

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СИСТЕМІ ТИЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЙ ФОРМУВАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Досліджено теоретичні засади запровадження публічно-приватного партнерства у системі тилового забезпечення дій формувань Національної гвардії України. Установлено, що питання запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у сфері обороноздатності держави є своєчасними й актуальними. Визначено, що використання приватних організацій для виконання завдань за призначенням дає змогу кваліфікованим комерційним структурам забезпечувати підрозділи, що уможливорює найбільш результативне й ефективне використання ресурсів. Залучення приватних партнерів до операцій НАТО є також важливим чинником підвищення бойових можливостей військ НАТО та її держав-членів і країн-партнерів. Доведено, що публічно-приватне партнерство містить обмежене коло функцій бойового і широке коло функцій тилового забезпечення. Обґрунтовано необхідність розробляти стратегії управління ризиками, які б повною мірою передбачали наслідки залучення елементів публічно-приватного партнерства. Крім того, доведено потребу у розробленні варіантів потенційного військового реагування на випадок, якщо подальше використання приватних партнерів стане нераціональним. Зазначено перспективи подальших наукових досліджень, які будуть спрямовані на розвиток механізмів публічно-приватного партнерства в умовах мирного часу, у разі реагування на надзвичайні ситуації та в умовах ведення бойових дій.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство, тилове забезпечення, Національна гвардія України, державна безпека, кризові ситуації, бойові дії.

Постановка проблеми. Усебічне і безперервне тилове забезпечення частин і підрозділів Національної гвардії України (НГУ) вважається одним із основних чинників успішного ведення бойових дій. Хід і результат виконання завдань за призначенням залежать від того, наскільки повно і своєчасно частини і підрозділи будуть забезпечені всіма необхідними матеріальними засобами, послугами тощо. Система тилового забезпечення мирного часу нарощує спроможності до функціонування в умовах ведення бойових дій. Вона насамперед визначається рівнем економіки країни і є одним із важливих чинників, що впливають на виконання бойових завдань (поряд зі стратегією, тактикою та системою управління). Отже, результат ведення бойових дій залежить від стійкого і безперервного функціонування системи тилового забезпечення.

В останні десятиліття значення цього виду забезпечення різко зросло. Сьогодні з'явилися і продовжують розроблятися принципово нові засоби збройної боротьби, що зумовило збільшення потреб частин і підрозділів у матеріальних засобах, а отже, розширення сфери діяльності тилих підрозділів. Переліки предметів постачання містять сотні тисяч найменувань, у зв'язку з чим розширилося і коло завдань тилих підрозділів, зросли вимоги до служб постачання (особливо боєприпасів, пально-мастильних матеріалів тощо), військових перевезень та ін.

На цей час тилове забезпечення зазнає змін і розвивається під безпосереднім впливом бойового досвіду виконання завдань за призначенням. Спрямованість воєнної стратегії значно змінилася з часів широкомасштабного вторгнення РФ у лютому 2022 р. У минулому головні зусилля були спрямовані на нарощування можливостей для відсічі потенційного агресора завдяки спроможності нашої держави. Ставка робилася на те, що у разі розв'язання загальної війни будуть відмобілізовані майже всі сили і залучені кошти цивільних підприємств. Однак правила й умови функціонування приватного сектору у ринковій економіці держави виявили нові виклики у реалізації цієї стратегії. Тому питання запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у сфері обороноздатності держави є своєчасними й актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку державно-приватного партнерства було розглянуто у значній кількості праць як вітчизняних [1, 2, 3], так і іноземних дослідників [4, 5, 6]. Однак особлива увага приділялася проблемам державно-приватного партнерства у цивільних складових соціально-економічної системи держави [7]. У військовій сфері зосереджувалися на питаннях

логістичного забезпечення сил безпеки і оборони у країн-членів ЄС і НАТО [8, 9], що відбилось у вітчизняних нормативно-правових актах, зокрема у [10, 11]. Не менш важливого значення набував науковий доробок у сфері логістичного забезпечення складових сектору безпеки й оборони України, де також порушувалися питання розвитку державно-приватного партнерства [12, 13].

Аналіз наведених видань дає змогу дійти висновку, що вченими та практиками зроблено значний внесок у дослідження проблем розвитку державно-приватного партнерства, а також удосконалення системи логістичного забезпечення складових сектору безпеки й оборони. Водночас проблемам запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у сферу тилового забезпечення частин і підрозділів НГУ майже не приділялось уваги.

