

УДК 351:614.2

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.5.2>

**Бородін Євгеній Іванович,**

доктор історичних наук, професор,

директор Навчально-наукового інституту державного управління

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0000-0002-7331-5981

**Березнюк Дмитро Володимирович,**

здобувач PhD ступеня за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ORCID ID: 0009-0009-0240-6745

## КОНЦЕПТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ГАРМОНІЗАЦІЯ З ПІДХОДАМИ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

### THE CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN HEALTHCARE IN UKRAINE: HARMONIZATION WITH APPROACHES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

*Стаття досліджує актуальну для України проблему полегшення доступу та підвищення якості медичних послуг шляхом впровадження та розвитку державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, що є важливим, як в контексті реформування публічного управління медичним сектором, так і в контексті управління бізнесом для досягнення цілей сталого розвитку. Аналіз рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я щодо розвитку державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я в Україні дозволив дійти висновку про готовність міжнародних організацій виступати гарантими та інвесторами проєктів партнерства медичного спрямування, але для цього необхідно гармонізувати концептуальну платформу розуміння державно-приватного партнерства між потенційними учасниками партнерства в Україні та міжнародними організаціями. Тому метою статті є порівняння концептів державно-приватного партнерства у практиці міжнародних організацій та у нормативно-правовому полі України, визначення їх спільних та відмінних рис та гармонізація концепту державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні з концептами державно-приватного партнерства міжнародних організацій.*

*На основі вивчення наукового поля, сформованого навколо державно-приватного партнерства у зарубіжній теорії та практиці, було аргументовано доцільність групування наукових поглядів на визначення концепту державно-приватного партнерства у сім підходів: правовий, економічний, соціальний, операційний, регуляторний, функціональний, трансформаційний.*

*Порівняння концептів державно-приватного партнерства, які застосовуються на практиці міжнародними організаціями, з концептами, які визначені Законом України та методикою Міністерства охорони здоров'я України, показало, що специфічний концепт державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, як в міжнародних організаціях, так і в Україні, не використовується, існують характеристики загального концепту державно-приватного партнерства, за якими спостерігається збіг та розбіжності у тлумаченнях. Встановлено, що в практиці міжнародних організацій у розумінні державно-приватного партнерства превалюють операційний та економічний підходи, а в Україні – правовий та економічний. На цій підставі було запропоновано уточнений концепт державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні, гармонізований до концепту державно-приватного-партнерства міжнародних організацій.*

**Ключові слова:** публічне управління, державна політика, державно-приватне партнерство, охорона здоров'я, міжнародні організації, гармонізація підходів в управлінні.

*The article examines the current problem of Ukraine in facilitating access to and improving the quality of medical services through the implementation and development of public-private partnerships in the healthcare sector, which is important both in the context of reforming public governance of the healthcare sector and in the context of business management to achieve sustainable development goals. An analysis of the World Health Organization's recommendations on developing public-private partnerships in the healthcare sector in Ukraine led to the conclusion that international organizations are willing to act as guarantors and investors in healthcare partnership projects. Still, it is necessary to harmonize the conceptual platform*

*for understanding public-private partnerships between potential partnership participants in Ukraine and international organizations. Therefore, the purpose of the article is to compare the concepts of public-private partnerships in the practice of international organizations and the regulatory and legal field of Ukraine, to identify their common and distinctive features, and to harmonize the concept of public-private partnerships in the healthcare sector in Ukraine with the concepts of public-private partnerships of international organizations.*

*Based on the study of the scientific field formed around public-private partnership in foreign theory and practice, the feasibility of grouping scientific views on the definition of the concept of public-private partnership into seven approaches was argued. They are as follows: legal, economic, social, operational, regulatory, functional, transformational.*

*A comparison of the concepts of public-private partnership, which are used in practice by international organizations, with the concepts defined by the Law of Ukraine and the methodology of the Ministry of Health of Ukraine, showed that the specific concept of public-private partnership in the healthcare sector, both in international organizations and in Ukraine, is not used, there are characteristics of the general concept of public-private partnership, according to which there are coincidences and differences in interpretations. It was established that in the practice of international organizations in the understanding of public-private partnership, operational and economic approaches prevail, and in Ukraine – legal and economic approaches are dominant. On this basis, a refined concept of public-private partnership in the healthcare sector in Ukraine was proposed, harmonized with the concept of public-private partnership of international organizations.*

**Key words:** *public governance, public policy, public-private partnership, healthcare, international organizations, harmonization of approaches in governance.*

**Актуальність теми дослідження і постановка проблеми.** Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я належить до числа актуальних питань, які знаходяться в центрі уваги органів публічної влади кожної країни, яка шукає шляхи полегшення доступу та підвищення якості медичних послуг. Не зважаючи на довготривалі військові дії на території України, розвиток державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я залишається важливим як в контексті реформування публічного управління медичним сектором, так і в контексті управління бізнесом для досягнення цілей сталого розвитку.

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), враховуючи важливість збереження критичної соціальної інфраструктури в Україні в умовах військового конфлікту, у липні 2022 р. оприлюднила звіт «Державно-приватне партнерство для інфраструктури та послуг охорони здоров'я: рекомендації для політиків в Україні» [1], у якому державно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я в державно-управлінському аспекті вбачається дієвим механізмом вирішення проблеми розширення мережі закладів первинної медичної допомоги та діагностики за рахунок залучення приватних інвестицій і підтримки у такий спосіб здатності уряду України фінансувати необхідну адміністративну реконфігурацію. Цей звіт спирається на доказову базу щодо використання механізму державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я в Європейському регіоні та Австралії, Канаді та Сполучених Штатах Америки. Він надає аналіз законодавства, державної політики та контексту системи охорони здоров'я в Україні, щоб оцінити, чи можна та як можна використовувати

державно-приватне партнерство для зміцнення системи охорони здоров'я.

