

ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ГЕНСІРОВСЬКИЙ ЄВГЕН ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 351.7:342.9:334.7

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання власних ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Є.О. Генсіровський**

Науковий керівник:

Ісмайлов Карен Юрійович, кандидат
юридичних наук, доцент

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

Генсіровський Є.О. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжнародний університет бізнесу і права Міністерства освіти і науки України; Одеський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Одеса, 2025.

Дисертацію присвячено дослідженню адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Розкрито сутність державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як адміністративно-правової категорії, зокрема встановлено, що характерною рисою таких правовідносин є поєднання публічного та приватного інтересів у процесі досягнення спільних цілей взаємодії держави та бізнесу. Створюючи та заохочуючи такі публічно-приватні партнерські відносини, держава удосконалює ефективність методів адміністрування у сфері господарювання, делегуючи функції управління державною власністю суб'єктам приватного права, які, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, активно використовують організаційно-управлінські важелі впливу на суспільні відносини у галузі функціонування виробництва, залучають інвестиції у бізнес-проекти, мінімізують ризики підприємницької діяльності тощо.

Визначено поняття державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як юридично оформленої, довгострокової співпраці між суб'єктом публічного права (органами державної влади, місцевого самоврядування, державними чи комунальними установами) та суб'єктами приватного права (фізичними або юридичними особами), що здійснюється на договірній основі з метою реалізації інфраструктурних проектів, важливих для держави та суспільства, із розподілом ризиків, ресурсів, відповідальності та

збереженням державного контролю.

Окреслено ключові ознаки державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії, серед яких: участь у правовідносинах суб'єкта публічного права, наділеного державно-владними повноваженнями; укладення юридично оформленої угоди, що визначає механізми співпраці, розподіл прав, обов'язків і відповідальності сторін; наявність суспільно значущої мети, яка поєднує інтереси держави та приватного сектору; довгостроковий характер взаємодії; узгоджений розподіл ризиків між державним та приватним партнерами; обов'язкове здійснення державного контролю за функціонуванням об'єкта державно-приватного партнерства; пріоритет норм адміністративного права в регулюванні партнерських правовідносин, що зумовлює провідну роль публічного адміністрування у зазначеній сфері.

Визначено поняття нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, в якості системи взаємопов'язаних між собою нормативно-правових актів, встановлених уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування, що визначають порядок і умови ініціювання, підготовки, конкурсного відбору, укладення, виконання, контролю та припинення договорів між державними та приватними партнерами, з метою проектування, будівництва, реконструкції, модернізації, фінансування, управління й експлуатації об'єктів інфраструктури, які мають стратегічне значення для держави та суспільства.

Обґрунтовано необхідність конкретизації на підзаконному рівні норми, визначеної частиною 2 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», шляхом нормативного закріплення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів реалізації інфраструктурного проекту, з визначенням у звіті: а) обсягів та якості виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проекту; б) кількості нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; в) обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання

вітчизняного виробництва; г) впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природного середовища тощо.

Охарактеризовано принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури, які становлять собою фундаментальні засадничі положення, закріплені нормами адміністративного права, що відображають об'єктивні закономірності та потреби публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Виокремлено три групи принципів державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, а саме: загальні принципи, які регулюють публічно-правові відносини в цілому; спеціальні – характерні саме для сфери державно-приватного партнерства; та галузеві – зумовлені особливостями реалізації інфраструктурних проектів у конкретних секторах економіки.

У контексті підкреслення значення спеціальних та галузевих принципів проаналізовано Закони України «Про концесію» та «Про морські порти України». Зокрема, в Законі України «Про концесію» встановлено відсутність систематизованої сукупності спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства, а закріплені у ст.ст. 6, 11 та 23 цього Закону принципи лише фрагментарно відображають відповідні правовідносини. У зв'язку з цим, запропоновано доповнити Закон України «Про концесію» новою статтею 3-1 «Принципи реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії», зокрема такими принципами як: а) стратегічне планування та пріоритетність; б) технологічна модернізація та інноваційність; в) врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад; г) забезпечення інтероперабельності та сумісності інфраструктурних мереж; д) адаптивність та гнучкість договорів концесії.

З метою законодавчого визначення галузевих принципів реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, запропоновано доповнити статтю 4 Закону України «Про морські порти України» принципами: 1) пріоритетності забезпечення безпеки судноплавства;

2) інтегрованого розвитку портової інфраструктури; 3) сталого екологічного розвитку портової інфраструктури.

Досліджено адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, який розглядається як визначене нормами адміністративного права правове становище відповідних суб'єктів, що характеризується наділенням їх визначеною компетенцією.

