

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

СТРУКОВА ВІТА ДМИТРІВНА

УДК354.89:347.7

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії державного управління
при Президентові України,
Міністерство освіти і науки України

Науковий керівник кандидат юридичних наук,
Мельник Юрій Віталійович,
Національна академія державного управління
при Президентові України,
доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції
та управління національної безпеки

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Бурило Юрій Павлович,

Державний вищий навчальний заклад

“Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана”,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права

доктор юридичних наук, доцент

Свиридюк Наталія Петрівна,

Департамент персоналу, організації освітньої

та наукової діяльності МВС України,

заступник начальника відділу професійної підготовки

Управління професійної освіти та науки

Захист відбудеться «16» листопада 2016 р. о 14.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.007.03 у Національній академії внутрішніх справ за адресою: ДП-680, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії внутрішніх справ за адресою: ДП-680, м. Київ, пл. Солом'янська, 1

Автореферат розісланий «13» жовтня 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради,



С.Г. Братель

ВСТУП

Актуальність теми. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності й забезпечується державою через зовнішні та внутрішні напрями її діяльності, що реалізуються в певних формах і за допомогою конкретних методів. Однією з форм такої взаємодії є державно-приватне партнерство.

Державно-приватне партнерство є одним з головних ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України для вирішення важливих соціально-економічних проблем. Висока ефективність державно-приватного партнерства як способу взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох країн світу. Сьогодні актуалізувались об'єктивні обставини для запровадження державно-приватного партнерства, адже для реалізації масштабних модернізаційних проектів у різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас, в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до сфер економіки, що традиційно здійснювалось державним або комунальним сектором, за умови запровадження з боку держави чітко встановлених і нормативно закріплених правил, які б дали змогу мінімізувати ризики приватних інвестицій, підвищили надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій (дану синтезію підтримали 79,0% опитаних).

Рівень розвитку державно-приватного партнерства в Україні є досить низький. Так, упродовж 1992–2014 рр. в Україні реалізовано всього 58 проектів державно-приватного партнерства на загальну суму 1185 млн дол. США, з них: енергетика – 41, телекомунікації – 14, транспорт – 1, водопостачання та каналізація – 2¹.

Суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства, передусім на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення з відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки персоналу. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу до реального сектору економіки.

В то же час, нормативно-правова база регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні є дуже складною, багаторівневою і забюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму з метою активізації інвестиційної діяльності, що є одним із чинників відсутності реальних проектів державно-приватного партнерства, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів. Разом з тим, варто відзначити, що законодавець використовує термін «державно-приватне партнерство», однак, з

¹Офіційні статистичні дані Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>.

теоретичної точки зору доцільніше використовувати термін «публічно-приватне партнерство».

За таких умов виникає потреба в дослідженні сутності, форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства, розкритті повноважень та компетенції публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, з'ясуванні поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, визначенні місця адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства, виокремленні структури публічного управління публічно-приватного партнерства й тенденцій розвитку такого партнерства в міжнародній практиці, а також розробленні рекомендацій щодо запровадження передового міжнародного досвіду в досліджуваній сфері.

При підготовці дослідження використано праці дослідників адміністративного права та процесу: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексеєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Є.В. Доніна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюка, Л.О. Кожури, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, С.В. Тихомирова, В.К. Шкарупи та ін.

Значний вплив на наше дослідження мали теоретичні праці вчених, що стосувалися публічно-приватного партнерства, а саме: М.В. Вилисова, Б.О. Винницького, І.В. Запатріної, Т.Б. Лебеди, О.О. Солодовніка, Л.О. Шарингера, В.І. Якуніна та ін.

Водночас сьогодні адміністративно-правовому регулюванню публічно-приватного партнерства присвячено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, в існуючих наукових працях ці питання розглянуто лише фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства залишився поза увагою.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні цієї проблематики, наявність правових прогалин, а також необхідність проведення комплексного правового дослідження зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими прогарами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015; постанов Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р., «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» від 9 лютого 2011 р. № 81, «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» 17 березня 2011 р. № 279; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» від 14 серпня 2013 р. № 739-р.

Тему дисертації затверджено вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України 31 січня 2013 року, протокол № 199/1-5 та уточнено вченою радою Національної академії внутрішніх справ 31.05.2016 року, протокол № 12.

