

**П. С. Покатаєв**

доктор наук з державного управління, професор,  
перший проректор  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0003-3806-2197>

**К. С. Маслов**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету  
<https://orcid.org/0000-0003-4901-9194>

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

*В статті визначено різницю понять «публічно-приватне партнерство» та «державно-приватне партнерство» та обґрунтовано доцільність застосування на рівні законодавчих актів поняття публічно-приватного партнерства з відповідним уточненням понятійно-категоріального апарату пов'язаного з цим. Проаналізовано правові аспекти, визначені нормами законів України, що врегульовують форми взаємодії бізнесу та влади в рамках державно-приватного партнерства, а саме закони: «Про державно-приватне партнерство», Закон України «Про концесію», «Про угоди про розподіл продукції», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності». Акцентовано увагу на концесії як форми здійснення державно-приватного партнерства, яка є однією з найбільш поширених, ефективних та прогресивних форм у світі. Розглянуто інші форми здійснення публічно-приватного партнерства, а саме договір управління майном та договір про спільну діяльність, які визначені чинним законодавством, але разом з тим відсутні чіткі вимоги щодо складання таких угод.*

*Окреслено, які відносини бізнесу та влади можуть мати статус державно-приватного (публічно-приватного) партнерства, відповідно норм та правил чинного законодавства. Зазначено, що нормативно-правовими актами визначені певні етапи, що передують безпосередньому здійсненню проектів в рамках державно-приватного партнерства, натомість досить складна і довга схема може бути суттєвою перешкодою на шляху швидкого та ефективного, вмотивованого для приватного сектору економіки партнерства з державною.*

*Визначено основну роль держави та приватного партнера у публічно-приватних відносинах. Відтак держава як партнер виступає менеджером проекту, власником та розпорядником об'єктів державно-приватного партнерства, концесієдавцем, контролером здійснення державно-приватного партнерства, а також гарантом додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів. Щодо приватного партнера то він як суб'єкт таких відносин є фактично виконавцем проекту та фінансує його здійснення, відтак несе економічні ризики, що може суттєво вплинути на його прибуток, тобто він ризикує власне тим, що спонукає та мотивує бути партнером таких відносин.*

**Мета статті** – аналіз чинного законодавства та висвітлення правових аспектів державного регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство, концесія, правові аспекти, співпраця влади та бізнесу.

**Постановка проблеми.** Модель публічно-приватного партнерства останніми роками набирає обертів та стає індикатором успішної взаємодії бізнесу та структур державної влади, а також альтернативним способом відновлення економіки країни та запровадження нових

проектів розвитку країни. Разом з тим в Україні наразі не сформовано чіткого механізму публічно-приватного партнерства та на законодавчому рівні не визначено сутність публічно-приватного партнерства, натомість чинна норма закону має правові аспекти регулювання дер-

жавно-приватного партнерства, що зумовлює необхідність наукового аналізу сутності публічно-приватного партнерства як форми взаємодії державної влади з підприємницькими структурами, визначення шляхів удосконалення державного регулювання та практичної реалізації моделі публічно-приватного партнерства відповідно до сучасних умов.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Досить широке коло вітчизняних та зарубіжних науковців досліджували проблеми розвитку державно-приватного партнерства, серед таких вчених : О. Амоша, К. Антонова, В. Варнавський, Ю. Вдовенко, Т. Веблен, В. Геєць, Р. Грінберг, В. Гусєв, М. Дерябіна, І. Запатріна, М. Клінова, А. Кузнєцов, Д. Лаврентій, М. Мейер, П. Надолішній, Д. Норт, К. Павлюк, Ю. Пахомов, В. Сікора, Л. Фабіус, А. Чухно, А. Шохін, Є. Ясін та інші.

Сучасні наукові розробки у сфері дослідження нормативних аспектів реалізації проєктів публічно-приватного партнерства можуть вважатися тими, що частково пропрацьовані, зокрема визначено проблематику зазначеного наукового напрямку дослідження. Серед наукових робіт, що відносяться до даної проблемної області, потрібно виділити праці таких вчених, як: В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, В. Бакуменко, П. Беленький, В. Гейць, С. М. Гусарова, О. І. Запорожець, А. В. Малько, Н. Мікула, А. Мокій, М. Цвік і багато інших. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, у вітчизняній літературі не повністю розв'язано всю сукупність проблем нормативно – правового забезпечення взаємодії в сфері публічно-приватного партнерства, що спонукає до більш детального та ґрунтовного дослідження у зазначеному напрямку.