Систематизовано суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних ДПП-проектів за функціональним критерієм на три основні групи, а саме: 1) Суб'єкти стратегічного рівня, до числа яких належать органи, що здійснюють формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства (насамперед центральні органи виконавчої влади); 2) Суб'єкти операційного рівня, в числі яких інституції, що реалізують управлінські повноваження щодо державного майна або забезпечують організаційно-правовий супровід проектів (державні підприємства, установи, уповноважені агентства); 3) Суб'єкти наглядово-контрольного рівня, які репрезентують органи, що здійснюють контроль, моніторинг і регулювання окремих напрямів реалізації партнерських відносин (аудиторські служби, антимонопольні та регуляторні органи тощо).

Розкрито поняття адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, як урегульованого нормами адміністративного права послідовного (стадійного) процесу діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, спрямованого на ініціювання, погодження, прийняття рішень, укладення договорів та контроль за виконанням зобов'язань у межах реалізації спільних інфраструктурних проектів.

Визначено й охарактеризовано стадії підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, які охоплюють: підготовку до реалізації інфраструктурного проекту, підготовку та укладення договору державно-приватного партнерства, безпосередню

реалізацію проекту та завершення його виконання.

Проаналізовано стан правового регулювання прокурорського нагляду за реалізацією інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства та встановлено, що чинне адміністративне законодавство не передбачає обов'язкової участі прокурора в адміністративних справах цієї категорії. Враховуючи невизначеність поняття «інтереси держави», закріпленого у статті 23 Закону України «Про прокуратуру» та його широке тлумачення в судовій практиці, прокурори мають обмежені можливості для ефективного захисту державних інтересів у сфері реалізації таких проектів, що зумовлено прогалинами правового регулювання. З огляду на це, обґрунтовано необхідність доповнення Закону України «Про державно-приватне партнерство» статтею 21¹ «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного партнерства», яка надасть органам прокуратури повноваження здійснювати системний нагляд за дотриманням законності на всіх етапах підготовки, укладення, виконання та припинення договорів державно-приватного партнерства.

Використання у статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство» термінологічної конструкції «інші державні органи», в контексті визначення суб'єктів контролю та моніторингу виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зумовлює необхідність здійснення систематизації зазначених суб'єктів за функціональною ознакою на такі групи:

- 1) органи загальнодержавного фінансового контролю (Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, які здійснюють зовнішній та внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію проектів державно-приватного партнерства, а також ефективністю таких витрат);
- 2) органи спеціалізованого галузевого контролю (центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить регулювання та контроль у цій сфері, контрольні повноваження яких спрямовані на дотримання технічних, безпекових, екологічних та інших вимог в процесі реалізації інфраструктурних проектів);
- 3) органи місцевого самоврядування;
- 4) антикорупційні та правоохоронні органи (Національне

антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція); судові органи.

Розкрито сучасний стан правового регулювання державно-приватного партнерства, що характеризується поступовою адаптацією законодавства до особливостей публічного адміністрування в умовах воєнного стану та пріоритетною реалізацією заходів з відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок збройної агресії рф. Акцентовано увагу на існуванні системних проблем, що стримують повноцінну реалізацію потенціалу державно-приватного партнерства, серед яких – фрагментарність нормативно-правового регулювання, відсутність єдиної координаційної політики, низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування, недосконалі механізми управління ризиками та гарантування інвестицій. Також критичним залишається питання прозорості адміністративних процедур, що створює додаткові бар'єри для залучення приватного капіталу, особливо у воєнних та поствоєнних умовах.

Визначено напрями підвищення ефективності сучасного стану правового регулювання державно-приватного партнерства, шляхом розроблення проекту Комплексної рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-2030 роки, головним пріоритетом якої є формування єдиної державної політики державно-приватного партнерства у різних галузях економіки, уникнення нормативної фрагментації та створення правового підґрунтя для формування міжвідомчої взаємодії суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів, що особливо важливо в умовах обмежених ресурсів та потреб швидкого відновлення зруйнованих війною інфраструктурних об'єктів.

Важливою концептуальною ідеєю підготовки вищевказаної Стратегії також є інституціоналізація адміністрування державно-приватного партнерства, зокрема шляхом наділення Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, як центрального органу виконавчої влади, координаційними повноваженнями у цій сфері.

Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання державно-

приватного партнерства, на підставі якого встановлено провідну роль публічного адміністрування в реалізації інфраструктурних проектів. Ця роль проявляється через централізоване затвердження ключових параметрів проектів, контроль за їх відповідністю публічним інтересам, визначення пріоритетів фінансування, а також нормативне регламентування процедур відбору приватних партнерів і укладення договорів, що мають характерну адміністративно-правову природу.