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу національного та міжнародного законодавства і практики його реалізації визначити сутність, форми та механізми публічно-приватного партнерства, а також надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначеної сфери регулювання та підвищення ефективності її практичної реалізації.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі *задачі*:

- з'ясувати сутність, форми, моделі й механізми публічно-приватного партнерства;
- розкрити структуру публічного управління публічно-приватного партнерства;
- визначити місце адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства;
- розкрити поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні;
- визначити зміст повноважень і компетенції публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні;
- розкрити досвід адміністративно-правового регулювання публічно-приватними підприємствами в Європейському Союзі;
- виокремити тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці;
- надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері публічно-приватного партнерства в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є наукові методи, що використовувалися одночасно з метою забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених цілей та задач й обґрунтованості зроблених висновків і рекомендацій, зокрема: *діалектичний* – для дослідження теоретичних і нормативних положень щодо адміністративно-правового публічно-приватного партнерства (розділи 1–3); *класифікації та групування* – для класифікації видів адміністративних договорів, виділення елементів механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, систематизації нормативно-правового регулювання публічно-

приватного партнерства (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2); *структурно-функціональний* – для дослідження особливостей діяльності публічної адміністрації у сфері публічно-приватного партнерства (підрозділ 2.3); *порівняльно-правовий* – для вивчення та порівняння міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (підрозділ 3.1); *документального аналізу* – для аналізу та виявлення недоліків публічно-приватного партнерства (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2); *моделювання* – для вироблення пропозицій стосовно визначення перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (розділ 3); *соціологічний* – для здійснення анкетування громадян та приватних партнерів, відповідно, аналізу його результатів (підрозділи 1.2, 3.1); *статистичний* – для аналізу та узагальнення емпіричної інформації, що стосується теми дисертації (підрозділи 1.1, 1.2, розділ 3).

Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні дані Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за 2012–2015 рр.; результати соціологічного опитування представників приватного сектора (300 осіб) щодо розвитку публічно-приватного партнерства в Україні; політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали; статистична інформація бази даних Світового банку.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за своїм характером і змістом дисертація є однією з перших в Україні праць, яка присвячена комплексному та системному дослідженню питання адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства. Конкретний внесок дисертанта в наукову розробку положень адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства полягає в обґрунтуванні пропозицій та рекомендацій, що містять елементи наукової новизни й мають теоретичне та практичне застосування, зокрема:

вперше:

– наведено дефініції понять: механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства - це сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що складаються в процесі співпраці публічної влади та приватного сектору для досягнення суспільно значимих цілей; адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві - це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної адміністрації в особі відповідних державних органів й органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) та приватними юридичними особами, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення визначених державою завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес»;

– визначено місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві, яке зумовлене таким: 1) відносини, які виникають, змінюються і припиняються в рамках публічно-приватного партнерства, є саме публічно-правовими відносинами; 2) обов'язковим суб'єктом публічно-правових правовідносин є держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні

громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі; 4) підставою виникнення публічно-партнерських договірних відносин є адміністративно-правовий акт; 5) договори про публічно-приватне партнерство завжди укладаються виключно в письмовій формі;

– сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, зокрема, до законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про публічні закупівлі» в частині можливості застосування множинності публічного партнера, забезпечення способів виконання публічним партнером своїх обов'язків у механізмах публічно-приватного партнерства, а також запровадження створення регіональних публічних компаній у певних галузях з об'єднанням майна територіальних громад і забезпечення гарантованого обсягу інвестицій з боку приватного партнера;

удосконалено:

– поняття «публічна адміністрація» - це система органів державної влади та місцевого самоврядування, наділена публічними повноваженнями владного характеру. Публічна адміністрація реалізує власну компетенцію через публічне адміністрування, що виявляється в управлінській діяльності, регулюючій діяльності та наданні адміністративних послуг; «державно-приватне партнерство» - це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту, у вторинних взаєминах сторони державно-приватного партнерства виступають рівноправними партнерами, які беруть на себе вторинні ризики згідно з формою і моделями проектів та власних можливостей з нейтралізації можливих негативних наслідків зазначених ризиків; «публічно-приватне партнерство» є одним з видів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які виступають від імені держави, що здійснюється на основі договору;

– наукові положення щодо класифікації форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства, що в подальшому дасть змогу чітко визначити інтереси, потреби і ризики всіх сторін, які задіяні в конкретному проекті, а також вибрати таку модель, що найбільш адекватно сприяє реалізації конкретної суспільно значимої потреби;

дістало подальший розвиток:

– теоретичні положення щодо елементів і стадій механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства;