**Виклад основного матеріалу.** Галузі національної економіки країни для здійснення господарської діяльності наразі включають суб'єктів приватного і публічного права, а також механізми їх взаємодії, які забезпечують їх функціонування на належному рівні. Одним з таких механізмів на сьогодні виступають різні форми взаємодії держави і бізнесу, зокрема законодавством України передбачено державно-приватне партнерство. До такої моделі задіяні як державні органи управління так і органи місцевого самоврядування, а також громадські організації та інші інституції, уповноважені на виконання публічних функцій, відтак зазначену модель доцільно характеризувати як публічно-приватне партнерство. В економічній та юридичній літературі зазначається, що завдяки різноманіт-

ності видів, форм і сфер застосування публічно-приватного партнерства воно виступає універсальним механізмом для реалізації багатьох довгострокових проєктів – від створення та розвитку інфраструктури до завдань інвестиційної та інноваційної політики.

Публічно-приватне партнерство за змістом, формою і колом партнерів відрізняється від усталеного терміну «державно-приватного партнерства», а застосування поняття «публічний» інсталюється в категоріально-понятійний апарат сучасного законодавства України, яке зараз вже включає термінологію: «публічна влада», «публічне право», «публічні фінанси» та іншу, що відповідає тенденціям її адаптації до термінології правової системи ЄС [1].

У широкому розумінні публічно-приватне партнерство це комплексний механізм співробітництва (взаємодії) органів державної влади або місцевого самоврядування та приватного партнера на основі об'єднання ресурсів та розподілу ризиків, метою якого є забезпечення фінансування, створення і експлуатація суспільно (соціально) значущих об'єктів на довгостроковій основі.

В Україні протягом тривалого часу формуються правові засади для врегулювання форми взаємодії бізнесу та влади в рамках державно-приватного партнерства. Законодавча база містить: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, нормативно-правові акти України, серед яких:

– Закон «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404, який визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [2];

– Закон України «Про концесію» № 155-ІХ від 03.10.2019 р. який визначає правові, фінансові та організаційні засади реалізації проєктів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг [3];

– Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. № 1039-ХІV (зі змінами), за яким регулюються відносини, що виникають у процесі укладення, виконання та припинення дії угод про розподіл продукції щодо пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони [4];

– Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізовано-

го водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 р. № 2624-VI, яким передбачено спрощений порядок передачі в оренду чи концесію зазначених об'єктів, встановлення умов захисту капіталовкладень приватного інвестора [5].

Щодо публічно-приватного партнерства можна зазначити, що наразі законодавством України не згадується така форма співпраці, хоча вважаємо, що разом з процесом децентралізації в рамках адміністративно-управлінської реформи доцільним є на рівні законодавства запровадити саме поняття «публічно-приватного партнерства». Крім того, таке явище спільних дій на основі партнерських відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування, бізнес-структур та організацій громадянського суспільства в західноєвропейській та вітчизняній науці називають дещо інакше, аніж як би це звучало у безпосередньому підстрочному перекладі. Для країн ЄС та Північної Америки і Австралії широковживаним є термін «Public-Private Partnerships» (PPP), що буквально означає «публічно-приватне партнерство» (ППП) [6].

Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає перелік суб'єктів такого партнерства владних структур та приватного сектору економіки, серед яких органи державної влади, територіальні громади в особі відповідних державних органів, органи місцевого самоврядування, Національна академія наук України, національні галузеві академії наук (державних партнерів) та юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів). Таким чином, зазначивши учасником такої співпраці органи місцевого самоврядування, законотворець розширює коло партнерства від державно-приватного до публічно-приватного. Відтак за відсутності законодавчого акту в якому чітко врегульовані відносини в рамках публічно-приватного партнерства, така співпраця регулюється Законом України «Про державно-приватне партнерство» та іншими діючими нормативними актами.