Спираючись на досвід інших країн, експерти ВООЗ спрогнозували у якості додаткових результатів використання механізму державно-приватного партнерства в Україні з точки зору організуючого впливу держави на сферу охорони здоров'я такі наслідки, як суттєве покращення процедури відбору та якості відібраних проєктів в сфері охорони здоров'я, підвищення організаційної ефективності та збалансування відношення «ціна-якість» для медичних послуг, що надаються в Україні.

Стосовно уваги на певну ланку управлінської вертикалі, то найбільш ефективним для реалізації проєктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я з точки зору ВООЗ вбачається регіональний рівень, на якому безпосередньо вирішуються проблеми забезпечення населення своєчасною та якісною первинною медичною допомогою та діагностикою стану здоров'я.

В стислу анотацію до звіту експерти ВООЗ включили, на наш погляд, важливу тезу про те, що «багато міжнародних фінансових установ заявили про свій намір підтримати реконструкцію після війни», яку, з нашої точки зору, слід трактувати, як зацікавленість міжнародних фінансових організацій-гарантів та донорів у підтримці проєктів державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я в Україні. Звідси, вважаємо, що для вирішення загальної проблеми стимулювання, організації та розвитку державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я в Україні, актуальним стає наукове дослідження концепту державно-приватного партнерства, який викорис-

товують у своїй практиці міжнародні організації, які формують методологічні засади державно-приватного партнерства у світі та фінансують відповідні проекти. Це дозволить на первинних етапах розробки механізмів публічного управління державно-приватним партнерством в сфері охорони здоров'я в Україні привести тлумачення партнерства національними партнерами у максимальну відповідність із міжнародною практикою, прискорити взаємодію з міжнародними фінансовими організаціями та сформувати платформу для якнайшвидшої євроінтеграції України на засадах сталого розвитку.

**Аналіз наукових досліджень.** В огляді наукових досліджень за темою даної статті поставимо наступне завдання: проаналізувати наукові роботи зарубіжних вчених, які займалися проблематикою державно-приватного партнерства в різних наукових галузях і прямо або опосередковано визначали його концепт у відповідних контекстах, розставляючи акценти на певні його аспекти. Увага саме зарубіжним вченим у цьому дослідженні пояснюється тим, що, по-перше, у фокусі даного наукового пошуку знаходиться концепт державно-приватного партнерства саме міжнародних організацій, і для того, щоб позиціонувати їх візію у системі теоретичних знань, необхідно визначити саме зарубіжне наукове поле щодо тлумачення державно-приватного партнерства в цілому, зрозуміти місце у ньому концепту державно-приватного партнерства міжнародних організацій, після чого зробити висновок про те, на якій теоретичній основі розвивати державно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я в Україні, а також на які його аспекти звернути увагу під час формування механізмів його публічного управління. По-друге, в практичній площині під час розробки та реалі-

зації проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні під гарантії та з інвестиціями міжнародних організацій, українські партнери спиратимуться на законодавчо визначений концепт партнерства в Україні, тому саме його слід гармонізувати з концептами міжнародних організацій, і, по-третє, вбачаємо окремим науковим завданням подальших досліджень вивчення наукового доробку українських авторів та експертів у сфері державно-приватного партнерства з метою виявлення національних особливостей сприйняття концепту партнерства в генеральній канві міжнародної теорії та практики.

Аналіз англomовних публікацій у науковій базі Google Scholar за останні 15 років з 2010 по 2024 включно дозволив умовно згрупувати погляди авторів на концепт державно-приватного партнерства в цілому без секторального фокусу у 7 підходів: правовий, економічний, соціальний, операційний, регуляторний, функціональний, трансформаційний залежно від змісту державно-приватного партнерства та точки зору стейкхолдерів, зацікавлених у партнерстві (рис. 1).

Найбільш розповсюдженим серед зарубіжних авторів є **правовий підхід** у тлумаченні концепту державно-приватного партнерства, який представляє його у вигляді угоди між державними установами та приватними компаніями з визначенням відповідальності, прав та обов'язків сторін у наданні державних послуг або управлінні, будівництві нових (удосконаленні існуючих) об'єктів державної інфраструктури приватними партнерами. Представники цього напрямку досліджують різні нормативно-правові аспекти державно-приватного партнерства: наприклад, правову межу між розширенням можливостей приватного партнера та захистом інтересів спо-



**Рис. 1. Підходи до визначення концепту державно-приватного партнерства у наукових публікаціях зарубіжних авторів**

*Розроблено авторами на основі [2-26]*

живачів публічних послуг (Д. Кастос, Дж. Рейтц, 2010 [2]); приватизацію, як легальний наслідок державно-приватного партнерства (Дж. Кітсос, 2015 [3]); глобальне державно-приватне партнерство в контексті міжнародного права (Д. Азіз, 2012 [4]).

Аналогічно угодою між державним та приватним партнером вважають державно-приватне партнерство і вчені, які представляють **економічний підхід**, але з їх точки зору державно-приватне партнерство – це угоди про співпрацю, спрямовані на використання ресурсів та інновацій приватного сектору для підвищення ефективності та результативності надання державних послуг економічно ефективним способом. Наприклад вчені сфокусовані на структурі капіталу проєктів партнерства (Дж. Ду, Х. Ву, Р. Джін, 2019 [5]), залученні капіталу на фінансових ринках та вигодах від проєктів партнерства (Ю. Чаухан, В. Марісетті, 2019 [6]), шляхах досягнення найбільшої економії коштів та найвищої якості послуг в управлінні проєктами державно-приватного партнерства (М. Хелловел, 2018 [7]).