– рекомендації щодо розвитку адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства;

– аналітичні дослідження міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, на підставі яких запропоновано імплементувати в національне законодавство дієві механізми щодо застосування кращих практик у частині укрупнення проектів та можливостей застосування консорціумів як сторін у публічно-приватному партнерстві та публічних закупівлях.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються у:

– *законотворчому процесі* Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства (акт від 6 червня 2016 р. № 04-12/15-603);

– *практичній діяльності* в процесі реалізації та при розробленні організаційно-правової схеми забезпечення державної політики реалізації проекту модернізації Бортницької станції очистки стічних вод (акт впровадження Виконавчого органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) від 17 червня 2016 р. № 003-с-12707), а також для вдосконалення практичної діяльності приватного акціонерного товариства АК «Київводоканал» кроків реалізації інвестиційного проекту «Реконструкція споруд очистки стічних вод Бортницької станції аерації» спільно з Японським агентством міжнародного співробітництва (акт впровадження приватного акціонерного товариства АК «Київводоканал» № 497/12 від 25 лютого 2016 р.);

– освітньому процесі – при підготовці та проведенні занять з курсів адміністративне право, адміністративна відповідальність, публічне адміністрування, що присвячені питанням адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 13.05.2016 р.).

– науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних питань адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 16.05.2016 р.);

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки оприлюднено дисертантом у формі доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах: «Державне управління та місцеве самоврядування» (м. Рівне, 11–12 квітня 2013 р.); «Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України» (м. Київ, 17–18 жовтня 2013 р.); «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпропетровськ, 15–16 січня 2016 р.); «Роль права та закону в громадському суспільстві» (м. Київ, 12–13 лютого 2016 р.); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації» (м. Київ, 16 червня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в одинадцяти наукових статтях, з яких чотири – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, дві – у

міжнародних науково-практичних журналах (Baltic Journal of Economic Studies (Республіка Латвія), Visegrad journal on human rights (Словацька Республіка), п'ять тез доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (184 найменування) та 3 додатків. Повний обсяг дисертації становить 226 сторінок, із них загальний обсяг тексту – 190 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; охарактеризовано мету, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів; наведено відомості про їх апробацію і впровадження, а також щодо кількості публікацій, структури й обсягу роботи.

Розділ 1 «Публічно-приватне партнерство як об'єкт адміністративно-правового дослідження» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Сутність, характеристика форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства»* розглянуто історичні аспекти співпраці державного і приватного секторів економіки, досліджено сутність державно-приватного партнерства, систематизовано й охарактеризовано форми (відкуп, корсарство, концесія), моделі й механізми публічно-приватного партнерства.

Виокремлено ознаки державно-приватного партнерства: 1) наявність взаємодії суб'єктів; 2) метою партнерської взаємодії є максимально ефективне використання наявних ресурсів і їх джерел для соціально-економічного розвитку, надання високої якості послуг держави, реалізація суспільних благ, суспільно значимих проектів; 3) взаємодія суб'єктів публічно-приватного партнерства взаємовигідна і припускає об'єднання ресурсів (матеріальних і нематеріальних), інтересів і зусиль, а також поділ ризиків й отриманих вигід; 4) існує необхідність законодавчого забезпечення і формального закріплення контрактів (угод); зацікавленість держави і приватних осіб у встановленні відносин; 5) довготривалість відносин; 6) ініціативність держави для вирішення бізнесом завдань публічної влади; 7) ініціативність бізнесу для зниження ризиків реалізації великих проектів; 8) установа взаємовигідних пропорцій розподілу прав, ризиків, інвестицій, доходів тощо; 9) обмежений набір організаційних форм; 10) забезпечення прямого і непрямого підприємницького результату для держави; 11) обмеження галузі партнерства економічною сферою.

Розкрито зміст, переваги і недоліки основних моделей публічно-приватного партнерства за власністю на активи; відповідальністю за інвестиції, ступенем прийняття стороною на себе ризиків, тривалістю партнерських відносин. Визначено, що реалізація зазначених моделей державно-приватного партнерства відбувається шляхом укладання договорів на постачання й

управління, контрактів під ключ, договорів оренди/аффермаж, договорів концесії, приватної власності на активи.

У підрозділі 1.2 «Структура публічного управління публічно-приватного партнерства» зазначено, що структура публічного управління публічно-приватного партнерства складається з трьох складових: нормативно-правове забезпечення, інституційна та змістовно-статистична складові.

