

Є. О. Генсіровський

здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу

Міжнародного університету бізнесу і права

ORCID ID: 0009-0007-0808-2708

ЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ

У статті розкрито значення та перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів. Надано пропозиції щодо реформування законодавства у вказаній сфері суспільних відносин, в напрямку спрощення адміністративних процедур; стандартизації договорів про державно-приватне партнерство, з визначенням основних ризиків, обов'язків та відповідальності сторін; створення ефективних фінансових механізмів та підвищення гарантій для приватних інвесторів. Підкреслено важливість гармонізації українського законодавства з нормами Європейського Союзу, що сприятиме запровадженню більш ефективних моделей державно-приватного партнерства. Наголошено на потребі вдосконалення фінансових механізмів державно-приватного партнерства, що зумовлено обмеженням можливості залучення приватних інвестицій, з огляду на відсутність важливих фінансових інструментів, таких як Tax Increment Financing (TIF). Акцентовано увагу на правовій невизначеності механізмів розподілу прибутку та витрат між державним і приватним секторами, а також неефективність державних гарантій щодо реалізації інфраструктурних проєктів. Наголошено на необхідності визначення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів реалізації інфраструктурного проєкту, в межах договору державно-приватного партнерства. Конкретизовано питання, які мають бути відображені у звітному документі, а саме: а) обсяги та якість виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проєкту; б) кількість нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проєкту; в) визначення обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання вітчизняного виробництва тощо; г) визначення впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природного середовища.

Ключові слова: адміністративне право, нормативно-правове регулювання, державно-приватне партнерство, інфраструктурні проєкти, адміністративні процедури, приватний партнер, державний партнер.

Постановка проблеми. Одним із найбільш перспективних шляхів для стимулювання економічного зростання, на думку фахівців, є розвиток державно-приватного партнерства як форми взаємодії між публічно-правовими інституціями та суб'єктами приватного права. У рамках державно-приватного партнерства поєднуються державний сектор з його регуляторною функцією та захистом публічних інтересів, а також приватний сектор з його ресурсами. Приватний сектор, використовуючи державні гарантії, забезпечує адміністрування інфраструктурними проєктами, знання, новітні

розробки, здійснює інвестиції та бере на себе управління комерційними ризиками.

Завдяки цьому суспільство отримує якісніші товари та вищий рівень послуг при оптимізації державних витрат. Партнерство між державою та приватним сектором являє собою інституційно-організаційну співпрацю між органами державної влади та приватним бізнесом для реалізації національних, масштабних та суспільно значущих проєктів і завдань, зокрема у сферах транспорту, електроенергетики, телекомунікацій, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я,

освіти, національної безпеки і оборони, правоохоронної системи тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З'ясування ролі нормативно-правового регулювання в діяльності органів публічного адміністрування повсякчас виступає предметом ґрунтовного наукового аналізу в роботах відомих українських учених, таких як: А. М. Апаров, І. Дубок, М. Ю. Маїсурадзе, Є.М. Чорний, О.Р. Шевчук, Б.С. Шулюк, А. В. Яценко та ін. При цьому, аналіз нормативно-правового регулювання у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів в роботах вищевказаних науковців здійснювався фрагментарно, що й обумовлює вибір наряду цього дослідження.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є розкриття значення та перспектив удосконалення нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Виклад основного матеріалу. Значення державно-приватного партнерства для економічного розвитку держави підкреслюють А.М. Апаров та А.В. Яценко, які переконані, що інститут державно-приватного партнерства виступає ключовим механізмом у контексті відновлення та модернізації національної економіки, а також вирішення нагальних соціально-економічних завдань. Його ефективність полягає в синергетичному поєднанні ресурсів державного та приватного секторів, що дозволяє оптимізувати процеси розвитку інфраструктури та надання суспільно значущих послуг. Міжнародний досвід підтверджує високий потенціал державно-приватного партнерства як дієвої форми співпраці між державою та бізнесом» [1, с. 27].

Згідно з даними Світового банку, станом на 1 січня 2024 року, було укладено 198 угод про державно-приватне партнерство. Наразі 22 з них перебувають на етапі виконання (10 концесійних, 6 про спільну діяльність, 6 інших типів), тоді як 166 угод не реалізовані: 115 залишилися невиконаними, а 51 – розірвані або їх термін дії закінчився. При цьому, 10 з цих угод були призупинені через збройну агресію росії в Україні [2].

Зазвичай, кожна співпраця в рамках державно-приватного партнерства розрахована на стратегічну взаємодію, оскільки створюється на довготривалий період для реалізації важливих інфраструктурних проектів та припиняє своє існування після його успішного виконання.

