

**Ковач Д. Л.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін, трудового та аграрного права  
Державного біотехнологічного університету*

**Брулевич В. В.,**

*кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права  
Державного біотехнологічного університету*

## **РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У РЕГУЛЮВАННІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОГО БАЛАНСУ**

### **THE ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW IN REGULATING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: THE SEARCH FOR THE OPTIMAL BALANCE**

Анотація: Стаття є дослідженням державно-приватного партнерства, що являє собою складну систему взаємодії між установленими законодавством організаціями, що здійснюють державне управління, та приватними компаніями в різних сферах економіки. Ця взаємодія характеризується взаємовигідними відносинами, такими як розподіл відповідальності та витрат, спільне використання фінансових та управлінських ресурсів, та має на меті досягнення суспільних та державних цілей, таких як сталий розвиток суспільства, ефективний розвиток економіки, покращення якості життя та створення суспільних благ. Для цього створюються та експлуатуються інфраструктурні об'єкти та надаються суспільні послуги. Суть ДПП полягає у вивченні особливостей інституційного, управлінського та економічного контексту, а також ресурсних, функціональних та юридичних аспектів, що відносяться до партнерства між державними та приватними суб'єктами. У моделях ДПП межі відносин між партнерами значно ширші, ніж у звичайних договірних правовідносинах, оскільки такі відносини сприяють реалізації окремих механізмів державного регулювання економіки, забезпечують ефективне управління об'єктами державної власності та надання суспільних послуг, а також частково компенсують потреби державної фінансово-бюджетної системи. Взаємовідносини між державним та приватним секторами починаються у рамках інституціонального середовища, де відбувається еволюція їх взаємовідносин у формі «змішаної економіки». В рамках цієї системи суспільного сектору здійснюються проекти ДПП. Економічна природа ДПП розглядається як альтернатива приватизації, яка включає розробку, планування, фінансування, будівництво та експлуатацію інфраструктурних об'єктів з частковим передаванням державою прав власності або функцій. З правової точки зору, державно-приватне партнерство – це новий метод державного управління, який базується на системі взаємопов'язаних норм і правил. Ці норми та правила регулюють взаємодію сторін угоди на законодавчій основі та забезпечують внутрішню структурованість та консистентність цих норм. При цьому, така система норм включає диференційовані та автономні норми.

**Ключові слова:** *державно-приватне партнерство, корпоративний сектор, адміністративне право, законодавство України.*

Annotation: This article is a study of public-private partnership, which is a complex system of interaction between established by law organizations that carry out public administration and private companies in various sectors of the economy. This interaction is characterized by mutually beneficial relationships, such as sharing of responsibility and costs, joint use of financial and managerial resources, and aims to achieve social and state goals, such as sustainable development of society, effective economic development, improving the quality of life, and creating public goods. For this purpose, infrastructure objects are created and operated, and public services are provided. The essence of PPP lies in studying the peculiarities of institutional, managerial and economic context, as well as resource, functional and legal aspects related to the partnership between public and private entities. In PPP models, the boundaries of relations between partners are much broader than in ordinary contractual legal relations, as such relations contribute to the implementation of individual mechanisms of state regulation of the economy, ensure effective management of state property objects and provision of public services, as well as partially compensate for the needs of the state financial and budget system. Relations between the public and private sectors begin within the institutional environment, where their relationships evolve

in the form of a «mixed economy». Within the framework of this system, public sector projects are implemented through PPPs. The economic nature of PPP is considered as an alternative to privatization, which includes the development, planning, financing, construction, and operation of infrastructure facilities with partial transfer of state ownership rights or functions. From a legal perspective, public-private partnerships are a new method of state management based on a system of interconnected norms and rules. These norms and rules regulate the interaction of the parties to the agreement on a legislative basis and ensure the internal structure and consistency of these norms. This system of norms includes differentiated and autonomous norms.

**Key words:** *public-private partnership, corporate sector, administrative law, legislation of Ukraine.*

**Актуальність проблеми дослідження.** Застосування новаторських підходів до поєднання можливостей державного та приватного секторів в рамках державно-приватного партнерства (ДПП) стало ефективним способом досягнення державних цілей. Успішний розвиток партнерства між державою та приватними підприємствами передбачає створення необхідних інституційних умов, включаючи відповідну правову, адміністративну та економічну підтримку, чітке розподілення ризиків та залучення фахівців. Це вимагає проведення теоретично-методологічного дослідження суті явища, його особливостей, вивчення механізмів державного регулювання розвитку ДПП в Україні.