З'ясовано, що особливостями розвитку публічно-приватного партнерства в Україні є: нерівномірність кількості проектів та інвестицій за роками (наприклад, з 1992 по 2014 рр. сума інвестицій становила 14,64 млрд дол. США, а сума інвестиційних зобов'язань державних партнерів – майже 1,84 млрд дол.); незначний обсяг участі держави у фінансуванні проектів; чільне місце належить проектам у галузі телекомунікації та енергетики, проекти в галузі транспорту, водопостачання і водовідведення мають незначні обсяги; збільшення кількості енергетичних проектів зі створення екологічних, відтворювальних енергетичних комплексів (вітрова, геліоенергетика тощо).

Зазначено, що в Україні відбувається превалювання в загальному обсязі проектів публічно-приватного партнерства моделі передачі активів (приватизація). Модель передачі активів в Україна займає майже 57 % у всій сукупності проектів державно-приватного партнерства, хоча по суті це не модель державно-приватного партнерства, а просто грошова приватизація під його егідою, отже, у межах дослідження можна розглядати лише приватизацію з подальшими інвестиційними зобов'язаннями.

Доведено, що на сьогодні в Україні рівень публічно-приватного партнерства є низьким порівняно з європейською та світовою практикою. Це обумовлено, насамперед, недоліками нормативно-правової бази та фактичною відсутністю забезпечення гарантій повернення інвестицій сумлінному приватному партнерові.

У підрозділі 1.3 «Місце адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства» визначено поняття, ознаки та особливості адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві.

Аргументовано, що в понятті «публічно-приватне партнерство» винесення складової «публічне» на перше місце характеризує його як сферу виникнення цих правовідносин, так і їх ініціатора, яким виступає держава в особі її уповноважених органів, метою яких є реалізація функцій держави, спрямована на досягнення корисних цілей для суспільства. Доведено, що не зовсім правильним та коректним використовувати саме термін «державно-приватне партнерство», необхідно зазначати – «публічно-приватне партнерство», оскільки, суб'єктами владних повноважень, які вступають у правовідносини, є не лише органи держави, а й органи місцевого самоврядування, водночас публічно-приватне партнерство є одним з видів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які виступають від імені держави, що здійснюється на основі договору.

Виокремлено особливості адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві: 1) відносини, які виникають, змінюються і

припиняються в рамках публічно-приватного партнерства, є саме публічно-правовими відносинами; 2) обов'язковим суб'єктом публічно-правових правовідносин є держава Україна, територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі; 4) підставою виникнення публічно-партнерських договірних відносин є адміністративно-правовий акт; 5) договори про публічно-приватне партнерство завжди укладаються виключно в письмовій формі.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні»* визначено, що механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства притаманні такі ознаки: 1) є складовою частиною механізму соціального регулювання, що мають правові ознаки та особливості, на відміну від суто моральних, етичних. Діяльність механізму правового регулювання супроводжується впливом інших соціальних явищ; 2) є новим соціальним, економічним та правовим явищем в Україні; 3) це відносини між публічним та приватним суб'єктами в контексті інфраструктурних та інших послуг, що мають публічний інтерес, співвідносяться з інвестиційним процесом; 4) забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності; 5) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); б) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення партнерства; 7) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Доведено, що механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства має такі стадії: 1) порядок надання пропозицій про здійснення публічно-приватного партнерства; 2) проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства; 3) виявлення ризиків, пов'язаних з публічно-приватним партнерством; 4) підготовки та проведення конкурсу з визначення публічно-приватного партнерства.

Визначено, що елементами механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства є норма права, адміністративно-правові відносини у сфері публічно-приватного партнерства, правосвідомість та правова культура.

У підрозділі 2.2 *«Нормативно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні»* здійснено детальний аналіз законів України, якими урегульовано відносини у сфері публічно-приватного партнерства, а саме: Конституції України, Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Податкового кодексу України, законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що

перебувають у комунальній власності», «Про концесії», «Про угоди про розподіл продукції», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду землі» тощо.

Акцентовано увагу на тому, що норми спеціального базового нормативно-правового акта – Закону України «Про державно-приватне партнерство» мають більш загальний характер, а деякі його положення можна трактувати досить неоднозначно та в широкому розумінні. Визначено недоліки цього акта (на недосконалоості саме даного акту наголосили 43,0% опитаних).