Відтак, ураховуючи стратегічний (довгостроковий) характер державно-приватного партнерства, виникає потреба ретельного унормування публічного адміністрування у вказаній сфері суспільних відносин. Зазначену думку також розділяють О.Р. Шевчук та Є.М. Чорний, які вказують, що однією з причин недостатнього поширення в Україні угод про державно-приватне партнерство, в порівнянні з концесійними угодами та іншими формами державно-приватної співпраці, можна назвати поточний стан нормативно-правового регулювання в цій сфері, та наявність положень, які можуть неоднозначно трактуватися учасниками угод [3, с. 130].

Значення правового регулювання проявляється у створенні стабільного й передбачуваного інвестиційного середовища, шляхом підвищення довіри приватних інвесторів, визначенні чітких механізмів розподілу ризиків між публічними та приватними партнерами, нормативному закріпленні відповідальності сторін за невиконання або неналежне виконання своїх зобов'язань.

Варто погодитися із зауваженням відомого дослідника М.Ю. Маїсурадзе, який вказує на неспроможність ефективного розвитку державно-приватного партнерства та результативного розв'язання найбільш гострих проблем державного сектору економіки, з огляду на правову неврегульованість механізму державно-приватного партнерства [4, с. 116].

І. Дубок висловлює обґрунтоване припущення, що на теперішній час в Україні сформована комплексна система нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства, що охоплює законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, та створює правові умови для реалізації проектів державно-приватного партнерства у різноманітних сферах суспільного життя [5, с. 263]. Варто погодитися із вказаною позицією, з огляду на характерну властивість правових норм формувати нормативно-правовий фундамент механізму державно-приватного партнерства, який слугує основою для розвитку та ефективного функціонування інших складових, що забезпечують стабільність та безперерйність партнерських відносин між державою та бізнесом.

На теперішній час, законодавче підґрунтя щодо регулювання суспільних відносин у сфері реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства забезпечується низкою законодавчих актів, основоположне місце серед яких посідає Конституція України, нор-

мами якої визначено обов'язок органів державної влади забезпечувати сприятливі умови щодо життєдіяльності та розвитку суспільства [6].

Чільне місце серед законодавчих актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у сфері державно-приватного партнерства посідають кодифіковані закони. Зокрема, Цивільним кодексом України визначено юридичний статус приватних партнерів, основні форми та порядок здійснення договірних відносин між сторонами державно-приватного партнерства [7].

Господарським кодексом України визначено механізм реалізації договірних відносин органів публічного адміністрування та суб'єктів господарської діяльності. Встановлено, що Кабінет Міністрів України, міністерства, інші органи влади та організації у державному секторі економіки можуть приймати рішення, необхідні для підготовки до реалізації та здійснення державно-приватного партнерства (концесії), які є обов'язковими до виконання підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у сфері їх управління (абзац 2 частини 3 статті 22 ГК України) [8].

Визначення поняття партнерства, як об'єднання двох або більше осіб, створене відповідно до законодавства іноземної юрисдикції на підставі або відповідно до договору для ведення діяльності з метою отримання прибутку або досягнення іншої спільної мети, закріплено у підпункті 14.1.141-2 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України. Зазначеним кодифікованим актом також врегульовано правові засади податкових відносин між державними та приватними партнерами й державою Україна під час реалізації проектів державно-приватного партнерства, а також визначення спеціальних податкових режимів (особливих економічних зон, пільг і преференцій для приватних інвесторів) [9].

Кодексом адміністративного судочинства встановлено юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ у спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (пункт 14 частини першої статті 19 КАС України) [10].

Центральне місце серед законів України, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері державно-приватного партнерства, посідає вже згаданий нами Закон України «Про державно-приватне партнерство», норми якого врегульовують органі-

заційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

На переконання Б.С. Шулюка, коментованим законодавчим актом урегульовано методичні, організаційні та управлінські аспекти діяльності учасників державно-приватного партнерства; окреслено базові принципи здійснення державно-приватного партнерства; сфери діяльності держави і приватного сектора; форми реалізації партнерських відносин; умови надання державної підтримки та гарантій приватним інвесторам, чим створено передумови формування міцного фундаменту у відносинах держави із господарюючими суб'єктами [11, с. 29].

При цьому, необхідність утворення надійного правового підґрунтя у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів обумовлюється низкою ключових факторів, що мають економічне, політичне, юридичне, але найголовніше – соціальне значення.