Метою статті є здійснення аналізу теоретичних засад запровадження публічно-приватного партнерства у системі тилового забезпечення дій формувань Національної гвардії України та формування перспектив розвитку цієї проблематики.

Виклад основного матеріалу. На підставі Закону України «Про публічно-приватне партнерство» [15] термін «державно-приватне партнерство» змінено на «публічно-приватне партнерство». Проаналізувавши Закон [15], можна дійти висновку, що законодавець запровадив нове поняття з метою забезпечення сумісності й інтеграції до законодавства ЄС, однак визначення терміна «публічно-приватне партнерство» не надає. Стаття 4 установлює сфери застосування публічно-приватного партнерства. Особливої уваги набуває пункт 13 частини 1, а саме в тому, що «публічно-приватне партнерство може застосовуватися у забезпеченні діяльності установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, пунктів пропуску через державний кордон, безпеки та оборони». У попередньому Законі України «Про державно-приватне партнерство», що втратив чинність [14], цього пункту не було, тобто законодавець зазначеною юридичною нормою розширив сферу застосування публічно-приватного партнерства на сектор безпеки й оборони. Отже, далі детальніше розглянемо особливості запровадження публічно-приватного партнерства у системі тилового забезпечення дій формувань Національної гвардії України.

Керівні документи сфери логістичного забезпечення [8–11] визначають, що всі зусилля з організації тилового забезпечення, як з боку військового, так і з боку цивільного сектору, мають бути спрямовані на задоволення оперативних потреб, необхідних для успішного виконання завдань за призначенням. Співпраця по всьому спектру тилового забезпечення, зокрема між приватним і військовим сектором, сприяє ефективнішому розподілу наявних обмежених ресурсів. На всіх рівнях управління держави необхідно координувати організацію тилового забезпечення складових сектору безпеки й оборони. Координація потрібна також і з приватним сектором. Типові й постійно діючі угоди – це інструменти, що сприяють координуванню та взаємодії у сфері забезпечення безпеки держави, а координацію слід вести у межах щоденної роботи.

Ресурси держави мають використовуватися настільки ефективно, наскільки це можливо. Практика підтверджує необхідність своєчасно визначати потреби для оптимізації реального виділення ресурсів та їх ефективного використання. Система тилового забезпечення повинна діяти на виконання завдань за призначенням, бо вона має бути здатною до адаптації та швидкого реагування на змінну обстановку для досягнення бажаного результату. Гнучкість поліпшується, якщо під час планування беруть до уваги можливі зміни обставин. Крім того, для ефективного тилового забезпечення надзвичайно важливо, щоб система тилового забезпечення була помітною і прозорою.

Як показує досвід країн-членів ЄС і НАТО [16], для виконання поставлених завдань дедалі більше залучаються можливості приватних структур. Забезпечення з боку приватних партнерів, що надаються агентствами НАТО, утворюють основу цивільних сил і засобів забезпечення. Використання приватних організацій для виконання завдань за призначенням дає змогу кваліфікованим комерційним структурам забезпечувати підрозділи, що уможливорює найбільш результативне й ефективне використання ресурсів. Залучення приватних партнерів до операцій НАТО є також важливим чинником підвищення бойових можливостей військ НАТО та її держав-членів і країн-партнерів. Залучення приватних організацій є чинником підвищення бойових можливостей, що має особливе значення у випадках, коли: чисельність особового складу у районі бойових дій обмежена; потрібні сили й засоби не можуть бути отримані з наявних військових джерел; необхідні сили й засоби не були виділені для організації тилового забезпечення; чисельність військових сил і засобів є недостатньою для тривалих дій; військові сили і кошти потрібні для виконання інших завдань; використання приватних організацій (із цивільного

сектору або місцевих трудових ресурсів) для виконання визначених функцій і в певний період часу виявляється економічно ефективнішим тощо.

Отже, приватні партнери, що залучаються до тилового забезпечення, не замінюють собою військових, а швидше, вигідно доповнюють їхні зусилля. За умови відповідної організації та фінансування публічно-приватне партнерство здатне підвищити рівень забезпечення операцій, вивільнити ресурси бойового і тилового забезпечення бойових дій для виконання більш пріоритетних завдань на інших напрямках, відновити виявлений дефіцит у силах і засобах.