**Соціальний підхід** об'єднує вчених, які наголошують на соціальному аспекті державно-приватного партнерства і тлумачать його, як механізм залучення різних зацікавлених сторін, включаючи громадський сектор, у проєкти партнерства, до управління наданням державних послуг з метою зміцнення у такий спосіб довіри до партнерства та співпраці влади, бізнесу та громадян для підвищення соціального добробуту та досягнення сталого розвитку (С. Хеньюеле, П. Фьюїнгс, 2013 [9]; С. Адіхібе, 2015 [8]; А. Войовнік-Філіпковська, Дж. Вегржин, 2019 [10]; М. Ченг, Дж. Ліу та інш., 2021[11]).

Акцент на розподілі ризиків та винагород між державним та приватним партнером простежується у роботах вчених, які умовно можна об'єднати в **операційний підхід** до визначення державно-приватного партнерства, оскільки він зосереджений на практичній реалізації проєктів партнерства, під час операційного управління якими виникають непередбачувані обставини, що тягнуть за собою необхідність антикризового прийняття рішень, зважаючи на підвищену відповідальність перед громадянами у наданні критично важливих соціальних послуг. Узагальнено державно-приватне партнерство з точки зору операційного підходу можна визначити, як «спільний венчур, у якому державний і приватний партнери поділяють ризики, відповідальність і вигоди в наданні державних послуг або управлінні об'єктами державної інфраструктури»

(Р. Рибнічек, Дж. Плаколм, Л. Баумгартнер, 2020 [12]; В. Алоназі, 2017 [13]; С. Бовіс, 2015 [14]; М. Требілкок, М. Росенсток, 2015[15]).

Концепт державно-приватного партнерства з точки зору регулювання співпраці державних органів влади та приватних компаній, вчинення організуючого державного впливу, забезпечення дотримання державної політики під час реалізації проєктів партнерства досліджують вчені в рамках **регуляторного підходу**. Наприклад, О. Петерсен, 2010 [16] вивчав можливості мета-управління, як основи для регулювання державно-приватного партнерства у ЄС; колектив авторів М. Соєціпто, К. Верхоест та інші, 2015 [17], досліджуючи державно-приватне партнерство у морській логістиці, піднімають питання дивергенції та конвергенції державних політик та регуляторних механізмів у цій сфері; про державно-приватне партнерство, як невід'ємний інструмент для «фрагментарного публічного управління в умовах невизначеності, відомого як парадигма Нового Публічного Управління (New Public Governance)» наголошують вчені С. Касаді, К. Еріксон та інші, 2019 [18]. Узагальнено, вчені цього напрямку визначають концепт державно-приватного партнерства, як регульовану співпрацю держави та бізнесу в правових та політичних рамках, розроблених для забезпечення підзвітності та захисту суспільних інтересів.

**Функціональний підхід** розглядає державно-приватне партнерство у вигляді моделі співпраці держави та приватних компаній, а вчені зосереджені на розробці різних конфігурацій таких моделей для різних секторів публічних послуг. Найбільш вживаними є два типи функціональних моделей державно-приватного партнерства: BOT (Build-Operate-Transfer), в рамках якої приватний партнер володіє об'єктом партнерства протягом періоду дії угоди, фінансує проєкт, отримує вигоди та несе відповідальність, управляє ризиками, але після завершення терміну партнерства, об'єкт повертається до державної власності (Р. Кришнарай, А. Сабайан та інші, 2024 [19]; В. Зо, 2023 [20]); та DBO (Design-Build-Operate), в рамках якої право власності ніколи не переходить до приватного партнера, фінансувати проєкт може, як приватний партнер, так і держава, ризики, вигоди та відповідальність розподіляються між партнерами за домовленістю (А. Селім, 2022 [21]; Т. Корреа, Д. Морайз, 2024 [22]).

**Трансформаційний підхід** визначає державно-приватне партнерство, як механізм для системних змін, трактуючи його, як стратегічні альянси, які стимулюють інновації та трансформа-

цію в державному секторі шляхом використання знань і технологій приватного сектору для покращення надання громадських послуг (Д. Мейснер, 2019 [23]; Н. Карбонара, Р. Пелігріно, 2020 [24]; М. Иммонен, 2011 [25]; С. Мод Нафі, М. Ягансан, М. Заньол Абідін, 2021[26]).

**Невирішені раніше питання.** Серед значної кількості проаналізованих наукових робіт зарубіжних авторів, присвячених державно-приватному партнерству, лише робота [17] своєю проблематикою відсутності конвергенції політики державно-приватного партнерства в різних країнах перетинається із проблематикою даного дослідження, яка полягає у необхідності гармонізації візій концепту державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, в Україні, з концептом державно-приватного партнерства міжнародних організацій – потенційних гарантів та донорів. Однак, автори у [17] проводять дослідження на прикладі портової логістики, а систематизація концептів міжнародних організацій, їх позиціонування в системі наукового знання про державно-приватне партнерство в цілому залишається невирішеним завданням.

**Мета дослідження.** Таким чином, метою досліджень, спрямованих на вирішення проблеми полегшення доступу та підвищення якості медичних послуг шляхом розвитку державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я в Україні, як у воєнний час, так і під час її післявоєнної відбудови, є вивчення концептів державно-приватного партнерства, запропонованих міжнародними організаціями, які можуть фінансувати проекти партнерства в сфері охорони здоров'я в Україні або які визначають політику розвитку державно-приватного партнерства у світі, позиціонування цих концептів в системі підходів до визначення державно-приватного партнерства, що розробляються зарубіжними науковцями, а також подальший аналіз концепту державно-приватного партнерства в Україні, у т.ч. у сфері охорони здоров'я, на предмет його відповідності до бачення державно-приватного партнерства міжнародними організаціями.