Зокрема, соціальна роль реалізації інфраструктурних проектів у рамках державно-приватного партнерства проявляється у їх спрямуванні на забезпечення базових потреб громадян та розвиток економічних відносин у найважливіших галузях господарювання. Іншими словами, правове регулювання є важливим державно-правовим інструментом, спрямованим не тільки на отримання прибутку зацікавленими учасниками державно-приватних відносин, але й забезпечення суспільних інтересів у таких критично важливих галузях економіки як транспорт, енергетика, комунальні послуги тощо.

Яскравим проявом соціальної орієнтації державно-приватного партнерства виступають критерії відбору проектів державно-приватного партнерства, закріплені у статті 11 Закону України «Про державно-приватне партнерство», які передбачають визначення рівня ефективності інфраструктурних проектів, ретельне прогнозування й обґрунтування соціально-економічних наслідків реалізації кожного окремо взятого проекту тощо. Цей аналіз передбачає визначення соціальних наслідків реалізації угоди державно-приватного партнерства та оцінку перспектив у соціально-економічному аспекті після закінчення дії договору.

Інший приклад вагомості соціальної ролі державно-приватного партнерства проявляється в нормах Закону України «Про концесію», а саме:

– визначення цілей та завдань концесії, до числа яких належить характеристика сфери та соціальної важливості проекту, що здійснюється на умовах концесії (частина 2 статті 3);

– визначення в рамках виконання концесійного договору обов'язків концесіонера щодо працевлаштування певної кількості працівників балансоутримувача або інші соціальні зобов'язання, що покладаються на концесіонера (частина 4 статті 8);

– визначення у змісті інструкції для учасників концесійного договору переліку соціальних зобов'язань, що покладаються на концесіонера (частина 1 статті 14) [12].

Отже, на законодавчому рівні соціальна роль державно-приватного партнерства проявляється в його спрямованості на задоволення суспільних потреб, покращення якості публічних послуг, розвиток соціальної інфраструктури, створення робочих місць та врахування соціальних наслідків.

Попри велике соціальне значення інфраструктурних проектів, реалізація яких здійснюється в рамках державно-приватного партнерства, правове регулювання зазначеного різновиду суспільних відносин не відзначається досконалістю, зокрема, в контексті наявності різноманітних перепон, викликаних надмірним адміністративним регулюванням. З метою усунення зазначених недоліків публічного адміністрування, Верховною Радою України прийнято Закон України від 24.11.2015 № 817-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» [13], нормами якого внесено зміни до низки законодавчих актів щодо вдосконалення окреслених вище суспільних відносин.

Незважаючи на наявність базового законодавчого підґрунтя у вигляді кодифікованих законодавчих актів та законів України, практична реалізація інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства стикається з низкою правових, адміністративних та фінансових перепон. Одним із центральних питань, яке потребує якнайшвидшого унормування, є відсутність чітко визначених нормами законодавчих актів механізмів розподілу ризиків між державою та приватним сектором. Варто констатувати й відсутність дієвих правових механізмів ефективного захисту інвестицій у випадку економічних коливань чи форс-мажорних обставин, що суттєво збільшує ризики для приватного бізнесу.

До числа додаткових чинників, які негативно впливають на стан інвестиційної привабливості інфраструктурних проектів, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства, варто віднести складний та бюрократизований характер дозвільних процедур, тривалі терміни оформлення адміністративних договорів та погодження проектної документації тощо. Крім того, суттєвий негативний вплив на реалізацію інфраструктурних проектів та їх інвестиційну привабливість чинять бюрократичні перепони та значні корупційні ризики в діяльності органів публічного адміністрування.

На вказаному недоліку законодавчого забезпечення вищевказаної сфери суспільних відносин також акцентує увагу Б.С. Шулюк, який зазначає, що законодавча база, норми якої спрямовані на регулювання сфери державно-приватного партнерства, відзначається багаторівневою структурою, галузевим характером правового регулювання, тривалими термінами прийняття управлінських рішень тощо. «Ще до укладання договору державно-приватного партнерства, - відзначає Б.С. Шулюк, - у процесі підготовки та реалізації проектів державно-приватного партнерства, приватний інвестор змушений проходити численні етапи погоджень та застосовувати різноманітні методики. Водночас держава не надає попередніх гарантій щодо виконання своїх зобов'язань з надання державної підтримки. Рішення про фінансову підтримку ухвалюються державними органами влади лише після підписання партнерської угоди та початку її практичної реалізації. Така послідовність дій не сприяє ефективному застосуванню зазначеного механізму для активізації інвестиційної діяльності у вітчизняній практиці».