Безумовно, залучення приватних партнерів є неможливим для виконання бойових завдань. Публічно-приватне партнерство містить обмежене коло функцій бойового і широке коло функцій тилового забезпечення. Це надання послуг у сфері залучення кваліфікованих експертів у галузі забезпечення технічних систем або процесів. Серед таких послуг можуть бути роботи з установами і техобслуговування комунікацій, технічних служб зв'язку та інформації, систем автоматичної обробки даних, технічної підготовки та експертних консультацій тощо. Безпосередньо у сфері тилового забезпечення це залучення допоміжних підрозділів, що забезпечують перевезення, будівництво та безпеку базових таборів, об'єктів та установ, зберігання та видачу пального, допомогу в організації медичної служби, водопостачання, організацію харчування, збирання та вивезення відходів тощо.

Незважаючи на те, що тилове забезпечення більшості видів службово-бойової діяльності певною мірою потребує залучення публічно-приватного партнерства для забезпечення основних видів і предметів забезпечення, варіанти повного залучення приватних партнерів не підходять для виконання всіх завдань. Рівні загроз та супутні ризики безпосередньо впливають на здатність і готовність приватних партнерів залучати свої сили й засоби для тилового забезпечення частин і підрозділів НГУ. Як переконує досвід виконання бойових завдань, публічно-приватне партнерство довело свою ефективність і готовність до розгортання у небезпечних районах. Однак є обмеження в тому, які завдання можна поставити приватним партнерам. Тому доречно розробляти стратегії управління ризиками, які б повною мірою передбачали наслідки залучення елементів публічно-приватного партнерства. Крім цього, у межах такого аналізу мають бути розроблені варіанти потенційного військового реагування на випадок, коли подальше використання приватних партнерів стане нераціональним.

Досвід виконання бойових завдань показує, що головним стримувальним чинником у залученні механізмів публічно-приватного партнерства до сфери тилового забезпечення є те, що органам військового управління бракує налагодженої взаємодії з публічними партнерами для забезпечення своєчасності управління силами і засобами тилового забезпечення. Ще один чинник, який ускладнює залучення приватних партнерів, – це обмежений вибір можливостей для підвищення готовності приватних партнерів в умовах обмеженого часу на виконання завдань тилового забезпечення.

Є кілька шляхів підвищення готовності до залучення механізмів публічно-приватного партнерства. Мінімальний рівень попереднього планування передбачає формування переліку заздалегідь відібраних приватних організацій, які могли б виконувати завдання тилового забезпечення [16]. Попередній відбір дає змогу органу військового управління зв'язуватися заздалегідь із приватними організаціями, завчасно запланованими на реалізацію завдань тилового забезпечення. Такі заздалегідь заплановані домовленості можуть заощадити час у процесі організації завдань тилового забезпечення. Однак, незважаючи на те, що це значно скорочує час на планування, залишається великий розрив між термінами бойової готовності частин та підрозділів НГУ і часом, який потребує приватний партнер для планування, підготовки та початку надання предметів постачання або послуг. Зазначений процес попереднього відбору не потребує наявності бюджету поточних витрат, оскільки немає підписаного контракту і грошові кошти не виплачувалися.

Наступним кроком є укладення договорів про гарантований доступ до необхідних товарів і послуг тилового забезпечення [16]. Підписання договорів про гарантований доступ у звичайному порядку на етапі попередньої готовності містить у собі певний ступінь ризику, оскільки виконання таких договорів потребує істотних щорічних витрат, які приводять до оптимальних результатів тільки у разі, якщо будуть розгорнуті сили. Попри те, що договір про гарантований доступ, який може проявитися, підвищує готовність, все одно є ризик і залежно від типу операції, а отже, договір не може гарантувати готовності приватного партнера. Завжди є ризик, що навіть за наявності пунктів договору про штрафи державний партнер може відмовитись або бути нездатним виконати роботи та здійснити постачання засобів тилового забезпечення. Поточні механізми фінансування не спростують процесу укладення договорів

про гарантований доступ, але залишаються варіантом на випадок, якщо оперативна обстановка потребує прийняття таких підготовчих заходів для забезпечення успішного виконання завдань за призначенням частинами і підрозділами НГУ.

З огляду на викладене можливо визначити основні принципи, якими необхідно керуватися під час запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у сфері тилового забезпечення частин і підрозділів НГУ:

- рішення про використання приватних організацій для організації тилового забезпечення має бути відповідним чином оцінено під час проведення процесу оперативного планування;
- важливо, щоб у районі виконання бойових завдань був відповідний орган управління тилового забезпечення військ, перед яким було поставлено завдання працювати із представниками приватних організацій;
- за необхідності приватна організація має бути здатною розгорнути і забезпечити довготривалу ефективну роботу відділу з управління проєктом у районі ведення бойових дій;
- залучення приватних партнерів до тилового забезпечення потребує наявності відповідної правової документації, для цього необхідний час, а отже, переговори треба розпочинати якомога раніше;
- якомога раніше має бути створено бюджет поточних витрат і визначено договором рівень попереднього фінансування, а також результат узгоджених рівнів готовності для конкретних критично важливих послуг і предметів тилового забезпечення;
- приватні партнери можуть залучатися для виконання завдань тилового забезпечення частин і підрозділів НГУ, але органи військового управління мають бути поінформовані про обмеження використання приватних партнерів;
- необхідно проводити оцінювання ризиків і мати відповідні плани дій щодо ліквідації наслідків у разі, якщо подальше використання приватних партнерів стане нераціональним.

