of general norms of civil, economic, administrative and other branches of law is emphasized. The process of development and adoption of separate laws on public-private partnership and their specific features are described. The essence of discussions about the need for creation of a special authorized body for regulation of public-private partnership, which was caused by the problems that arose from public and private partners during the conclusion and implementation of the relevant agreements, was disclosed. The modern components of organizational support for supporting the development of public-private partnership in Poland, their role and their inherent functions are revealed: the Department for Public-Private Partnerships of the Ministry of Investment and Development, similar departments in public administration bodies of different levels, the Public-Private Partnership Platform, Polish Entrepreneurship Development Agency, Institute of Public Private Partnership, private law firms, scientific and educational institutions. The necessity to improve the institutional support of public-private partnership, which is realized by the government of Poland as well, is stated. The content and significance of the latest program documents in this area that are intended to improve the process of administration the development of public-private partnership — the concept «The vision of sustainable development for Polish business 2050» and «Government policy in the field of development of public-private partnership» are characterized. The importance of using the experience of the Republic of Poland in the practice of public administration of the Ukrainian system of public-private partnership is emphasized.

Keywords: Republic of Poland, public-private partnership, institutional support, legislation.



Університетські наукові записки

UNIVERSITY SCIENTIFIC NOTES

№ 1 – 2 (69 – 70), 2019

*Часопис Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова
(Заснований у 2002 році)*

Редактори *О. В. Подолянчук, О. Є. Гуменчук*
Комп'ютерне складання *О. Я. Якимішин*
Комп'ютерне верстання *О. Я. Якимішин*

Підписано до друку 18.07.2019. Формат 70х100 1/16.
Ум. друк. арк. 17,7. Тираж 300 прим. Зам. № 75.

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова
вул. Героїв Майдану, 8, м. Хмельницький, 29013
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
Серія ДК № 2105 від 21.02.2005 р.