На підставі аналізу норм чинного законодавства, яким урегульовано відносини в досліджуваній сфері, запропоновано основні напрями удосконалення розвитку державно-приватного партнерства в Україні: 1) запровадження сучасних форм партнерства держави і бізнесу; 2) розширення сфери застосування і механізмів державно-приватного партнерства; 3) розвиток інституціонального блоку, тобто удосконалення нормативно-правової, методологічної бази; 4) розвиток інституту державно-приватного партнерства в системі державних закупівель; 5) державна підтримка проектів партнерства і забезпечення компенсації політичних ризиків.

Аргументовано необхідність внесення змін та доповнень до законів України «Про державно-приватне партнерство», а саме доповнити його окремими статтями «Сфера публічно-приватного партнерства» та встановити, що «у разі, якщо Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вступає у відносини публічно-приватного партнерства від імені України, то контроль за дотриманням Міністерством законодавства в цій сфері під час здійснення цієї діяльності повинен покладатись на Міністерство фінансів України»; «Приватний партнер» та «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити його статтею «Участь органів місцевого самоврядування в сфері державно-приватного партнерства».

У підрозділі 2.3 «Публічна адміністрація як суб'єкт адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» визначено, що роль публічної адміністрації у відносинах публічно-приватного партнерства визначається: по-перше, як суб'єкта регулювання публічно-приватного партнерства в Україні; по-друге, як безпосереднього суб'єкта публічно-приватного партнерства в Україні.

Наголошується, що до суб'єктів адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні слід віднести: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України), Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Доведено, що найбільш прийнятним буде передача функцій у відносинах публічно-приватного партнерства від імені України щодо контролю за

дотриманням законодавства в цій сфері під час такої діяльності Міністерству фінансів України. Саме тому запропоновано внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство», у якому встановити, що «у разі, якщо Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вступає у відносини публічно-приватного партнерства від імені України, то контроль за дотриманням Міністерством законодавства в цій сфері під час здійснення цієї діяльності повинен покладатись на Міністерство фінансів України».

Наголошено, що нормативно-правовими актами не визначено повний перелік сфер публічно-приватного партнерства. Саме це дало змогу зробити висновок, що в публічно-приватному партнерстві можуть брати участь публічні партнери - органи публічної адміністрації, які створено виключно або переважно для публічно-правового регулювання економіки. Відповідно до зазначеного, запропоновано додати до Закону України «Про державно-приватне партнерство» окрему норму «Сфера публічно-приватного партнерства».

Обґрунтовано необхідність затвердження на рівні Кабінету Міністрів України «Стандарту техніко-економічного обґрунтування публічно-приватного партнерства», у якому обов'язково передбачити проведення попереднього техніко-економічного обґрунтування функціонального дослідження.

Розділ 3 «Міжнародний досвід щодо правового регулювання публічно-приватного партнерства» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Досвід адміністративно-правового регулювання публічно-приватними партнерами в Європейському Союзі» досліджено інститут публічно-приватного партнерства у Великій Британії, Франції, Німеччині, Іспанії, Португалії, Швеції та інших країнах Європейського Союзу з виокремленням тенденцій по роках та галузях.

Динаміка цього виду діяльності в країнах Європейського Союзу свідчить про її постійне зростання, незважаючи на певні спади в періоди світових фінансових криз. Встановлено, що розвиток національного нормативно-правового забезпечення публічно-приватного партнерства на країнах Європейського Союзу випереджає законодавство Європейського Союзу, базовим керівництвом якого є «Зелена книга про державно-приватні партнерства», яка що хоч і не є нормативно-правовим актом, але покликана стати основою для обговорення можливостей правового регулювання публічно-приватного партнерства з боку Європейського Союзу.

Найбільші обсяги проектів державно-приватного партнерства реалізуються у Великій Британії (близько двох третин усіх проектів державно-приватного партнерства в Європейському Союзі), Франції, Німеччині, Іспанії та в інших країнах. Водночас низка країн об'єднання, передусім нові члени, недостатньо активно діють на ринку публічно-приватного партнерства. Водночас у Європі розглянуту сферу контролюють декілька великих транснаціональних компаній, які використовують різні форми участі в ній: приватизацію, концесію, оренду, оперативне управління тощо.

Важливо зважати на те, що створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні неминуче викличе участь потужних світових транснаціональних корпорацій, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

Крім того, доведено, що використання деяких інституціональних форм, розповсюджених у країнах Європи, є неможливим або ж неприйнятним для України. Наприклад, в українському законодавстві міститься пряма заборона на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури систем водопостачання та водовідведення. Крім того, запровадження французької моделі (коли концесіонерові одночасно поручається і розроблення проекту модернізації, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів, і їхньої експлуатації) є таким, що вимагає внесення значної кількості змін до містобудівного, бюджетного й тендерного законодавства.