Висновки. З метою покращення правового регулювання інфраструктурних проектів, реалізація яких здійснюється у рамках державно-приватного партнерства, необхідно здійснити реформування законодавства, в напрямку спрощення адміністративних процедур; стандартизації договорів про державно-приватне партнерство, з визначенням основних ризиків, обов'язків та відповідальності сторін; створення ефективних фінансових механізмів та підвищення гарантій для приватних інвесторів. Особливо важливою є гармонізація українського законодавства з нормами Європейського Союзу, що сприятиме запровадженню більш ефективних моделей державно-приватного партнерства.

Необхідно також наголосити на нагальній потребі суттєвого вдосконалення фінансових

механізмів державно-приватного партнерства, що зумовлено обмеженням можливості залучення приватних інвестицій, з огляду на відсутність важливих фінансових інструментів, таких як Tax Increment Financing (TIF), які широко застосовуються в країнах ЄС та США. Зокрема, невизначеність механізмів розподілу прибутку та витрат між державним і приватним секторами, а також неефективність державних гарантій, суттєво знижують інвестиційну привабливість інфраструктурних проектів.

Крім того, на теперішній час актуалізується питання щодо визначення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів реалізації інфраструктурного проекту, в межах договору державно-приватного партнерства, зокрема, в частині: а) обсягів та якості виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проекту; б) кількість нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; в) визначення обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання вітчизняного виробництва тощо; г) визначення впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природного середовища.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності розробки концептуальних підходів до оптимізації адміністративних процедур у процесі реалізації інфраструктурних проектів у сфері державно-приватного партнерства, з урахуванням найкращих європейських практик. Не менш важливе, перспективне завдання науки адміністративного права полягає у вдосконаленні договірних моделей державно-приватного партнерства, шляхом наукового обґрунтування типових умов договорів, механізмів розподілу ризиків, обов'язків та відповідальності сторін, що сприятиме забезпеченню балансу публічних та приватних інтересів у зазначених правовідносинах.

Список використаної літератури:

1. Апаров А. М., Яценко А. В. Державно-приватне партнерство як особлива форма співп-

раці держави з приватним бізнесом. Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право. 2015. № 4. С. 27-35.

2. Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2024/02/15/updated-ukrainerecovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>.
3. Шевчук О.Р., Чорний Є.М. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. Юридичний бюлетень. 2021. № 19. С. 127-133.
4. Маісурадзе М. Ю. Нормативно-правове забезпечення державноприватного партнерства в Україні. Економіка та право. 2013. № 3(37). С. 115-123.
5. Дубок І. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в сфері культури України. Ефективність державного управління. 2016. Вип. (46/47). Ч. 1. С. 257-265.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
8. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
9. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
11. Шулюк Б.С. Законодавчі колізії розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні. Інноваційна економіка. 2020. № 7-8. С. 28-32.
12. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. Відомості Верховної Ради. 2019. № 48. Ст. 325.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні : Закон України від 24.11.2015 № 817-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 10. Ст. 97.

Gensirovskyi Ye. O. Importance and prospects of improving the regulatory and legal regulation of public-private partnership in relation to the implementation of infrastructure projects

The article reveals the importance and prospects for improving the regulatory and legal regulation of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects. Proposals are made for reforming legislation in the specified area of public relations, in the direction of simplifying

administrative procedures; standardizing public-private partnership agreements, with the definition of the main risks, duties and responsibilities of the parties; creating effective financial mechanisms and increasing guarantees for private investors. The importance of harmonizing Ukrainian legislation with the norms of the European Union is emphasized, which will contribute to the introduction of more effective models of public-private partnership. The need to improve the financial mechanisms of public-private partnership is emphasized, which is due to the limitation of the possibility of attracting private investment, given the lack of important financial instruments, such as Tax Increment Financing (TIF). Attention is focused on the legal uncertainty of the mechanisms for distributing profits and expenses between the public and private sectors, as well as the ineffectiveness of state guarantees for the implementation of infrastructure projects. The need to define a single standard form of reporting by the private partner to the public partner on the results of the implementation of an infrastructure project within the framework of a public-private partnership agreement was emphasized. The issues that should be reflected in the reporting document were specified, namely: a) the volume and quality of products produced, works performed or services provided within the framework of the implementation of the infrastructure project; b) the number of new jobs created as a result of the implementation of the infrastructure project; c) determining the volume of implementation of innovative technologies, the use of materials, machinery and equipment of domestic production, etc.; d) determining the impact of the infrastructure facility on the quality of the natural environment.

Key words: *administrative law, regulatory and legal regulation, public-private partnership, infrastructure projects, administrative procedures, private partner, public partner.*