Незважаючи на те, що у світовій науковій літературі широко обговорюються аспекти державно-приватного партнерства (особливо дослідження, проведені за участі Світового банку, ЄБРР, ЕІБ, ОЕСР та ін.), український науковий дискурс щодо цього питання є досить новим. Це пов'язано з тим, що в практиці вітчизняного бізнесу партнерські моделі взаємодії державного та приватного сектору ще не досить розвинені.

Процеси децентралізації фінансів, звернення до зменшення територіальних нерівностей, потреба в інноваційному розвитку сфери освіти та корпоративного сектору на рівні регіонів та об'єднаних територіальних громад вимагають використання ДПП на державному, регіональному та місцевих рівнях.

Оскільки держава та приватний сектор спрямовують свої зусилля на забезпечення економічного розвитку та зменшення ризиків при реалізації проектів важливих для суспільства, необхідно провести більш детальне дослідження механізмів державного регулювання розвитку, включаючи роль адміністративного права ДПП.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багато українських дослідників та з-за кордону

досліджують проблеми, пов'язані з розвитком державно-приватного партнерства (ДПП). Серед них можна згадати О. Берданову, О. Бойка [1], Н. Бондар [4], Ю. Вдовенка [5], Т. Єфименко [6], Є. Черевикова, К. Павлюка, Б. Винницького, М. Лендьєла, Б. Онищука, О. Амоша, А. Брайловського, Н. Безбах, Д. Бондаренка, О. Вінник, І. Запатріна, О. Ковальова, А. Куліков, О. Пильтяй, О. Сідуняк, О. Сімпсон, С. Сімак, Ф. Узун, П. Шилепницький та інших.

У своїх дослідженнях зарубіжні вчені, такі як Є. Аржанік, Д. Боссо, В. Варнавський, М. Віллісов, Д. Грімсі, М. Гарвін, Д. Делмон, А. Зельднер, Н. Ігнатюк, М. Карр, М. Клінова, Д. Коппєн'ян, С. Коровін, Е. Савас, В. Сазонов, Х. Хем, Г. Ходж та інші, розглядали методологічні основи дослідження сучасних проблем реалізації проектів ДПП.

**Мета дослідження** – проаналізувати роль адміністративного права в державно-приватному партнерстві.

Об'єкт дослідження – державно-приватне партнерство як каталізатор економічного розвитку України, підвищення конкурентоспроможності та якості життя громадян.

Предмет дослідження – адміністративне право в державно-приватному партнерстві.

**Виклад основного матеріалу.** Державно-приватне партнерство являє собою механізм довготривалих відносин та співпраці між урядовими та приватними партнерами у сферах фінансів, інвестицій, організації, управління та інтелектуальних ресурсів. Ці відносини закріплюються у вигляді угоди, що передбачає реалізацію та спільне фінансування проектів на тривалій основі, а також розподіл ризиків, відповідальності та доходів з метою поліпшення ефективності та якості виробництва суспільно корисних благ і забезпечення сталого розвитку суспільства.

У сучасному значенні ДПП є формою співробітництва між державними та приватними

суб'єктами господарювання щодо об'єктів державної власності та послуг, що надаються державними органами, установами та підприємствами, яка юридично оформлюється на певний строк з визначеним спільним фінансуванням та розподілом ризиків.

Зв'язок держави та приватного сектору має свої коріння у давні часи, історія якого може бути прослідкована ще з епохи стародавньої Греції, Риму та інших країн. У ті часи держава передавала свої повноваження приватним структурам за винагороду з метою реалізації важливих суспільних завдань. Термін «концесія» був використовуваний в європейських країнах ще в Середні віки, який означав передачу державної власності приватним особам.

На початку 21 століття ДПП стало важливою складовою економічного розвитку країн по всьому світу. Згідно з дослідженнями Світового банку, країни, які швидко розвиваються, такі як Індія, Бразилія, Мексика та Китай, проявили найбільший інтерес та активність у використанні переваг ДПП в практичній діяльності.

У сучасному світі популярність механізмів державно-приватного партнерства продовжує зростати. Інвестиційні кошти, які залучаються через цей механізм, дозволяють реалізовувати проекти у різних сферах, таких як електроенергетика, транспортна інфраструктура, житлово-комунальне господарство та інформаційно-комунікаційні технології. Регіони Латинської Америки та Карибського басейну, Східної Азії і Тихого океану та Південної Азії є лідерами щодо залучених інвестицій.