Україна відноситься до групи країн, в яких прийнятий спеціальний комплексний профільний нормативно-правовий акт в сфері публічно-приватного партнерства – Закон України «Про державно-приватне партнерство», який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації публічно-приватного партнерства в Україні, регулює відносини, пов'язані

з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, що укладаються в рамках публічно-приватного партнерства, встановлює гарантії додержання прав і законних інтересів сторін цих договорів. Також, одним із перших законодавчих актів, що було прийнято для врегулювання державно-приватних відносин, став Закон України «Про концесії» № 997-XIV від 16.07.1999 р., який визначив поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах). У 2019 році зазначений нормативний акт втратив чинність, натомість прийнято Закон України «Про концесію», який на відміну від попереднього доволі детально визначає фінансові та організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг.

Вперше в Україні інститут концесій на законодавчому рівні було закріплено в ст. 22 Закону України «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР, відповідно до якої за допомогою концесій, зокрема, передбачалося надавати іноземним інвесторам права на розробку та освоєння відновлюваних та невідновлюваних природних ресурсів.

Закон України «Про концесію» трактує поняття концесії як форму здійснення державно-приватного партнерства. Така форма партнерства є однією з найбільш поширених, ефективних та прогресивних форм у світі. Для будь-якої країни концесія є інструментом економічного зростання та підвищення її конкурентоспроможності, залучення управлінських ресурсів та новітніх технологій, а також сучасної організації промислових процесів, що водночас дозволяє скоротити бюджетні витрати. З точки зору інвестора, концесія дозволяє розділити ризики з державою, гарантує захист прав концесіонера та вимагає від держави сприяння належному виконанню інвестиційних проектів. Цей правовий документ дозволяє концесіонерам створювати, будувати, керувати об'єктами концесії та надавати суспільно значущі послуги відповідно до умов концесійного договору.

Крім концесії чинним законодавством визначено інші форми здійснення такого партнерства, а саме: договір управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства,

інвестиційних зобов'язань приватного партнера); договір про спільну діяльність; інші договори. Тобто перелік форм здійснення публічно-приватного партнерства не є вичерпним, але разом з тим відсутні чіткі вимоги щодо складання таких угод. Законодавець відсилає до вимог, установлених спеціальними законами відповідно до кожної договірної форми, але більшість із них не мають детального регулювання на законодавчому рівні з урахуванням їх предметних особливостей.

Чинним законодавством встановлені норми та правила, що регулюють відносини між публічними органами влади та приватним сектором економіки, натомість не кожні відносини можуть мати статус державно-приватного (публічно-приватного) партнерства. Окрім закріплення легального визначення, законом також дано закритий перелік ознак державно-приватного партнерства:

- 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.

Такі ознаки зазначені окремою статтею закону України «Про державно-приватне партнерство», але, на нашу думку, він не є вичерпним. Відтак до положень зазначеного закону можна додати те, що на стороні державного партнера у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, можуть брати участь державне, комунальне підприємство, установа, організація, господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі.

Аналізуючи положення норми закону щодо державно-приватного (публічно-приватного) партнерства, можна констатувати, що визначення партнера у таких відносинах є прерогативою держави, при чому це досить довгий та складний шлях, що веде до початку реалізації проекту партнерства. Звичайно нормою закону не можуть бути визнані конкретні вимоги до приватних партнерів, адже галузі в яких може буди здійснене таке партнерство досить різні, кардинально відмінні одна від одної: транспортна галузь та сфера охорони здоров'я; рекреація та машинобудування; забезпечення функціонування зрошувальних систем та надання соці-

альних послуг. Нормативно-правовими актами визначені наступні етапи, що передують безпосередньому здійсненню проектів в рамках державно-приватного партнерства:

- 1) визначення об'єкту державно-приватного партнерства;

- 2) подання пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства;

- 3) проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

- 4) прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства;

- 5) проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження результатів конкурсу;

- 6) підготовка проекту договору державно-приватного партнерства

- 7) укладення договору в рамках державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу.

Така досить складна і довга схема може бути суттєвою перешкодою на шляху швидкого та ефективного, крім того, вмотивованого для приватного сектору економіки партнерства з державною.

