

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО

КРАВЧУК Мар'яна Юріївна - д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету

ORCID: 0000-0001-9987-0484

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.3.42>

У статті досліджено основні засади здійснення державно-приватного партнерства на основі аналізу законодавства України. З'ясовано, що особливістю державно-приватного партнерства є конкурентні, конкурсні засади з визначення приватного партнера з метою забезпечення створення найефективніших умов для його здійснення. Зроблено висновки про те, що наскільки б привабливим чи непривабливим для приватних інвесторів і меценатів були б сфери застосування ДПП, є доцільність створення нової та удосконалення існуючої належної нормативної бази, а також впровадження дієвих стимулів та заохочень для органів влади і потенційних приватних інвесторів, за яких ДПП стане ефективним засобом соціально-економічного розвитку країни.

Ключові слова: партнерство, державно-приватне партнерство, орган державної влади, приватний партнер, законодавство, міжнародний досвід.

Постановка проблеми

Історично склалося, що об'єднання зусиль індивідуальних суб'єктів у будь-якій галузі суспільних відносин приносять корисніший результат, аніж самостійна діяльність кожного окремо.

До таких об'єднань варто віднести партнерство як форму організації діяльності між двома або більше особами, спрямовану на досягнення певних цілей, рівноправне (або в залежності від «частки участі») управління такою діяльністю та розподіл отри-

маних від цього результатів. Це розкриває необхідність розвитку державно-приватного партнерства в Україні для досягнення найоптимальніших цілей, а зокрема йдеться про реалізацію ефективної державної політики, ведення ефективного бізнесу, забезпечення благополуччя населення.

Стан дослідження проблеми

У сучасних умовах розвитку держави питання державно-приватного партнерства набуває все більшої ваги. Саме тому у вітчизняній адміністративно-правовій науці назріла необхідність проведення досліджень державно-приватного партнерства, що містяться в окремих працях ряду вітчизняних науковців, а зокрема: Варнавський В. Г., Власюк Т. О., Маковська К. Л., Набока К. О., Павлов В. В., Радкевич В., Свірко С. В., Узунов Ф. В. та інші.

Метою даної статті є виокремлення особливостей державно-приватного партнерства на основі аналізу законодавства України.

Виклад основного матеріалу

Як окремий самостійний вид партнерських відносин слід відзначити доволі «молоде» в Україні поняття об'єднання – державно-приватне партнерство (далі – ДПП).

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» [1] (далі – Закон) державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, терито-

ріальними 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 цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [1].

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють відносини, пов'язані з ДПП, є Конституція України, Цивільний та Господарський кодекси України, Закон України «Про державно-приватне партнерство», Постанова КМУ від 11.04.2011 р., № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства», інші законодавчі акти України, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відносини, що виникають у зв'язку із державно-приватним партнерством, не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно норми щодо внесення змін до цього Закону [1].

ДПП характеризується певними ознаками, які притаманні саме таким відносинам, зокрема – це створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства [1].

До основних принципів здійснення державно-приватного партнерства належать:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом [1].

Останній із принципів ДПП в Україні є визначальним, оскільки забезпечує дієвість і можливість (а в деяких випадках й невідворотність) настання всіх інших.

Особливістю ДПП є конкурентні, конкурсні засади з визначення приватного партнера з метою забезпечення створення найефективніших умов здійснення державно-приватного партнерства.

Постановою КМУ від 11.04.2011 р. № 384 затверджено Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим (далі – Порядок), який визначає механізм підготовки та проведення із застосуванням принципів відкритості, рівності, об'єктивності та від-

сутності дискримінації конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим (далі – конкурс), визначення переможця конкурсу та укладення відповідних договорів у рамках здійснення державно-приватного партнерства, передбачених частиною першою статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство», крім концесійного договору [2].

Обов'язок з організації та забезпечення проведення конкурсу законодавець покладає на державного партнера, яким згідно Закону можуть виступати державні, комунальні підприємства, установи, організації, господарські товариства, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим.

