

I. В. Доленко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО УПРАВЛІННЯ НЕРУХОМІСТЮ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті визначено, що державно-приватне партнерство щодо управління нерухомістю – це довгостроковий договірний механізм співпраці між державними органами та приватним сектором, спрямований на ефективне управління об'єктами нерухомості, що належать до державної чи комунальної власності та передбачає передачу приватному партнеру права на управління, експлуатацію та розвиток такого об'єкта за умови здійснення ним необхідних інвестицій та виконання умов договору з метою залучення додаткових інвестицій, підвищенні ефективності використання державної та комунальної власності, покращенні якості надання публічних послуг та розвитку інфраструктури. У статті сформовано ключові ознаки державно-приватного партнерства щодо управління нерухомістю, якими є: 1) довгостроковість співпраці, яка передбачає багаторічні зобов'язання, які забезпечують сталість проекту та довіру між сторонами; 2) розподіл ризиків, оскільки саме приватний партнер бере на себе комерційні, операційні та фінансові ризики, тоді як держава контролює стратегічні аспекти; 3) залучення приватного капіталу, адже саме приватні інвестиції спрямовуються на розбудову, реконструкцію чи модернізацію об'єктів нерухомості; 4) орієнтація на суспільний інтерес, оскільки ключовою метою є задоволення потреб громадян та забезпечення економічної вигоди для держави; 5) гнучкість механізмів реалізації, оскільки ДПП може набувати різних форм, зокрема концесії, лізингу, управлінського контракту тощо, залежно від особливостей проекту. У статті розкрито, що сутність державно-приватного партнерства щодо управління нерухомістю як об'єкта адміністративно-правового регулювання полягає у встановленні правових механізмів взаємодії держави та приватного сектору, спрямованих на ефективне використання, утримання та розвиток об'єктів державної і комунальної власності на засадах балансу публічних і приватних інтересів. Цей інститут виступає складовою державного управління майновим комплексом та охоплює сукупність правових норм, які визначають умови, процедури, права та обов'язки учасників партнерства, а також механізми контролю та відповідальності в процесі реалізації таких проектів.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне регулювання, адміністративні процедури, гарантії, методи, напрямки, нерухомість, об'єкти, партнерство, управління, форми.

Актуальність теми. Сучасні виклики, зокрема економічна нестабільність, потреба у сталому розвитку міської та регіональної інфраструктури, вимагають розробки чітких правових рамок, що врівноважують інтереси держави, громади та приватного сектору, а відтак існує необхідність у подоланні недостатньої ефективності традиційних моделей управління державною нерухомістю, що часто призводить до нераціонального використання активів, корупційних ризиків та значних витрат бюджетних коштів. Запровадження державно-приватного партнерства може стати альтернативним шляхом, що сприятиме підвищенню ефектив-

ності управління та збереженню державного контролю над стратегічними об'єктами. Однак, відсутність єдиних підходів до адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері нерухомості створює правову невизначеність для учасників ринку, гальмує залучення інвестицій та впровадження інноваційних підходів до управління, що робить питання правового врегулювання даної сфери особливо важливим.

Держава завжди займала важливе місце на ринку і як регулятор, і як повноцінний гравець. Традиційно за державою закріпилися певні монополні сфери, у який господарювання

здійснює лише вона. Але який наслідок має виключно державне регулювання? По-перше, відсутність ризиковості, ініціативності, що притаманна підприємству. По-друге, відсутність персональної відповідальності у вигляді майнових втрат. Саме виникає таке явище як державно-приватне партнерство, яке покликано усунути названі недоліки. В Україні правове поле для державно-приватного партнерства лише починає розвиватися, але важливість даного інституту є однозначною. Тому вивчення концепцій розуміння та визначення основних ознак є вагомим внеском у розвиток юридичної науки та практики [6, с. 119-128].

Огляд останніх досліджень. Адміністративні питання реалізації державно-приватного партнерства в Україні комплексно вивчали такі вчені, як: І. Барбір, Н. Бондар, І. Брайловський, А. Білоус, В. Дабіжа, С. Грищенко, С. Квітка, Г. Ковтун, М. Корбецький, А. Кредісов, В. Круглов, С. Линник, О. Пильтяй, М. Сатановська, О. Самков, Л. Шемаєва, О. Шулюк, О. Ястремський та інші.