У підрозділі 3.2 *«Тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці»* визначено, що у світовій практиці механізми державно-приватного партнерства використовуються для залучення приватних компаній з метою довгострокового фінансування й управління суспільною інфраструктурою по широкій гамі об'єктів публічно-приватного партнерства. Найбільшого поширення ця концепція набула в країнах з розвиненою ринковою економікою і зі сталими традиціями взаємодії держави та приватного сектора.

В останні роки в деяких країнах з'явилися проекти партнерства в сферах, які раніше вважалися винятковою прерогативою держави: пенітенціарна система, оборонна сфера, космічна розвідка. Констатовано, що запровадження механізмів публічно-приватного партнерства в Україні в цих сферах є передчасними з огляду на специфіку політичних процесів та менталітет населення.

Зазначено, що на сьогодні в Україні може бути застосовано позитивний світовий досвід щодо укрупнення підприємств та обсягу інвестування коштів приватних інвесторів. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», яким урегульовано відносини між територіальними громадами та приватними інвесторами, що виникають при такій передачі, встановлено загальні вимоги до юридичного оформлення, а також специфічні вимоги до змісту відповідних договорів, зумовлених особливостями правового режиму об'єктів (проект змін та доповнень до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» міститься в додатках до дисертації).

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягало в комплексному та правовому аналізі адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні та на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів. Найбільш важливими є такі висновки:

1. Визначено, що державно-приватне партнерство – це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту, у вторинних взаєминах сторони державно-приватного партнерства виступають рівноправними партнерами, які беруть на себе вторинні ризики згідно форм і моделей проектів і власних можливостей з нейтралізації можливих негативних наслідків зазначених ризиків.

2. Виявлено, що державно-приватне партнерство має значну різноманітність форм, моделей і механізмів. На практиці найчастіше трапляються змішані форми, які об'єднують у собі окремі елементи структурованих основних типів контрактів. Виокремлення і нормативно-правове закріплення всієї різноманітності моделей і форм проектів державно-приватного партнерства дозволяє чітко визначити інтереси, потреби і ризики всіх сторін, що задіяні в конкретному проекті, а також вибрати таку модуль, яка найбільш адекватно сприяє реалізації конкретної суспільно значимої потреби.

3. З'ясовано, що адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві - це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної адміністрації в особі відповідних державних органів й органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) та приватними юридичними особами, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення визначених державою завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес.

4. Механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства має такі стадії: 1) порядок надання пропозицій про здійснення публічно-приватного партнерства; 2) проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства; 3) виникнення ризиків, пов'язаних з публічно-приватним партнерством; 4) підготовка та проведення конкурсу з визначення публічно-приватного партнерства.

5. Зазначено, що основними проблемами надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства є: 1) дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки; 2) відсутність гарантованого щорічного фінансування довгострокових проектів державно-приватного партнерства; 3) невизначеність методології надання державної

підтримки в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства; 4) невідповідність принципів і підходів у сфері державно-приватного партнерства міжнародним принципам; 5) обмеженість можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні.

6. Європейський Союз посідає провідні місця у світі з реалізації проектів державно-приватного партнерства. За останні 20 років у країнах Євросоюзу було реалізовано більш ніж 1600 проектів публічно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій понад 300 млрд євро. На рівні держав-членів Євросоюзу публічно-приватне партнерство знаходить широке застосування і детально регламентується національними законодавствами (питання створення змішаних державно-приватних компаній, організації публічних закупівель тощо). У багатьох країнах створено спеціальні органи управління державно-приватним партнерством. Роль таких органів полягає в наданні методологічної підтримки державним органам влади на рівні нижче.

7. Використання деяких інституціональних форм, розповсюджених у країнах Європи, є неможливим або ж неприйнятним для України в найближчі роки. Наприклад, в українському законодавстві міститься пряма заборона на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури систем водопостачання та водовідведення. Крім того, запровадження французької моделі (коли концесіонерів одночасно поручається і розроблення проекту модернізації, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів, і їхньої експлуатації) є таким, що вимагає значної кількості змін до містобудівного й тендерного законодавства. До речі, на не досконалості законодавства, яким урегульовано відносини в досліджуваній сфері наголосили 78,0% опитаних, при цьому 65,0% з зазначеної категорії однією з головних перешкод розвитку публічно-приватного партнерства в Україні назвали не бажання влади йти на діалог в питаннях приватизації об'єктів та укладанні договорів концесії.