Конкурс проводиться поетапно, першим з яких є оголошення конкурсу шляхом розміщення інформації державним партнером у газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» чи офіційному друкованому засобі масової інформації відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки Крим, якщо державним партнером виступають такі органи, а також розміщується на офіційному веб-сайті державного партнера одночасно з інструкцією для претендентів не пізніше 10 робочих днів з дня прийняття рішення про проведення конкурсу [2]. В інформації зазначаються умови проведення конкурсу, визначається термін подання заявок від претендентів в межах від 60 до 90 днів, а також за рішенням організатора надається інша інформація.

Під час проведення попереднього відбору претендентів (прекваліфікації) наступного етапу, який триває протягом робочих 45 днів з дня закінчення терміну подання заявок, конкурсна комісія розглядає подані претендентами документи, уточнює інформацію подану до заявок, готує проекти рішень щодо допущення чи недопущення претендентів до участі у конкурсі та подає їх до державного партнера, який протягом семи робочих днів затверджує такі рішення.

У разі прийняття рішення про допущення до проведення конкурсу претенденту протягом трьох робочих днів надсилається інформація про порядок отримання інструкції для учасників конкурсу, проект договору державно-приватного партнерства (концесійного договору) та інші документи конкурсної документації.

Після цього здійснюється подання конкурсної пропозиції учасником, яка складається з технічної та фінансово-економічної частин, та безпосередньо оцінка конкурсних пропозицій та визначення переможця конкурсу. Так, не пізніше ніж через п'ять робочих днів з моменту завершення граничного строку подання конкурсних пропозицій, здійснюється оцінка технічних частин конкурсних пропозицій на предмет відповідності їх умовам конкурсної документації (перший етап оцінки) [2]. Оцінка фінансово-економічної частини пропозицій відбувається згідно визначеної в інструкції для учасників методології. Термін розгляду та проведення оцінки пропозицій учасників не може перевищувати 45 робочих днів з моменту сплину строку подання пропозицій. Після обрання переможця конкурсу державний партнер здійснює оприлюднення результатів відповідно до п. 24 Порядку в десятиденний термін.

Завершальним етапом проведення конкурсу ДПП є укладення договору державно-приватного партнерства. Такий договір має бути укладений між державним та приватним партнерами протягом 90 робочих днів, а за особливих умов – у разі реалізації інноваційних проектів, великих комплексних інфраструктурних проектів за письмовою згодою сторін, але загальний строк переговорів не може перевищувати 180 календарних днів [2].

Ще однією з особливостей ДПП є сфери застосування державно-приватного партнерства. Зокрема до них належать:

- виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво та/або експлуатація автошляхів, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

- машинобудування;
- збір, очищення та розподілення води;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- управління відходами, крім збирання та перевезення;
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- надання соціальних послуг, управління соціальною установою, закладом;
- виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих внаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції;
- встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб;
- надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я;
- управління пам'ятками архітектури та культурної спадщини;
- донорство крові та/або компонентів крові, заготівля, переробка, тестування, зберігання, розподіл і реалізація донорської крові та/або компонентів крові;
- електронні комунікації [1].

У соціально-економічних умовах сучасної України основним, а подекуди єдиним джерелом підтримки зазначених вище галузей залишається фінансування з державного і місцевого бюджетів. Однозначно, покладаючись лише на бюджетне фінансування, повноцінного функціонування вказаних сфер не відбувається.

Допоміжним, але не другорядним, та ефективним інструментом у реалізації соціально-економічної політики може стати державно-приватне партнерство.

Інститут державно-приватного партнерства на даний час в Україні тільки починає розвиватися, про що свідчить десята частина реалізованих (в процесі реалізації) договорів ДПП.

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2024 р. на умовах ДПП укладено 198

договорів, з яких реалізується 22 договори (10 – концесійні договори, 6 – договори про спільну діяльність, 6 – інші договори), 166 договорів не реалізується (115 – не виконується, 51 – розірвані / закінчився термін дії), 10 призупинені у зв'язку зі збройною агресією російської федерації [3].

Міжнародний досвід свідчить про висотку результативність реалізації такого проекту як ДПП. Так, у Туреччині, наприклад, завдяки державно-приватному партнерству вдалося збільшити ВВП на 4% на рік [4].