Висновки

1. Тилове забезпечення зазнає змін і розвивається під безпосереднім впливом бойового досвіду виконання завдань за призначенням. Спрямованість воєнної стратегії значно змінилася з часів широкомасштабного вторгнення РФ у лютому 2022 р. У минулому головні зусилля було спрямовано на нарощування можливостей для відсічі потенційного агресора завдяки спроможності нашої держави. Ставка робилася на те, що у разі розв'язання загальної війни будуть відмобілізовані майже всі сили і залучені кошти цивільних підприємств. Однак правила й умови функціонування приватного сектору у ринковій економіці держави виявили нові виклики у реалізації цієї стратегії. Тому питання запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у сфері обороноздатності держави є своєчасними й актуальними.

2. Аналіз останніх досліджень і публікацій дає змогу дійти висновку, що науковцями і практиками зроблено значний внесок у дослідження проблем розвитку державно-приватного партнерства, а також удосконалення системи логістичного забезпечення складових сектору безпеки й оборони. Водночас проблемам запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у сферу тилового забезпечення частин і підрозділів Національної гвардії України майже не приділялось уваги.

3. Як показує досвід країн-членів ЄС і НАТО, для виконання поставлених завдань дедалі більше залучають можливості приватних структур. Забезпечення з боку приватних партнерів, що надається агентствами НАТО, створює основу цивільних сил і засобів забезпечення. Використання приватних організацій для виконання завдань за призначенням дає змогу кваліфікованим комерційним структурам забезпечувати підрозділи, що уможливорює найбільш результативне й ефективне використання ресурсів. Залучення приватних партнерів до операцій НАТО є також важливим чинником підвищення бойових можливостей військ НАТО та її держав-членів і країн-партнерів.

4. Публічно-приватне партнерство містить обмежене коло функцій бойового і широке коло функцій тилового забезпечення. Це надання послуг у сфері залучення кваліфікованих експертів у галузі забезпечення технічних систем або процесів. Серед таких послуг можуть бути роботи з установами і техобслуговування комунікацій, технічних служб зв'язку та інформації, систем автоматичної обробки даних, технічної підготовки й експертних консультацій та ін. Безпосередньо у сфері тилового забезпечення це залучення допоміжних підрозділів, що забезпечують перевезення, будівництво та

безпеку базових таборів, об'єктів та установ, зберігання та видачу пального, допомогу в організації медичної служби, водопостачання, організацію харчування, збирання та вивезення відходів тощо.

5. Досвід виконання бойових завдань переконує, що публічно-приватне партнерство довело свою ефективність і готовність до розгортання у небезпечних районах. Однак є обмеження у тому, які завдання можна поставити приватним партнерам. Тому доречно розробляти стратегії управління ризиками, які б повною мірою передбачали наслідки залучення елементів публічно-приватного партнерства. Крім цього, у межах такого аналізу мають розроблятися варіанти потенційного військового реагування на випадок, коли подальше використання приватних партнерів стане нераціональним.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на запровадження і розвиток механізмів публічно-приватного партнерства у системі тилового забезпечення дій формувань Національної гвардії України в умовах мирного часу, у разі реагування на надзвичайні ситуації та в умовах ведення бойових дій.