**Результати дослідження.** Вчений Стокгольмського університету А. Сімамора у 2023 р. оприлюднив дослідження, присвячене участі Світового банку у проектах державно-приватного партнерства, визначивши на основі емпіричних даних, що Світовий банк є найбільшою організацією у світі, яка інвестує та гарантує проекти державно-приватного партнерства, працюючи, як з урядами країн, так і з приватними компаніями [27]. Таким чином, у західній практиці реалізації

проектів державно-приватного партнерства, у т.ч. у сфері охорони здоров'я, Світовий банк виступає у якості найбільшого у світі кредитора приватних партнерів, гаранта державних партнерів та фінансового аудитора результатів проектів державно-приватного партнерства.

У тлумаченні концепту державно-приватного партнерства експертами Світового банку (The World Bank PPP Resource Center [28]) на перший план виходить фінансова складова. Пояснити це можна тим, що по-перше, державний партнер у державно-приватному партнерстві оперує об'єктами (активами) державної або комунальної власності, а по-друге, виступає гарантом для приватного партнера у разі взяття останнім кредиту для виконання завдань проекту. При цьому в ситуації настання гарантійного випадку державний партнер покриває кредитні зобов'язання приватного партнера за рахунок коштів платників податків. Тому, піклуючись про інтереси держави та платників податків, експерти Світового банку зосереджуються не на тому, який партнер – державний або приватний – протягом якого терміну буде користуватись державним майном і на яких організаційних засадах, а яка фінансова модель слугуватиме підґрунтям реалізації проекту державно-приватного партнерства і як розподілятимуться фінансові ризики і вигоди між партнерами.

Таким чином, Світовий банк визначає державно-приватне партнерство у будь-якій сфері як такі зносини між партнерами, що є державно-приватним партнерством, і такі зносини, що з його точки зору за будь-яких обставин не є державно-приватним партнерством.

Державно-приватне партнерство, що є державно-приватним партнерством з точки зору Світового банку – це довгостроковий контракт між приватною стороною та державною організацією щодо створення активів або надання послуг для суспільства, у якому на приватну сторону покладено значний ризик і значна відповідальність за управління (фінансове, операційне, кадрове тощо), а винагорода залежить від результатів роботи. В проекції на сферу охорони здоров'я такий проект державно-приватного партнерства називався би «проект державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я».

Методом «від протилежного» пояснюється, що державно-приватне партнерство, яке не є державно-приватним партнерством з точки зору Світового банку – це довгостроковий контракт між приватною стороною та державною організацією щодо створення активів або надання послуг для суспільства, у яких може не бути значних капіта-

ловкладень або за їх наявності немає зв'язку між ними та твердими зобов'язаннями приватного партнера щодо ефективності управління, натомість є зобов'язання докласти максимум зусиль партнерів для досягнення певної мети. В проєкції на сферу охорони здоров'я такий проєкт державно-приватного партнерства називався би «проєкт державно-приватного партнерства для сфери охорони здоров'я».

Такому концепту державно-приватного партнерства Світового банку з акцентуалізацією саме фінансового контексту, передував кейс проєкту-контракту державно-приватного партнерства щодо капітальної реконструкції Лондонського метро із залученням приватним партнером значних кредитних коштів під гарантії державного партнера, тобто під гарантії коштів платників податків [29]. В результаті цей проєкт-контракт був визнаний Національною аудиторською службою Великобританії таким, що не відбувся, через банкрутство приватного партнера внаслідок його слабкої внутрішньої управлінської системи, яка не була здатна управляти значними ризиками з високим рівнем відповідальності. Кредитні кошти було погашено державним партнером за рахунок коштів платників податків.

Очевидно, що на основі кейсу державно-приватного партнерства для реконструкції Лондонського метро, експерти Світового банку виділили у концепті державно-приватного партнерства такі ознаки, як відповідальність та ризик приватного партнера в управлінні державними активами [28], сформувавши згадуваний в огляді літератури цієї статті науковий операційний підхід до розуміння державно-приватного партнерства.

Розглянемо концепт державно-приватного партнерства, який пропонується іншими міжнародними організаціями, чия діяльність є дотичною до фінансування проєктів державно-приватного партнерства або визначення політики розвитку державно-приватного партнерства у світі (табл. 1).

З'ясуємо, яким науковим підходам, представленим в огляді літератури даної статті, відповідають концепти державно-приватного партнерства міжнародних організацій. Узагальнення концептів державно-приватного партнерства у баченні міжнародних організацій, дозволяє зробити висновок, що на перший план у цих концептах виходить операційний науковий підхід, оскільки найголовнішим у державно-приватному партнерстві міжнародними організаціями виділяється розподіл ризиків та відповідальності між партнерами. Також ці концепти відповідають правовому

підходу, оскільки вбачають державно-приватне партнерство угодами та контрактами, і економічному підходу, оскільки йдеться про ефективність використання ресурсів приватного партнера та якість надання послуг споживачам.

Розглянемо концепт державно-приватного партнерства в цілому, а також концепт державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, у національному законодавчому полі. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI в редакції від 03.09.2023 у ст. 1, п.п. 1, 3 (Закон України, 2023 [41]) визначає державно-приватне партнерство, як співробітництво між державними органами, які здійснюють управління об'єктами державної власності, органами місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватними партнерами), на основі договору за умов відповідності ознакам створення та/або будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту та технічного переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатації, технічного обслуговування) таким об'єктом; довготривалості відносин (від 5 до 50 років); передачі приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.

Оскільки охорона здоров'я згадується у зазначеному Законі виключно у ст. 4 у якості сфери застосування державно-приватного партнерства, то приведений концепт державно-приватного партнерства також можна застосовувати у проєкції на сферу охорони здоров'я, яка містить відповідні об'єкти державного управління – лікувально-профілактичні заклади, санітарно-профілактичні заклади, фармацевтичні заклади, санаторно-курортні заклади, державні підприємства, заклади медико-соціального захисту.