Водночас створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні неминуче викличе участь потужних світових транснаціональних корпорацій, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

8. Використання світового досвіду публічно-приватного партнерства в Україні можливе за умови чіткого розуміння та свідомого вибору державними органами й політиками державних критеріїв у визначенні оптимальних джерел фінансування модернізації систем життєзабезпечення країни: інвестиційна складова тарифу (можливість застосування механізмів публічно-приватного партнерства) чи пряме бюджетне фінансування (державне чи муніципальне). Цей вибір має бути доведено до населення та сприйматися більшістю як можливий і бажаний, оскільки не завжди споживач бажає або готовий сплачувати більшу ціну за кращу якість. Дослідження «affordability», тобто здатності та бажання споживачів сплачувати додану вартість за громадську послугу вищої якості, що може бути досягнуто за рахунок приватного капіталу,

повинні стати важливим фактором під час прийняття рішень про застосування державно-приватного партнерства.

9. З метою вдосконалення нормативно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні запропоновано внести зміни та доповнення до законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про місцеве самоврядування», «Про публічні закупівлі», в яких автором розроблено та запропоновано дієвий механізм залучення інвестицій та гарантій їх повернення у формі адміністративного договору між уповноваженим державним партнером, який у відносинах є власником об'єкта, щодо якого передбачається застосування механізмів державно-приватного партнерства, та державним органом, що здійснює державне регулювання певної сфери економіки (у разі, коли це різні органи) і є регулятором, який наділений повноваженнями та обов'язком щодо запровадження так званого стимулюючого тарифоутворення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Strukova V. Privatization in Ukraine in the context of the context of public-private partnership processes / V. Strukova // *Baltic Journal of Economic Studies – Latvia*, 2016, Рига, ISSN: 2256-0963

2. Струкова В. Д. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // *Прикарпатський юридичний вісник*. – Ужгород. – 2015. – № 3. – Т.2. – С. 87–91.

3. Струкова В. Д. Тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці / В. Д. Струков // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2015. – Вип. 3-2. – Т. 4. – С. 148–152.

4. Струкова В. Д. Приватизація в Україні в контексті процесів державно-приватного партнерства / В. Д. Струкова // *Visegrad journal on human rights*. – Одеса. – 2015. – Вип. 5/2. – С. 122–129.

5. Струкова В. Д. Структура управління публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. – 2015. – Вип. 33. – Ч. 2. – Т. 1. – С. 121–126.

6. Струкова В. Д. Місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві / В. Д. Струкова // *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. – Київ. – 2016. – № 2 (99). – С. 86–99.

7. Струкова В. Д. Державно-приватне партнерство у контексті підвищення ефективності державного управління / В. Д. Струкова // *Державне управління та місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи вирішення* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Рівне, 11–12 квіт.

2013 р.) / за наук. ред. М. П. Сорока ; Рівне. Національний університет водного господарства та природокористування. – Рівне : НУВГП, 2013. – Секція 2. – С. 231–235.

8. Струкова В. Д. Європейський досвід для України в аспекті охорони водних ресурсів / В. Д. Струкова // Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України : матеріали конгресу за міжнар. участю (Київ, 17–18 жовт. 2013 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, І. А. Грицяка, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 87–90.

9. Струкова В. Д. Якісні характеристики державно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15–16 січ. 2016 р.). – Київ : ГО «Правовий світ», 2016. – С. 71–75.

10. Струкова В. Д. Недоліки Закону України «Про державно-приватне партнерство» / В. Д. Струкова // Роль права та закону в громадському суспільстві : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 лют. 2016 р.). – Київ : ЦПНД, 2016. – С. 71–75.

11. Струкова В. Д. Інституційна складова публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації : матеріали XI наук.-практ. семінару (Київ, 16 черв. 2016 р.). – Київ : НАВСУ, 2016. – С. 270–272.

АНОТАЦІЯ

Струкова В. Д. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2016.

У дисертації здійснено комплексне та системне дослідження адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Визначено поняття, форми, моделі і механізми публічно-приватного партнерства, виокремлено структуру публічного управління публічно-приватного партнерства, визначено місце адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства.