При цьому, роль державно-приватного партнерства постійно зростає, адже покращує як економіку держави, так і внутрішні правовідносини держави з приватним сектором, тому питання адміністративно-правового регулювання в цій сфері є актуальними і нині.

Мета статті полягає у тому, щоб сформулювати сутність державно-приватного партнерства щодо управління нерухомістю як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Виклад основних положень. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI визначає державно-приватне партнерство (далі – ДПП) як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом України «Про державно-приватне партнерство» та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним Законом

України «Про державно-приватне партнерство» [1].

Поняття державно-приватного партнерства, як вказує І. Петрова, пов'язано із впровадженням нової економічної форми взаємодії держави і приватного сектору для ефективного залучення та використання фінансових коштів і організаційних можливостей бізнесу в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів держави. Різноманітність форм і сфер застосування партнерської взаємодії держави і бізнесу робить його універсальним інструментом для вирішення державних завдань в пріоритетних сферах економіки та підвищення рівня конкурентоспроможності країни, забезпечення стійкого національного й регіонального зростання, формування інноваційної економіки. Основними характеристиками ДПП, які розкривають специфіку партнерської взаємодії держави та приватного сектору як економічної категорії, є: наявність державного й приватного секторів; офіційні відносини між державними і приватними учасниками; взаємовідносини сторін носять партнерській, тобто рівноправний характер; довгострокові відносини між державою та приватним сектором; об'єднання активів (ресурсів і компетенцій) учасників; державна власність як об'єкт партнерства або спільна участь держави і бізнесу в господарській організації корпоративного типу; мета полягає в вирішенні державних завдань соціально-економічного розвитку країни / регіону в пріоритетних сферах економіки; розподілення ризиків між партнерами; перерозподіл відповідальності між сторонами партнерства для більш ефективної реалізації проекту; наявність доходного етапу в реалізації проекту ДПП [5, с. 88-99].

Державно-приватне партнерство Н. Л. Яценко визначає як співпрацю державного (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) та приватного партнера у рамках встановлених законом та на основі поділу ризиків, збереженні юридичної рівності та адресності кожного проекту з метою забезпечення кращого результату, ніж без такої співпраці. Відповідно ознаками ДПП, окрім легальних (надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до

договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством) є також обов'язкова участь держави, мета у вигляді досягнення суспільного блага, адресність ДПП як принцип унікальності кожного з проєктів тощо [6, с. 119-128].

О. В. Захаріна, Є. І. Ходаківський, В. П. Якобчук пропонують авторське визначення державно-приватного партнерства як системи інституційно-організованої взаємодії держави, бізнесу та громади, створеної на довготривалій і взаємовигідній основі для досягнення синергетичного ефекту на базі синтезу матеріальних і нематеріальних ресурсів цих інститутів з метою підвищення ефективності розвитку економіки регіону та зростання якості життя його населення [7, с. 26–33].

Таким чином, можна сказати, що державно-приватне партнерство - це інноваційна, заснована на договірних засадах форма співпраці між державним сектором (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними установами) та приватним сектором (юридичними особами, за винятком державних та комунальних підприємств), яка передбачає спільну участь у реалізації проєктів суспільного значення шляхом об'єднання ресурсів, компетенцій та розподілу ризиків. ДПП спрямоване на забезпечення ефективного управління об'єктами державної та комунальної власності, впровадження інноваційних рішень, залучення інвестицій, підвищення якості публічних послуг та створення умов для сталого соціально-економічного розвитку. Ключовими ознаками такого партнерства є рівноправність сторін, довгостроковість взаємовідносин, орієнтація на досягнення суспільно значущих результатів, юридична відповідальність учасників та відповідність проєктів стратегічним пріоритетам розвитку держави та регіонів.