Методичні рекомендації для державних та комунальних закладів охорони здоров'я, для працівників органів управління у сфері охорони здоров'я для впровадження проєктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, випущені Міністерством охорони здоров'я України у 2018. [42], надаючи визначення поняття державно-приватного партнерства приводять текст вищезазначеного Закону, окремо зазначаючи у подальшому тексті у якості специфічних характеристик партнерства саме у сфері охорони здоров'я заборону на скорочення мережі лікувальних закладів, кон-

Таблиця 1

**Концепт державно-приватного партнерства у трактуванні міжнародних організацій**

<b>Назва організації</b>	<b>Концепт державно-приватного партнерства</b>
Конференція ООН з Торгівлі та Розвитку (UNCTAD) [30]	Це договір між державними та приватними контрагентами щодо розподілу ризиків і винагород під час надання публічних послуг та удосконалення публічної інфраструктури
Організація економічної кооперації та розвитку (OECD) [31]	Це довгострокові угоди між урядом і приватним партнером, за якими приватний партнер надає та фінансує державні послуги за рахунок капітальних інвестицій, приймаючи на себе відповідні ризики. Це може стосуватися інфраструктурних об'єктів (таких як мости, дороги) і соціальних об'єктів (лікарні, освітні заклади, в'язниці тощо). Основна відмінність державно-приватного партнерства від традиційних проєктів полягає в розподілі ризиків між державним і приватним партнерами з метою найефективнішого управління ними, але з досягненням оптимального балансу між ризиком та компенсацією для сторони, яка несе ризик.
Міжнародна організація цивільної авіації ООН (ICAO) [32]	Це партнерство між державним сектором і приватним сектором з метою реалізації проєктів або надання послуг, які традиційно надаються державним сектором. В результаті операційного та фінансового управління приватного партнера очікується створення кращої цінності для платників податків, підвищеної якості і конкурентоспроможності державних послуг, залучення фінансування в умовах бюджетних обмежень
Всесвітня митна організація (WCO) [33]	Це домовленість між державним органом і органом приватного сектору, яка має такі характеристики: - орган приватного сектору бере в управління з можливим інвестуванням державні активи та/або процеси надання державних послуг згідно контракту; - угода укладена на визначений період; - операційні та фінансові ризики розподіляються між приватним сектором і державним органом; - оплата органу приватного сектору корелює з досягненням заздалегідь визначених показників ефективності; - рівень показників управління державними активами та/або надання державних послуг визначений державними стандартами
Міжнародний валютний фонд (IMF) [34]	Це поєднання капіталу приватного сектору та, іноді, капіталу державного сектору для покращення державних послуг або управління активами державного сектору. Зосереджуючись на результатах державних послуг, приватний сектор пропонує економічно ефективний підхід до управління ризиками у державному секторі, ніж це досягається у процесі державного управління. Договір державно-приватного партнерства зобов'язує державний сектор чітко визначити довгострокові потреби в послугах та гарантує, що приватний сектор не піддаватиме ризику державні активи та власний інвестований капітал, а також буде зацікавлений у довгостроковому стратегічному оперуванні на ринку публічних послуг замість короткострокових проєктів
Міжнародна фінансова корпорація (IFC) [35]	Це інструмент, який допомагає урядам країн використовувати досвід і ефективність приватного сектору, залучати капітал і стимулювати розвиток шляхом розподілу ризиків між державним і приватним секторами для ефективнішого управління та розподілу ресурсів з метою задоволення найнагальніших потреб суспільства
Міжнародна мережа компаній в сфері менеджмент-консалтингу та аудиту PricewaterhouseCoopers – Офіс Індонезія [36]	Це партнерство, у якому суб'єкт приватного сектору залучає фінансування для створення активів, необхідних уряду, і надає цей актив або послугу в обмін на дохід від уряду або користувачів згідно договору
Азійський банк розвитку (ADB) [37]	Це відносини між державними та приватними структурами в контексті інфраструктурних проєктів та інших послуг, в результаті чого відбувається розподіл завдань, зобов'язань та ризиків між державними та приватними партнерами. Державними партнерами є державні установи, включаючи міністерства, відомства, муніципалітети або державні підприємства. Приватні партнери можуть бути національними або міжнародними підприємствами, інвесторами, неурядовими організаціями та/або громадськими організаціями
Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (EBRD) [38]	Це модель здійснення державних закупівель, яка передбачає довгострокові договірні відносини між державним сектором (на національному, муніципальному чи комунальному рівні) та суб'єктом господарювання приватного сектору, за допомогою якого останній надає та фінансує державну послугу, використовуючи капітальні активи, розподіляючи ризики, пов'язані з державним сектором, водночас підвищуючи інвестиційну ефективність порівняно з традиційним підходом до закупівель. Якщо прями надходження від споживачів результатів проєкту державно-приватного партнерства є недостатніми або відсутні (наприклад, у випадку із соціальною інфраструктурою), державний сектор підтримує договір державно-приватного партнерства довгостроковими державними бюджетними зобов'язаннями

Міжнародна консалтингова компанія у сфері стратегічного управління McKinsey & Company [39]	Це механізм державних закупівель зі значною участю приватного сектору з метою підвищення ефективності та результативності певного проекту протягом усього його життєвого циклу, від розробки до завершення операційної фази. Це дозволяє розподілити вартість проекту на більш тривалий період і, таким чином, вивільнити державні кошти для інвестицій у сектори, в які приватні інвестиції неможливі або з інших причин недоцільні. Це інструмент не для вирішення бюджетних обмежень державного сектора, а радше для реалізації ефективних, рентабельних проектів і відповідних послуг
Міжнародна мережа компаній в сфері консалтингу та аудиту Deloitte [40]	Це довгостроковий контракт між приватною стороною та державною установою щодо використання державних активів або надання державних послуг, у якому приватна сторона несе значний ризик і відповідальність за управління. Контракт ґрунтується на визнанні того, що поєднання державного і приватного секторів має певні переваги порівняно з іншими організаційними формами у виконанні конкретних завдань для потреб суспільства. Відповідальність приватного сектора може включати фінансування, проектування, будівництво, експлуатацію, управління та обслуговування проекту

*Розроблено авторами на основі [28-40]*

ституційні обмеження щодо платності медичних послуг, збалансування комерційної та соціальної складових проектів партнерства та обов'язкову участь Міністерства охорони здоров'я України або органів місцевого самоврядування у якості державного партнера у проектах державно-приватного партнерства.