Узагальнюючи участь держави та приватного партнера при здійсненні проектів, можна зазначити, що положеннями чинного законодавства держава як партнер виступає менеджером проекту, власником та розпорядником об'єктів державно-приватного партнерства, концесієдавцем, контролером здійснення державно-приватного партнерства, а також гарантом додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів. Щодо приватного партнера то він як суб'єкт таких відносин є фактично виконавцем проекту та фінансує його здійснення, відтак несе економічні ризики, що може суттєво вплинути на його прибуток, тобто він ризикує власне тим, що спонукає та мотивує бути партнером таких відносин. Отже, держава прагне перекласти більшість ризиків на приватний сектор, що суперечить принципу ефективності.

**Висновки.** На основі проведеного дослідження обґрунтовано доцільність внесення змін до чинного законодавства, що регулює відносини публічної влади та суб'єктів господарювання приватного сектору економіки та на законодавчому рівні затвердити поняття «публічно-приватного партнерства» враховуючи, що до такого партнерства задіяні як державні органи управління так і органи місцевого самоврядування, а також громадські організації та інші інституції, уповноважені на виконання публічних функцій.



Разом з тим потребує вдосконалення та доопрацювання норма закону, що врегулює партнерство не лише на умовах концесії, а й інших формах його здійснення, передбачених законодавством, адже відсутні чіткі вимоги щодо складання таких угод як договір управління майном та договір про спільну діяльність.

Крім того, вважаємо за доцільне спрощення довготривалих та складних етапів визначення державою, в особі органів публічної влади, приватного партнера, що передує безпосередньому здійсненню проектів в рамках державно-приватного партнерства. На нашу думку, такий шлях може бути суттєвою перешкодою на шляху швидкого та ефективного, крім того, вмотивованого для приватного сектору економіки партнерства з державною.

#### Список використаної літератури:

1. Гусев В. О. Публічно-приватне партнерство як механізм реалізації «Стратегії сталого розвит-

ку «Україна 2020». Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 4. С. 67-73.

2. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Відом. Верхов. Ради України від 08.10.2010р. – № 40. – Ст. 524.
3. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
4. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14#Text>
5. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України від 21.10.2010 р. № 2624-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2624-17#Text>
6. Лаврентій Д. С. Публічно-приватне партнерство: категоріально-понятійний аналіз. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://surl.li/nahyz>

#### **Pokataiev P. S., Maslov K. S. Legal aspects of state regulation of public-private partnership in Ukraine**

*The article defines the difference between the concepts of "public-private partnership" and "public-private partnership" and substantiates the expediency of applying the concept of public-private partnership at the level of legislative acts with the corresponding clarification of the related conceptual and categorical apparatus. The legal aspects determined by the norms of the laws of Ukraine, which regulate the forms of interaction between business and government within the framework of public-private partnership, are analyzed, namely the following laws: "On Public-Private Partnership", Law of Ukraine "On Concession", "On Product Sharing Agreements", "About the specifics of leasing or concessioning centralized water, heat supply and drainage facilities that are in communal ownership." Attention is focused on concessions as a form of public-private partnership, which is one of the most widespread, effective and progressive forms in the world. Other forms of implementation of public-private partnership, namely property management agreement and joint activity agreement, which are defined by the current legislation, are considered, but at the same time, there are no clear requirements for the conclusion of such agreements.*

*It is outlined which relations between business and government can have the status of public-private (public-private) partnership, in accordance with the norms and rules of the current legislation. It is noted that the regulations define certain stages that precede the direct implementation of projects within the framework of public-private partnership, on the other hand, a rather complex and long scheme can be a significant obstacle on the way to a quick and effective partnership with the public sector, motivated for the private sector of the economy.*

*The main role of the state and the private partner in public-private relations is defined. Therefore, the state as a partner acts as a project manager, owner and manager of public-private partnership objects, concessionaire, controller of public-private partnership implementation, as well as a guarantor of compliance with the conditions established by the legislation of Ukraine for the conduct of activities of private partners. As for the private partner, he, as the subject of such relations, is actually the executor of the project and finances its implementation, therefore he bears economic risks, which can significantly affect his profit, that is, he risks the very thing that prompts and motivates him to be a partner of such relations.*

*The purpose of the article is to analyze current legislation and highlight the legal aspects of state regulation of public-private partnerships in Ukraine.*

**Key words:** *public-private partnership, public-private partnership, concession, legal aspects, cooperation between government and business.*