Кожна країна, що використовує механізми ДПП, має свої власні законодавчі та інституціональні особливості, пріоритетні сфери та спирається на свої механізми державного регулювання, контролю та делегування повноважень приватним суб'єктам економічної діяльності на різних рівнях управління – загальнодержавному, регіональному та місцевому.

Основними ознаками ДПП є:

- предмет партнерства – державна та муніципальна власність та послуги, які надає держава, органи влади та бюджетні установи;

- угода між державним органом та приватною стороною;

- спільне фінансування та розподіл ризиків між партнерами проекту;

- встановлення строку здійснення проекту, що визначається угодою.

Більшість країн, які успішно реалізували проекти ДПП, використовують партнерство між державою та приватним бізнесом для виконання важливих проектів в інфраструктурних галузях, які є значущими для розвитку суспільства. Однією з ключових ознак успішного ДПП є прозорий конкурс, який дозволяє визначити найкращого приватного партнера на основі конкуренції [2].

У процесі державно-приватного партнерства взаємовідносини базуються на економічних та управлінських показниках, таких як форма власності (державна або приватна), фінансові відносини (власні інвестиції, кредитування, позики, державна фінансова підтримка, субсидування) та механізми управління економічними агентами (передача окремих функцій, зовнішнє управління, спільне управління). ДПП може мати економічну значущість не лише для створення продукту чи послуги, а й для виконання окремих функцій в процесі державного регулювання економіки, таких як розвиток ринкових механізмів, посилення конкурентоспроможності держави та регіонів, забезпечення потреб суспільства. Державний партнер може передати власність приватному суб'єкту, доповнивши відносини набором певних преференцій (фінансового, нормативно-правового характеру) та можливістю регулювати процес перерозподілу функцій та ресурсів. ДПП може використовувати різні форми, такі як моделі «будівництво-експлуатація-надання послуг» або моделі на основі адміністративних, безпекових та контрольних функцій.

На жаль, в Україні державно-приватне партнерство не відповідає глобальній тенденції зростання та розвитку останніх років. Однак, у країні пріоритетні завдання вимагають покращення якості соціальних послуг, розвитку інфраструктури на різних рівнях, залучення значних інвестицій. В цьому напрямку відбувається поступове розширення і покращення у сфері інституцій, правових та організаційно-адміністративних засад. Ефективне партнерство державних органів влади з приватними власниками повинно забезпечити сталий розвиток, формування стійких темпів розбудови країни та регіонів [3].

Проте Україна розпочала роботу над удосконаленням міжнародного досвіду в процесах підготовки та виконання проектів ДПП. Це охоплює поліпшення порядку проведення конкурсу для визначення приватного партнера, який буде здійснювати державно-приватне партнерство щодо державних об'єктів, впровадження нових методів аналізу ефективності виконання ДПП. Для того, щоб поліпшити інвестиційний клімат в країні, передбачається залучати приватних інвесторів на умовах ДПП, використовувати різні форми ДПП для розвитку інфраструктури та надання суспільних послуг у сфері транспорту, охорони здоров'я, енергетики, тепло- та водопостачання. Крім того, планується дерегулювати інвестиційний процес в Україні, спрощуючи валютне регулювання, введення та виведення капіталу, звітність, реєстрацію та функціонування іноземних представництв. Нарешті, формуються механізми залучення приватних інвестицій вітчизняних джерел у розвиток інновацій, зокрема через інститути спільного інвестування та створення венчурних фондів для фінансування інноваційних проектів.

Під час державного регулювання розвитку ДПП, суб'єкт регулювання впливає на об'єкт за допомогою різноманітних механізмів. Склад органів, які займаються регулюванням розвитку ДПП, включає Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну раду України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи судової влади. Конституцією України передбачено, що Кабінет Міністрів України відповідає за розроблення та реалізацію програм розвитку в різних сферах, таких як економіка, наука, соціальна та культурна сфери. Ці напрями політики безпосередньо впливають на розвиток ДПП.

Адміністративне право відіграє важливу роль у регулюванні державно-приватного партнерства, оскільки воно визначає правові засади співпраці між державними та приватними підприємствами в різних галузях економіки.