Використовуючи метод порівняння, дослідимо спільні та відмінні риси концепту державно-приватного партнерства, поданого у вище приведених Законі України [41] та Методичних рекомендаціях МОЗ України [42] з концептами державно-приватного партнерства, яких дотримуються міжнародні організації [28-40] (див. табл. 1). Таке порівняння дозволить протиставити вітчизняне розуміння державно-приватного партнерства, проекти якого через військовий стан в Україні, на наш погляд, розвиваються повільними темпами особливо в сфері охорони здоров'я, яка у теперішній час переформатовується для першочергового задоволення потреб у лікуванні віськових, зарубіжному, яке має багаторічну динаміку спостереження, дослідження, аналізу, дискусій та удосконалення для задоволення різних потреб стейкхолдерів; з'ясувати різницю між концептом державно-приватного партнерства, прийнятим на рівні законодавчої влади України, заснованим на теоретичних уявленнях про нього, та концептом іноземних організацій, заснованим на практичному досвіді реалізації подібних угод; систематизувати знання про концепт державно-приватного партнерства, визначивши ті характеристики, які, на думку авторів цього дослідження, є суттєвими при його аналізі та тлумаченні, а також закласти основу для гармонізації концептуальної бази державно-приватного партнерства України та світу, представленого фінансовими інституціями, готовими інвестувати у проекти державно-приватного

партнерства в сфері охорони здоров'я в Україні за даними ВООЗ [1]. Результати порівняння зведено у табл. 2.

На наш погляд, з табл. 2 очевидно, що у практиці міжнародних організацій порівняно з вітчизняним розумінням концепту державно-приватного партнерства на перший план виступає операційно-економічна сторона. Це проявляється у віднесенні державно-приватного партнерства до фінансово-юридичної категорії контрактів та угод замість загального поняття «співробітництво»; оперуванні терміном державні «активи» замість «об'єкти» в управлінні приватним партнером, оскільки поняття «актив» відноситься до сфери бухгалтерського обліку і фінансів, під яким слід розуміти «ресурс, контрольований підприємством у результаті минулих подій, використання якого, як очікується, призведе до отримання економічних вигод у майбутньому» [43]; визначенні фінансових та управлінських ризиків невиконання проекту державно-приватного партнерства як першої істотної ознаки державно-приватного партнерства замість створення, будівництва, управління приватним партнером об'єктом, що знаходиться в управлінні державного партнера; фіксації переліку кількісно вимірюваних показників ефективності державно-приватного партнерства. Спільною залишається ідея державно-приватного партнерства, що поєднання державного і приватного секторів має переваги порівняно з іншими організаційними формами у виконанні конкретних завдань для потреб суспільства, а також розуміння довгостроковості державно-приватного партнерства, як вектору стратегічного планування та розвитку, довготермінової стійкості та впливу на суспільство.

Таким чином, спираючись на вище приведені висновки щодо порівняння концептів державно-



**Порівняння характеристик концепту державно-приватного партнерства, визначеного у Законі України «Про державно-приватне партнерство» та Методичних рекомендаціях МОЗ України і концептів державно-приватного партнерства, що використовуються у практиці міжнародних організацій, поданих у табл 1**

Характеристика концепту державно-приватного партнерства	Закон України «Про державно-приватне партнерство» [41], Методичні рекомендації МОЗ України [42]	Нормативні документи міжнародних організацій, представлених у табл. 1 [28-40]
Сутність	Взаємодія державного та приватного партнерів	Взаємодія державного та приватного партнерів
Приналежність до категорії вищого порядку / державно-приватне партнерство – це...	Співробітництво	Довгостроковий контракт; Договір; Спільний венчур; Партнерство; Домовленість; Поєднання капіталу; Інструмент; Відносини; Модель; Механізм; Державні закупівлі
Організаційно-правова форма	Договір	Довгостроковий контракт; Спільний венчур
Часовий горизонт партнерства	Довгостроковий (5-50 років)	Довгостроковий
Ієрархія істотних ознак державно-приватного партнерства	1. Створення, будівництво, управління приватним партнером об'єктом, що знаходиться в управлінні державного партнера; 2. Довготривалість партнерства (5-50 років); 3. Передача приватному партнеру частини ризиків; 4. Інвестування приватним партнером в об'єкт, що знаходиться в управлінні державного партнера	1. Взяття приватним партнером на себе ризиків та відповідальності за реалізацію проєктів державно-приватного партнерства; 2. Ефективність управління приватним партнером державними активами 3. Зв'язок між взяттям приватним партнером на себе ризику та рівнем ефективності управління державними активами
Головний результат партнерства	Створені, побудовані, реконструйовані за рахунок приватного партнера об'єкти, що знаходяться в управлінні державного партнера	Підвищення якості надання державних послуг для суспільства; Створення активів; Удосконалення публічної інфраструктури; Створення кращої цінності для платників податків; Залучення додаткового фінансування у державний сектор; Більш економічний підхід з боку приватного партнера до управління державними активами; Ефективніший розподіл ресурсів з метою задоволення потреб суспільства
Формалізація результатів партнерства	-	Заздалегідь визначені показники ефективності управління державними активами, рівень яких визначений держстандартами
Головний фокус уваги в партнерстві	Державно-управлінський аспект, як вплив держави для організації партнерства, як суспільно значимого процесу	Фінансово-економічний аспект, як розподіл фінансових ризиків, втрат та вигод між партнерами у процесі реалізації партнерства
Ідея державно-приватного партнерства	Визнання того, що поєднання державного і приватного секторів має певні переваги порівняно з іншими організаційними формами у виконанні конкретних завдань для потреб суспільства	