Існує думка, що і в Україні є всі дієві механізми для формування ДПП як одного із визначальних рушіїв розвитку економіки, культури та соціальної сфери.

Так, одним із кроків було створення у 2019 року Державної агенції з підтримки державно-приватного партнерства (далі – Агенція ДПП). Звичайно важко оцінити дієвість новоствореної організації, тим більше на тлі погіршення соціально-економічного розвитку держави, пов'язаного з воєнною агресією сусідньої країни. Однак функціонал Агенції ДПП породжує довіру та вселяє віру в неминучий успіх інституції ДПП.

Про необхідність впровадження та розвитку в Україні ДПП свідчить міжнародна підтримка та схвалення. Як приклад, 19 липня 2024 року у Відні (Австрія) було підписано угоду між Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC), членом Групи Світового банку, та Житомирською міською радою про залучення радників та надання консультаційних послуг для подальшої підготовки проекту «Нова багато-профільна лікарня м. Житомир» на засадах державно-приватного партнерства (ДПП) та супроводу угоди та вибору приватного партнера шляхом проведення конкурсних торгів [5].

З цією угодою вже проведено попередню оцінку проекту, результати якої засвідчили його придатність, та підтверджено потенціал для впровадження ДПП, а також окреслено подальшу зацікавленість забезпеченні супроводження процесу реалізації програми ДПП в рамках проекту.

Висновки

Отже, наскільки б привабливим чи не-привабливим для приватних інвесторів і меценатів були б сфери застосування ДПП, є доцільність створення нової та удосконалення існуючої належної нормативної бази, а також впровадження дієвих стимулів та заохочень для органів влади і потенційних приватних інвесторів, за яких ДПП стане ефективним засобом соціально-економічного розвитку країни.

Література

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
2. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: Постанова КМУ від 11.04.2011 р. № 384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF#Text>.
3. Стан здійснення ДПП в Україні. Офіційний сайт Міністерства економіки України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDpPVUkraini>.
4. Як колаборація бізнесу та держави допоможе відновлювати Україну. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/07/19/689341/>.
5. Міжнародна фінансова корпорація (IFC) виступить провідним консультантом Житомирської міської ради для подальшої підготовки проекту «Нова багатопрофільна лікарня в Житомирі». Сайт Державної агенції з підтримки державно-приватного партнерства. URL: <https://ppragency.gov.ua/the-international-finance-corporation-ifc-will-act-as-a-lead-consultant-to-the-zhytomyr-city-council-for-the-further-preparation-of-the-project-new-multidisciplinary-hospital-in-zhytomyr/>.

Kravchuk M.

ANALYSIS OF UKRAINIAN LEGISLATION ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

The article examines the main principles of public-private partnership implementation based on the analysis of the legislation of Ukraine. It was found that the main legal acts that regulate relations related to PPPs are the Constitution of Ukraine, the Civil and Economic Codes of Ukraine, the Law of Ukraine «On Public-Private Partnership», Resolution of the CMU dated 04.11.2011, № 384 «Some issues of organizing the implementation of public-private partnership», other legislative acts of Ukraine, as well as international treaties of Ukraine, consent to their bindingness has been given by the Verkhovna Rada of Ukraine. It has been studied that in the socio-economic conditions of modern Ukraine, the main, and sometimes the only source of support for the above-mentioned industries remains funding from the state and local budgets. Undoubtedly, relying only on budget funding, the full functioning of the relevant spheres does not occur. Public-private partnership can be an auxiliary, but not secondary, and effective tool in the implementation of social and economic policy. Attention is focused on the fact that the institution of public-private partnership is currently only beginning to develop in Ukraine, as evidenced by the tenth part of implemented (in the process of implementation) PPP contracts. It was revealed that a feature of the public-private partnership is competitive, competitive principles for determining a private partner in order to ensure the creation of the most effective conditions for its implementation. It was concluded that no matter how attractive or unattractive the scope of PPPs would be for private investors and patrons, it is expedient to create a new and improve the existing appropriate regulatory framework, as well as to introduce effective incentives and incentives for authorities and potential private investors, under which PPP will become an effective means of socio-economic development of the country.

Key words: *partnership, public-private partnership, state authority, private partner, legislation, international experience.*