Перелік джерел посилання

1. Дегтяр О. А. Особливості формування та розвитку державно-приватного партнерства в соціальній сфері. *Право та державне управління*. 2013. № 2 (11). С. 103–108.
2. Мерзляк А. В., Дорошенко С. О. Практика застосування механізмів державно-приватного партнерства в енергетичній та суміжних з нею сферах. *Держава та регіони. Державне управління*. 2013. № 4 (44). С. 95–101.
3. Павлова Г. О. Державно-приватне партнерство: аналіз світового досвіду та шляхи розвитку в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 3 (7). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf> (дата звернення: 01.08.2025).
4. Yescombe, E. R. *Public-Private Partnerships : Principles of Policy and Finance*. London : Yescombe Consulting Ltd, 2007. 368 p.
5. Hoepner, A. G. F., B. Kant, B. Scholtens, P.-S. Yu. Is the journal *Ecological Economics* really in itself a poor and misleading guide to what ecological economics is about? A reply to "Influencing the perception of what and who is important in ecological economics". *Ecological Economics*. 2013. No. 89. P. 174–176.
6. Gerrard, Michael B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*. 2001. Vol. 38. No. 3. URL: <https://surl.li/vwzfem> (accessed: 01.08.2025).
7. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : НА НГУ, 2015. 349 с.
8. AJP-4. ALLIED JOINT DOCTRINE FOR LOGISTICS. Brussels : NATO HQ, 2018. 84 p.
9. STANAG 2034. NATO Standard Procedures for Mutual Logistic Assistance. Brussels : NATO HQ, 2011. 25 p.
10. Доктрина «Об'єднана логістика» : ВКП 4-00(01).01 : військ. кер. публ. / Командування Сил логістики ЗСУ. Київ, 2020. 39 с.
11. Доктрина «Сили логістики» : ВКП 4-32(41).01 : військ. кер. публ. / Командування Сил логістики ЗСУ. Київ, 2021. 27 с.
12. Бондаренко О. Г. Державне управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації : дис. д-ра наук держ. упр. : 25.00.05 / Нац. ун-т цивільного захисту України. Харків, 2019. 470 с.
13. Писаревський С. В. Теоретичні засади управління державно-приватним партнерством у сфері логістичного забезпечення сил безпеки України. *Честь і закон*. 2021. № 4 (79). С. 68–74.
14. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://surl.li/qpmtda> (дата звернення: 01.08.2025).
15. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19.06.2025 р. № 4510-IX. URL: <https://surl.li/wmmpou> (дата звернення: 01.08.2025).
16. NATO Logistics Handbook. International Staff. Logistics Capabilities Section. Brussels : NATO HQ, 2012. 236 p.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2025

THEORETICAL PRINCIPLES FOR IMPLEMENTING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE LOGISTIC SUPPORT SYSTEM OF THE UNITS' ACTIVITIES OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

Logistics is changing and developing under the direct influence of combat experience in executing assigned tasks. The focus of military strategy has changed significantly since the large-scale invasion of the Russian Federation in February 2022. In the past, the primary efforts were focused on enhancing the state's capabilities to repel a potential aggressor. It was assumed that, in the event of a large-scale war, nearly all forces would be mobilized and resources from civilian enterprises would be used. However, the rules and conditions for the functioning of the private sector in the state's market economy have revealed new challenges in the implementation of this strategy. Therefore, the problem of introducing mechanisms for public-private partnership in the field of the state's defence capability is of current relevance.

As the experience of EU and NATO member states shows, private sector capabilities are increasingly being used to accomplish relevant tasks. Support provided by private partners through NATO agencies forms the basis of civilian forces and means of support. The use of private sector organisations to conduct respective tasks allows qualified commercial entities to supply units, thus enabling the most effective and efficient use of resources. The involvement of private sector partners in NATO operations is also an important factor in increasing the combat capabilities of NATO forces and its member and partner countries.

Public-private partnership includes a limited range of combat functions and a wide range of logistical supporting functions. This refers to the provision of services involving qualified experts in the delivery of technical systems or processes. Such services may include work related to the installation and maintenance of communications, technical services for communications and information, automatic data processing systems, technical training, and expert consultations, etc. In the field of logistical support, this foresees the involvement of auxiliary units that provide transportation, construction of base camps, facilities, and institutions and their security, storage and distribution of fuel, assistance in organizing medical services, water supply, organization of food, waste-management services, etc.

Experience in combat missions indicates that public-private partnerships have proven effective and capable of being deployed in high-risk areas. However, there are limitations to the tasks that can be assigned to private partners. Therefore, it is appropriate to develop risk management strategies that would fully anticipate the consequences of involving elements of public-private partnerships. Furthermore, within the scope of this analysis, it is necessary to develop potential military-response options should the continued involvement of private partners become unjustified.

Key words: public-private partnership, state-private partnership, military logistics, National Guard of Ukraine, state security, crisis situations, combat operations.

Ковальчук Юрій Ігорович – начальник служби забезпечення навчально-тренувальними засобами навчального відділу навчально-наукового центру організації освітнього процесу, Національна академія Національної гвардії України

<https://orcid.org/0009-0001-8930-171X>

Белай Сергій Вікторович – доктор наук з державного управління, професор, начальник центру організації та координації наукової та інноваційної діяльності, Національна академія Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0002-0841-9522>