*Розроблено авторами на основі [28-42]*

приватного партнерства в практиці міжнародних організацій та вітчизняному нормативно-правовому полі, з метою їх гармонізації у якості концепту державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я можна запропонувати наступне

визначення. *Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я* – це довгостроковий контракт між державним та приватним партнером, об'єктом якого є активи або послуги сфери охорони здоров'я та який характеризується фінан-

совими зобов'язаннями, прийняттям ризиків та відповідальності за результат приватним партнером під гарантії державного партнера або міжнародної фінансової організації. На наш погляд, зазначений концепт не суперечить визначенню державно-приватного партнерства у вище згаданому Законі України [41] та Методичних рекомендаціях МОЗ України [42] і враховує практичний досвід провідних міжнародних організацій у сфері державно-приватного партнерства.

**Висновки.** В результаті проведених досліджень було встановлено, що проблематика розвитку державно-приватного партнерства, що обговорюється у зарубіжному науковому полі, має тісний зв'язок з практикою міжнародних організацій щодо застосування контрактів державно-приватного партнерства, у т.ч. у сфері охорони здоров'я. Щоб наблизитися до цих світових практик державно-приватного партнерства та гармонізувати у майбутньому концептуальне поле України та міжнародних організацій, які висловлюють бажання інвестувати у проекти державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні, було обґрунтовано необхідність уточнення концепту державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні, через що було розвинуто наукові підходи до розкриття сутності державно-приватного партнерства через виокремлення наступних його характеристик, за якими спостерігається розбіжність у трактуванні у вітчизняному законодавстві та практиці міжнародних організацій та які чинять вплив на розуміння дефініції «державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я» та подальшу розробку механізмів державного управління розвитком державно-приватного партнерства в Україні: орга-

нізаційно-правова форма партнерства; часовий горизонт планування партнерства; ієрархія істотних ознак партнерства; результат партнерства; формалізація партнерства у вимірюваних показниках; головний фокус уваги в партнерстві.

Набули подальшого розвитку науково-теоретичні підходи до уточнення концепту «державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я», який є ключовим у категорійно-понятійному апараті публічного управління у сфері охорони здоров'я і який, на відміну від існуючих, запропоновано трактувати як «довгостроковий контракт між державним та приватним партнером, об'єктом якого є активи або послуги сфери охорони здоров'я та який характеризується фінансовими зобов'язаннями, прийняттям ризиків та відповідальності за результат приватним партнером під гарантії державного партнера або міжнародної фінансової організації».

Дістало подальшого розвитку узагальнення наукових поглядів та підходів до визначення концепту державно-приватного партнерства зарубіжними вченими, які, на відміну від існуючих, згруповані у сім основних підходів: правовий, економічний, соціальний, операційний, регуляторний, функціональний та трансформаційний. Це дозволить у подальшому сформуванню концептуальної основи для розробки методологічного та організаційного забезпечення комплексного державного управління державно-приватним партнерством у сфері охорони здоров'я в Україні.

Вважаємо за доцільне у подальших дослідженнях перейти до формування концептуальних засад державного регулювання державно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я з урахуванням вище отриманих наукових результатів.

#### REFERENCES:

1. WHO report "Public-private partnerships for health care infrastructure and services: considerations for policy makers in Ukraine" (2022). *World Health Organization*. <https://pppagency.me.gov.ua/who-report-public-private-partnerships-for-health-care-infrastructure-and-services-considerations-for-policy-makers-in-ukraine/>
2. Dominique Custos, John Reitz, Public-Private Partnerships, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 58, Issue suppl\_1, Supplement 2010, Pages 555–584. <https://doi.org/10.5131/ajcl.2009.0037>
3. Kitsos, J. (2015). Privitisation and Public Private Partnerships: Defining the Legal Boundaries from an International Perspective. *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.*, 10, 17.
4. AZIZ D. Global Public-Private Partnerships in International Law. *Asian Journal of International Law*. 2012;2(2):339-374. doi:10.1017/S2044251312000148
5. Du, J., Wu, H., & Jin, R. (2019). Capital structure of public-private partnership projects: A sustainability perspective. *Sustainability*, 11(13), 3505.
6. Chauhan, Y., & Marisetty, V. B. (2019). Do public-private partnerships benefit private sector? Evidence from an emerging market. *Research in International Business and Finance*, 47, 563-579.
7. Hellowell, M. (2018). Public private partnerships and the quality and efficiency of healthcare services. *Public-Private Partnerships in Health: Improving Infrastructure and Technology*, 1-13.
8. Adighibe, C. N. (2015). *Public private partnership infrastructure delivery: Benefits and costs for society* (Doctoral dissertation, Queensland University of Technology).