Основною метою ДПП є спільна реалізація проектів з метою забезпечення загального блага суспільства та збільшення ефективності управління ресурсами. Проте, щоб досягти цієї мети, необхідно забезпечити оптималь-

ний баланс інтересів держави та приватного сектору.

У процесі співпраці між державними органами та недержавними суб'єктами ділового середовища, важливою роллю відіграє їх правовий статус або набір різних інструментів, таких як економічні та інші. Економічні партнерства залежать від інтеграції інтересів сторін. Суспільна потреба завжди обумовлює соціальну значимість юридичної співпраці між державними та недержавними суб'єктами. У цьому контексті важливо визначити термінологію, що визначає сутність різних видів співпраці різних суб'єктів. Основна мета співпраці органів державної влади з приватними суб'єктами полягає в розв'язанні суспільно важливих задач. Правова основа державно-приватного партнерства визначається системою законодавчо встановлених форм, видів та методів регулювання відносин між державними органами та суб'єктами підприємницької діяльності.

Адміністративне право регулює процес укладання договорів між державою та приватними підприємствами, а також визначає умови виконання цих договорів та контролює їх виконання. Воно також визначає права та обов'язки сторін у ДПП, зокрема щодо розподілу ризиків, відповідальності за невиконання умов договору, регулювання вартості та якості продукту.

Адміністративне право встановлює правила надання дозволів на розробку та експлуатацію проектів ДПП, контролює дотримання вимог щодо охорони навколишнього середовища, безпеки праці та інших нормативних вимог. Адміністративне право також регулює процедури здійснення державних закупівель, контроль за виконанням договорів та інші важливі аспекти взаємодії приватних та державних партнерів у реалізації проектів.

Таким чином, адміністративне право визначає рамки взаємодії між приватними та державними партнерами в процесі реалізації проектів ДПП, забезпечує виконання нормативних вимог та контролює процес виконання проектів [6].

Державно-приватне партнерство, як форма співробітництва держави та приватного сектору, базується на певній правовій основі, до якої належить і адміністративне право. Адміністративне право регулює взаємовідносини

між державою та підприємствами, організаціями та громадянами, а також регулює діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

У контексті державно-приватного партнерства, адміністративне право відіграє ряд важливих ролей. По-перше, воно встановлює правила взаємодії між державними органами та приватними партнерами у рамках реалізації проектів ДПП. По-друге, адміністративне право визначає процедури та порядок надання дозволів, ліцензій та інших видів державної підтримки учасникам ДПП. По-третє, адміністративне право визначає механізми контролю за виконанням умов ДПП, а також встановлює відповідальність учасників за порушення умов угод.

Оскільки державно-приватне партнерство вимагає рівного партнерства між державою та приватним сектором, адміністративне право забезпечує захист прав та інтересів усіх учасників ДПП. Крім того, воно є інструментом забезпечення ефективного використання державних ресурсів у реалізації спільних проектів та забезпечення сталого розвитку економіки та соціальної сфери.

Оптимальний баланс інтересів може бути досягнутий за допомогою гнучких підходів до регулювання ДПП, де враховуються специфіка галузей економіки, рівень розвитку приватного сектору та рівень довіри до держави. Також важливо забезпечити відкритість та прозорість укладання договорів, а також ефективний механізм розв'язання конфліктів.

Згідно з нашим дослідженням, Закон України «Про інвестиційну діяльність» [9] не враховує особливостей інвестування за допомогою державно-приватного партнерства, хоча визначає можливості для інвестування недержавними суб'єктами, державою, на місцевому рівні, іноземними інвесторами, а також для державної підтримки та спільного інвестування. Необхідно узгодити норми цього законодавчого акту з Законом України «Про державно-приватне партнерство», щоб врахувати особливості організації, реалізації та контролю інвестиційних проектів з використанням механізмів ДПП.

Зважаючи на те, що під час передпроектного етапу державно-приватного партнерства

необхідно проводити ідентифікацію та аналіз ризиків та розстановку їх за пріоритетом, наші законодавчі акти потребують уточнення класифікації ризиків, що визначені у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними». Ми вважаємо, що важливо визначити обставини, що можуть стати причиною форс-мажорних ситуацій, таких як обставини непереборної сили, що виникають внаслідок природних явищ або соціальних ситуацій, наприклад страйку, війни, терористичного акту або масових заворушень, які можуть статися в будь-який невизначений момент часу, особливо в умовах воєнного стану в Україні.