Розкрито поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Охарактеризовано нормативно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. З'ясовано повноваження та компетенцію публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Проаналізовано міжнародний досвід щодо правового регулювання публічно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, публічна адміністрація, приватний сектор, партнер, проект державно-приватного партнерства.

АННОТАЦИЯ

Струкова В. Д. Административно-правовое регулирование публично-частного партнерства в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право; финансовое право; информационное право. – Национальная академия внутренних дел, Киев, 2016.

Работа посвящена исследованию административно-правового регулирования публично-частного партнерства в Украине.

Определено, что государственно-частное партнерство – это институционально оформленное взаимодействие государственного и частного секторов в экономической сфере на основе международных норм и национального законодательства с целью удовлетворения конкретной общественной потребности, где главным партнером выступает государство, которое берет на себя ответственность перед обществом и ключевой риск возможной нереализации или ненадлежащей реализации проекта, во вторичных отношениях стороны государственно-частного партнерства выступают равноправными партнерами, которые берут на себя вторичные риски согласно форм и моделей проектов и собственных возможностей по нейтрализации возможных негативных последствий указанных рисков.

Выявлено, что государственно-частное партнерство имеет значительное разнообразие форм, моделей и механизмов. На практике чаще всего встречаются смешанные формы, которые сочетают в себе отдельные элементы структурированных основных типов контрактов. Выделение и нормативно-правовое закрепление всего разнообразия моделей и форм проектов государственно-частного партнерства позволяет четко определить интересы, потребности и риски всех сторон, задействованных в конкретном проекте, а также выбрать такую модель, которая наиболее адекватно способствует реализации конкретной общественно значимой потребности.

Установлено, что административный договор в публично-частном партнерстве – это двух- или многосторонняя сделка между субъектами публичной администрации в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления (публичными партнерами) и частными лицами, или физическими лицами-предпринимателями (частными партнерами), заключаемая с целью решения определенных государством задач для достижения целей, представляющих общественный (публичный) интерес.

Стадиями механизма административно-правового регулирования государственно-частного партнерства являются: 1) порядок предоставления предложений о проведении публично-частного партнерства; 2) стадия проведения анализа эффективности осуществления государственно-частного партнерства; 3) стадия возникновения рисков, связанных с публично-частным партнерством; 4) стадия подготовки и проведения конкурса по определению государственно-частного партнерства.

Аргументирована необходимость утверждения на уровне Кабинета Министров Украины «Стандарта технико-экономического обоснования публично-частного партнерства», в котором следует обязательно предусмотреть проведение предварительного технико-экономического обоснования функционального исследования. Подробно разработано технико-экономическое обоснование по всем проектам государственно-частного партнерства и их реализации.

Осуществлен анализ тенденций в публично-частном партнерстве. Первая из них – это опережение развития нормативно-правового обеспечения государственно-частного партнерства на региональном уровне по сравнению с общенациональным. Это отслеживается в таких странах, как Австралия, Бразилия, Новая Зеландия, США и др. В качестве второй тенденции отмечено то, что во многих, даже развитых странах (например, Япония, ЮАР), до сих пор не существует единого законодательного акта, который бы регулировал государственно-частное партнерство. Все нормы в таком случае рассеяны по другим, не всегда профильным законодательным актам. В то же время существование нормативно-правового обеспечения государственно-частного партнерства и его детальная регламентация позволяют повысить эффективность данной деятельности и предотвратить злоупотребления в этой сфере, а также снизить уровень рисков.

Наибольшие объемы проектов государственно-частного партнерства реализуются в Великой Британии (около двух третей всех проектов государственно-частного партнерства в Евросоюзе), Испании, Франции, Германии и других странах. В то же время ряд стран объединения (Португалия, Швеция, Чехия, Литва, Болгария и т.д.) недостаточно активно действуют на рынке государственно-частного партнерства – в отдельные годы они не реализовали ни одного проекта государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публичная администрация, частный сектор, партнер, проект государственно-частного партнерства.

SUMMARY

Strukova V. D. Administrative and legal regulation of public-private partnerships in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for the degree of candidate of sciences in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2016.

The thesis presents a comprehensive and systematic study of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine. The concept, shapes, patterns and mechanisms of public-private partnership structure of public administration singled out public-private partnership, the place of the administrative contract in the public-private partnership.

The concept and structure of the mechanism of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine. Characterized legal regulation of public-private partnership in Ukraine. It was found powers and competences of public administration as a subject of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine. Analyzed the international experience of legal regulation of public-private partnership.

Keywords: public-private partnerships, public administration, private sector, partner, of public-private partnership.