9. Henjewe, C., Fewings, P., & D. Rwelamila, P. (2013). De-marginalising the public in PPP projects through multi-stakeholders management. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 18(3), 210-231.
10. Wojewnik-Filipkowska, A., & Węgrzyn, J. (2019). Understanding of public-private partnership stakeholders as a condition of sustainable development. *Sustainability*, 11(4), 1194.
11. Cheng, M., Liu, G., Xu, Y., & Chi, M. (2021). Enhancing trust between PPP partners: the role of contractual functions and information transparency. *Sage Open*, 11(3), 21582440211038245.
12. Rybnicek, R., Plakolm, J., & Baumgartner, L. (2020). Risks in public-private partnerships: A systematic literature review of risk factors, their impact and risk mitigation strategies. *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1174-1208.
13. Alonazi, W. B. (2017). Exploring shared risks through public-private partnerships in public health programs: a mixed method. *BMC public health*, 17, 1-7.
14. Bovis, C. H. (2015). Risk in public-private partnerships and critical infrastructure. *European Journal of Risk Regulation*, 6(2), 200-207.
15. Trebilcock, M., & Rosenstock, M. (2015). Infrastructure public-private partnerships in the developing world: Lessons from recent experience. *The Journal of Development Studies*, 51(4), 335-354.
16. Petersen, O. H. (2010). Emerging meta-governance as a regulation framework for public-private partnerships: An examination of the European Union's approach. *International Public Management Review*, 11(3), 1-21.
17. Soeipto, M., Verhoest, K., Scherrer, W., & Petersen, O. H. (2015). Diverging or converging PPP policies, regulations and supporting arrangements. *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory*. Routledge.
18. Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2019). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), 161-183. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>
19. Krishnaraj, R., Subbaiyan, A., Viswanathan, R., & Velusamy, S. (2024). Analyzing key success factors in public-private partnership BOT projects: an empirical study on financing influences, insights, and analysis in construction management. *Matéria (Rio de Janeiro)*, 29(2), e20240140. <https://doi.org/10.1590/1517-7076-rmat-2024-0140>
20. Zaw, W. (2023). *A Study on Investment and Financial Return of PPP (BOT) Highway Project and Benefit for Public Sector (Case Study: Yangon-Mandalay Union Highway Project)(Wunna Zaw, 2023)* (Doctoral dissertation, MERAL Portal).
21. Selim, A. M. (2022). A new era for public-private partnership (PPPs) in Egypt's urban water supply projects: Risk assessment and operating model. *HBRC Journal*, 18(1), 157-182.
22. Corrêa, T. L., & Morais, D. C. (2024). Private Partner Prioritization for Public-Private Partnership Contracts in a Brazilian Water Company Using a Multi-Criteria Decision Aid Method. *Mathematics*, 12(13), 2041.
23. Meissner, D. (2019). Public-private partnership models for science, technology, and innovation cooperation. *Journal of the Knowledge Economy*, 10(4), 1341-1361.
24. Carbonara, N., & Pellegrino, R. (2020). The role of public private partnerships in fostering innovation. *Construction management and economics*, 38(2), 140-156.
25. Immonen, M. (2011). *Public-Private Partnerships: Managing organizational change for acquiring value creative capabilities*. Lappeenranta University of Technology.
26. Mohd Nafi, S. N., Jaganathan, M., & Zainol Abidin, M. A. (2021). Public-Private Partnership and Social Innovation in Malaysia. In *Modeling Economic Growth in Contemporary Malaysia* (pp. 177-189). Emerald Publishing Limited.
27. Simamora, A. S. (2023). World Bank Group Engagement in Public-Private Partnerships: Strengthening Sustainable Finance in International Investment Standards. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1769861/FULLTEXT01.pdf>
28. What is a PPP: Defining "Public-Private Partnership". *The World Bank. Public-Private Partnership Resource Center*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/what-ppp-defining-public-private-partnership>
29. Porcher, S. (2022). A Case Study of the London Underground's PPP failure. *Available at SSRN 3597476*.
30. What are PPPs? *UN Trade and Development. Investment Policy Hub*. <https://investmentpolicy.unctad.org/pages/27/what-are-ppps>
31. Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships (2024). *OECD*. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>
32. Public-Private Partnership (PPP). *ICAO. Economic Development*. <https://www.icao.int/sustainability/Pages/im-ppp.aspx>
33. Introducing Public-Private Partnership. Volume 2. Part 2. *World Customs Organization*. <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/compendium/swcompendiumvol2partii.pdf>
34. Public-Private Partnerships. *International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>
35. Public-Private Partnerships. *International Finance Corporation*. <https://www.ifc.org/en/what-we-do/sector-expertise/public-private-partnerships>

36. Public-Private Partnerships. *PWC*. <https://www.pwc.com/id/en/industry-sectors/cpi/public-private-partnerships.html>
37. Public-Private Partnership (PPP). Handbook. *Asian Development Bank*. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>
38. Public-Private Partnership (PPPs). *European Bank for Reconstruction and Development*. <https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructure-ppp.html>
39. A smarter way to think about public-private partnerships. *McKinsey & Company*. <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/a-smarter-way-to-think-about-public-private-partnerships>
40. What is Public-private Partnerships? *Deloitte*. <https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/real-estate/articles/what-is-public-private-partnerships.html>
41. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo, Zakon Ukrainy No 2404-VI (2010) (Ukraine). [On Public-private Partnership, Law of Ukraine No. 2404-VI]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> [in Ukrainian].
42. Metodichni rekomendatsii dlia derzhavnykh ta komunal'nykh zakladiv okhorony zdorov'ia, dlia pratsivnykiv orhaniv upravlinnia u sferi okhorony zdorov'ia dlia vprovadzhennia proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sferi okhorony zdorov'ia (2018) (Ukraine). [Methodological recommendations for state and municipal healthcare institutions, for employees of healthcare management bodies for the implementation of public-private partnership projects in the healthcare sector, Methodological recommendations of Ministry of Health of Ukraine]. <https://moz.gov.ua/uploads/1/7840-1234567890.pdf> [in Ukrainian].
43. NATSIONAL'NE POLOZHENNYA (STANDART) bukhhalters'koho obliku 1 «Zahal'ni vymohy do finansovoi zvitnosti» No 73 (2013) (Ukraine). [NATIONAL ACCOUNTING REGULATION (STANDARD) 1 "General Requirements for Financial Reporting", Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 73]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13#Text> [in Ukrainian].