Якщо буде приділено належну увагу визначенню ризиків державно-приватного партнерства у договірних зобов'язаннях, це дозволить інвестору здійснити зважений підхід та забезпечить гарантії його фінансових та матеріальних ресурсів. За можливості, ризики можна знизити за допомогою страхування. Тому розробка законодавчих та нормативних актів щодо управління ризиками повинна враховувати сучасний стан економіки та суспільно-політичної ситуації і сприяти механізмам державного регулювання проектів державно-приватного партнерства.

Українські проекти ДПП підпадають під дію окремих регуляторних процедур, таких як експертний висновок та погодження проектів. Різні органи державної влади, такі як Міністерство інфраструктури України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, затверджують технічну документацію та умови конкурсів для проектів ДПП. Крім того, перевірка статусу проекту та процедура надання підтримки держави підпадає під відання Міністерства фінансів України. Оскільки ці суб'єкти державної влади не підпорядковані органу, що відповідає за управління сферою ДПП, Мінекономрозвитку не має повної можливості реалізовувати свої функції, пов'язані з регулюванням сфери ДПП.

Висловлюється думка, що існування різних органів державної влади, що здійснюють регулювання різних етапів проектів ДПП, без єдиного спеціалізованого органу для координації

та контролю, створює складнощі та ризики для ефективності застосування ДПП. Для підвищення ефективності та забезпечення правових основ у цій сфері, можливо, необхідно створити єдиний спеціалізований орган державної влади, відповідальний за координацію та контроль за реалізацією проектів ДПП. Дану думку висловлюють кілька авторів, таких як С. Єрмілов, Л. Тараш та І. Петрова.

Необхідно внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство» [8], щоб додати повний перелік видів державної підтримки, яка надається приватним партнерам під час реалізації проектів ДПП, а також передбачити довгострокові зобов'язання державного партнера стосовно існуючих об'єктів, які належать до функцій відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, щоб забезпечити регулярні платежі в поточному та майбутніх бюджетних періодах.

На початкових етапах виконання пілотних проектів ДПП буде необхідним об'єднання фінансових ресурсів кількох територіальних утворень (через міжмуніципальне співробітництво), яке буде координуватися Асоціацією міст України або іншими спеціалізованими асоціаціями та агентствами розвитку. Такі підходи до фінансування повинні бути закріплені у законодавстві.

Отже, покращення правового механізму ДПП має декілька важливих напрямків: забезпечення розробки стратегії розвитку ДПП з урахуванням сучасних трансформаційних процесів; приведення Закону України «Про державно-приватне партнерство» до вимог чинного законодавства щодо ДПП; розроблення єдиного державного реєстру договорів ДПП; поліпшення концесійного та секторального законодавства, а також законодавства, що стосується інвестиційної, підприємницької та інноваційної діяльності, податкового законодавства, спрощення процедур отримання дозволів, земельних відносин, публічних закупівель, електронного урядування та інших сфер, пов'язаних з реалізацією проектів ДПП.

**Висновки.** Отже, державно-приватне партнерство ґрунтується на взаємодії сторін на основі законодавчо встановлених норм та правил, що визначають внутрішню впорядкованість та погодженість між сторонами. При цьому норми та правила повинні бути диференційовані та мати певну автономність. Для реалізації ДПП необхідно забезпечити функціонально-цільове поєднання ресурсів сторін з метою спільної реалізації проекту, при цьому пріоритетними повинні бути державні інтереси. Ця особливість ДПП забезпечується через збіг розуміння функціонального та цільового спрямування проекту між державними та приватними суб'єктами.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні. *Юридична газета*. 2021. № 22. С. 42–43.
2. Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні. *Юридична газета*. 2013. № 22. С. 42–43.
3. Бондар Н.М. Походження та розвиток договірних форм здійснення державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми держави і права*, 2022, С. 87–97.
4. Бондар Н.М. Світовий досвід державно-приватного партнерства у транспортній галузі. *Ефективна економіка*. 2021. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=241>
5. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері: монограф. Чернівці: ЧДТУ, 2019. 198 с.
6. Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки: монографія / Єфіменко Т.І., Черевиков Є.Л., Павлюк К.В. та ін.; за заг. ред. чл. – кор. НАНУ Т.І. Єфіменко; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2012. 372 с.
7. Єфіменко, К. Законодавчі ініціативи у сфері державно-приватного партнерства в Україні. *Grail of Science*, 2022. С. 52–57.
8. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>
9. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>