В свою чергу, державно-приватне партнерство щодо управління нерухомістю – це довгостроковий договірний механізм співпраці між державними органами та приватним сектором, спрямований на ефективне управління об'єктами нерухомості, що належать до державної чи комунальної власності та передбачає передачу приватному партнеру права на управління, експлуатацію та розвиток такого об'єкта

за умови здійснення ним необхідних інвестицій та виконання умов договору з метою залучення додаткових інвестицій, підвищенні ефективності використання державної та комунальної власності, покращенні якості надання публічних послуг та розвитку інфраструктури.

О. В. Єрьоміна пропонує дефініцію ДПП розглядати у вузькому та широкому розумінні: – у широкому аспекті – це механізм узгодження цілей і забезпечення балансу інтересів держави і бізнесу в межах реалізації соціально-економічних проєктів, націлених на досягнення спільної вигоди; – у вузькому розумінні – це довгострокові фінансові відносини між державними органами влади та приватним сектором на взаємовигідних умовах, які передбачають інвестування коштів приватного партнера в об'єкти державної власності і здійснення спільного управління ними, з метою задоволення громадських питань, який включає весь життєвий цикл певного проєкту [8, с. 43-51].

Якщо звернути науковий пошук в міжнародний напрям, то Європейська Комісія визначає, що ДПП — це форма співпраці між органами державної влади та приватним сектором, яка спрямована на забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління і технічного обслуговування інфраструктури або надання послуг. Елементи ДПП: відносно довготривалість відносин, включаючи співпрацю між державним партнером та приватним партнером з різних аспектів запланованого проєкту; метод фінансування проєкту, частково з приватного сектору, інколи засобами комплексної угоди між різними учасниками; розподіл ризиків між державним та приватним партнерами, відповідно до якого ризики, що зазвичай належать державному сектору, переходять до приватного. Точний розподіл ризиків визначається в кожному випадку окремо, залежно від відповідної можливості залучених сторін оцінювати, контролювати та управляти ними [4, с. 3; 5, с. 88-99]. За тлумаченням Міжнародної організації цивільної авіації, державно-приватне партнерство – це партнерство між державним сектором і приватним сектором з метою реалізації проєкту або надання послуг, які традиційно надаються державним сектором. Перевага ДПП полягає в тому, що управлінські навички та фінансова кмітливість приватного бізнесу можуть створити кращу цінність для платників податків за умови належного співробітництва між державним і приватним секторами. ДПП може підвищити якість, ефективність і конкурентоспромож-

ність державних послуг. ДПП може доповнити обмежені можливості державного сектору та залучити додаткове фінансування в умовах бюджетних обмежень. Найкраще використання операційної ефективності приватного сектору може підвищити якість для громадськості та здатність прискорити розвиток інфраструктури [2]. Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) ДПП визначає як угоду між урядом та одним чи кількома приватними партнерами (які можуть включати операторів та фінансистів), згідно з якою приватні партнери постачають послуги таким чином, що цілі надання послуг урядом узгоджуються з цілями прибутку приватних партнерів, а ефективність узгодженості залежить від відповідної передачі ризику до приватних партнерів [3, с. 16; 5, с. 88-99].

Тобто, можна сказати, що сутність ДПП полягає в гармонізації інтересів сторін через ефективний розподіл ризиків, обов'язків і ресурсів. Держава отримує можливість залучити фінансові та управлінські ресурси приватного партнера, водночас зберігаючи стратегічний контроль над об'єктами, тоді як приватний сектор отримує доступ до вигідних інвестиційних проектів із гарантованим попитом на послуги або продукцію, що створюється в рамках партнерства.

Поряд з цим, ми можемо виділити такі ключові ознаки ДПП в управлінні нерухомістю:

1) довгостроковість співпраці, яка передбачає багаторічні зобов'язання, які забезпечують сталість проекту та довіру між сторонами;

2) розподіл ризиків, оскільки саме приватний партнер бере на себе комерційні, операційні та фінансові ризики, тоді як держава контролює стратегічні аспекти;

3) залучення приватного капіталу, адже саме приватні інвестиції спрямовуються на розбудову, реконструкцію чи модернізацію об'єктів нерухомості;

4) орієнтація на суспільний інтерес, оскільки ключовою метою є задоволення потреб громадян та забезпечення економічної вигоди для держави;

5) гнучкість механізмів реалізації, оскільки ДПП може набувати різних форм, зокрема концесії, лізингу, управлінського контракту тощо, залежно від особливостей проекту.

Таким чином, сутність державно-приватного партнерства щодо управління нерухомістю як об'єкта адміністративно-правового регулювання полягає у встановленні правових механізмів взаємодії держави та приватного сектору,

спрямованих на ефективне використання, утримання та розвиток об'єктів державної і комунальної власності на засадах балансу публічних і приватних інтересів. Цей інститут виступає складовою державного управління майновим комплексом та охоплює сукупність правових норм, які визначають умови, процедури, права та обов'язки учасників партнерства, а також механізми контролю та відповідальності в процесі реалізації таких проектів.

Адміністративно-правове регулювання ДПП у сфері управління нерухомістю забезпечує правову визначеність відносин, що виникають у процесі залучення приватного партнера до управління нерухомістю з метою підвищення ефективності її використання та задоволення суспільних потреб. У цьому контексті держава виконує функцію гаранта забезпечення суспільних інтересів, створює відповідну нормативно-правову базу та здійснює контроль за дотриманням умов співпраці, зокрема шляхом нагляду за виконанням інвестиційних зобов'язань, захисту прав користувачів публічних послуг та підтримання належного технічного стану об'єктів нерухомості.

Список використаної літератури:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
2. Public-Private Partnership. The International Civil Aviation Organization. 2021. URL: <https://www.icao.int/about-icao/Pages/RU/default.aspx>
3. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. Інститут регіональних досліджень НАН України. Чернівці, 2011. 455 с.
4. «Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions». Commission of the European Communities. Brussels, 30.4.2004. Mode of access: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf
5. Петрова І. П. Поняття державно-приватного партнерства: оцінка зарубіжних і вітчизняних визначень. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 3. С. 88-99.
6. Яценко Н. Л. Поняття та ознаки державно-приватного партнерства. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 119-128.
7. Захаріна О. В. Експлікація поняття «державно-приватне партнерство» в теорії публічного управління. *Наукові горизонти*. 2020. № 3. С. 26–33.
8. Єрьоміна О. В. Сутність поняття «державно-приватне партнерство» у сфері культури. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 1. С. 43-51.

Dolenko I. V. The essence of public-private partnership in real estate management as an object of administrative and legal regulation

The article defines that a public-private partnership in real estate management is a long-term contractual mechanism of cooperation between state bodies and the private sector, aimed at the effective management of real estate objects belonging to state or municipal property and provides for the transfer to a private partner of the right to manage, operate and develop such an object, provided that it makes the necessary investments and fulfills the terms of the contract in order to attract additional investments, increase the efficiency of the use of state and municipal property, improve the quality of public services and develop infrastructure. The article establishes the key features of a public-private partnership in real estate management, which are: 1) long-term cooperation, which provides for multi-year obligations that ensure the sustainability of the project and trust between the parties; 2) risk sharing, since it is the private partner who assumes commercial, operational and financial risks, while the state controls strategic aspects; 3) attraction of private capital, since it is private investments that are directed to the development, reconstruction or modernization of real estate objects; 4) orientation on public interest, since the key goal is to meet the needs of citizens and ensure economic benefits for the state; 5) flexibility of implementation mechanisms, since PPP can take various forms, including concessions, leasing, management contracts, etc., depending on the specifics of the project. The article reveals that the essence of public-private partnership in real estate management as an object of administrative and legal regulation is to establish legal mechanisms for interaction between the state and the private sector, aimed at the effective use, maintenance and development of state and municipal property on the basis of a balance of public and private interests. This institution is a component of state management of the property complex and encompasses a set of legal norms that determine the conditions, procedures, rights and obligations of partnership participants, as well as mechanisms for control and responsibility in the process of implementing such projects.

Key words: administrative legislation, administrative regulation, administrative procedures, guarantees, methods, directions, real estate, objects, partnership, management, forms.