Узагальнення практики реалізації ДПП-проектів в Туреччині, Франції, Канаді та Великій Британії дало підстави для формулювання пропозицій щодо її адаптації до вітчизняного правового поля, зокрема шляхом: а) законодавчого врегулювання механізму дострокового припинення договорів державно-приватного партнерства з урахуванням розробки типової форми такого договору; б) створення та впровадження Національного інфраструктурного плану, спрямованого на визначення пріоритетних секторів, прогностичні обсяги інвестицій, джерела фінансування, моделі правового та фінансового забезпечення, а також критерії оцінки соціально-економічної ефективності; в) розширення повноважень Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України як національного координатора у сфері інфраструктурних ДПП-проектів, з закріпленням за вказаним суб'єктом функцій щодо методичного супроводу, розроблення стандартів, ведення публічного реєстру проектів, навчання фахівців та аналітичного моніторингу ефективності їх реалізації; г) вдосконалення механізмів залучення національного бізнесу до реалізації інфраструктурних ініціатив, зокрема шляхом розширення системи преференцій, пільгового фінансування та забезпечення гарантованого державного замовлення.

За результатами дослідження розроблено пропозиції щодо внесення відповідних змін та доповнень до Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію», «Про морські порти України», а також прийняття Комплексної рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-2030 роки й затвердження Методики оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства.

Ключові слова: адміністративне право, державно-приватне партнерство, інфраструктурні проекти, суб'єкти публічного адміністрування, адміністративно-правовий статус.

SUMMARY

Hensirovskyi Y.O. Administrative and legal principles of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Thesis for a Candidate Degree in Law in specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – International University of Business and Law of the Ministry of Education and Science of Ukraine; Odesa State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Odesa, 2025.

The dissertation is devoted to the study of the administrative and legal foundations of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects.

The essence of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects as an administrative-legal category is revealed, in particular, it is established that a characteristic feature of such legal relations is the combination of public and private interests in the process of achieving common goals of interaction between the state and business. Such interaction is implemented in various sectors of the economy, primarily during the implementation of large-scale national or regional projects in the field of industrial and municipal infrastructure, in particular in housing and communal services, electricity, telecommunications, transport, etc.

The concept of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects is defined as a legally formalized, long-term cooperation between a subject of public law (state authorities, local self-government, state or municipal institutions) and subjects of private law (individuals or legal entities), which is carried out on a contractual basis for the purpose of implementing infrastructure projects important for the state and society, with the distribution of risks, resources, responsibility and preservation of state control.

The key features of public-private partnership as an administrative-legal category are outlined, including: participation in legal relations of a public law entity endowed with state-authority powers; conclusion of a legally formalized agreement that determines the mechanisms of cooperation, distribution of rights, obligations and responsibilities of the parties; the presence of a socially significant goal that combines the interests of the state and the private sector; long-term nature of interaction; agreed distribution of risks between public and private partners; mandatory state control over the functioning of the public-private partnership object; priority of administrative law norms in regulating partnership legal relations, which determines the leading role of public administration in this area.

The concept of regulatory and legal regulation of public-private partnership for the implementation of infrastructure projects is defined as a system of interconnected regulatory and legal acts established by authorized entities of public administration, which determine the procedure and conditions for initiating, preparing, competitive selection, concluding, executing, monitoring and terminating contracts between public and private partners for the purpose of designing, constructing, reconstructing, modernizing, financing, managing and operating infrastructure facilities that are of strategic importance to the state and society.

Problematic aspects of regulatory and legal regulation of public-private partnership for the implementation of infrastructure projects are identified, including: the absence of clearly defined risk-sharing mechanisms between the state and the private sector by legislative acts; the lack of effective legal mechanisms for effective investment protection in the event of economic fluctuations or force majeure; the complex and bureaucratic nature of permitting procedures; long terms of execution of administrative contracts and approval of project documentation; significant corruption risks in the activities of public administration bodies, etc.

The principles of administrative and legal regulation of public-private partnership in the field of infrastructure are characterized, which constitute fundamental basic provisions, enshrined in the norms of administrative law, reflecting the objective laws and needs of public administration in the field of implementation of

infrastructure projects under the terms of public-private partnership. These principles determine the goals, objectives, mechanisms and limits of administrative and legal influence on the relationship between public and private partners in order to modernize the infrastructure and improve the quality of socially significant services. The characteristics of these principles are carried out by distinguishing three groups: general principles that regulate public-legal relations in general; special - characteristic specifically for the sphere of public-private partnership; and sectoral - determined by the peculiarities of the implementation of infrastructure projects in specific sectors of the economy.

The Law of Ukraine "On Concession" was analyzed and it was established that there is no systematic set of special principles for the implementation of infrastructure projects within the framework of public-private partnership, and the norms enshrined in Articles 6, 11 and 23 of this Law only fragmentarily reflect the relevant legal relations. In this regard, it is proposed to supplement the Law of Ukraine "On Concession" with a new Article 3-1 "Principles of Implementation of Projects Implemented under Concession Terms", in particular with such principles as: a) strategic planning and prioritization; b) technological modernization and innovation; c) consideration of territorial features and needs of local communities; d) ensuring interoperability and compatibility of infrastructure networks; e) adaptability and flexibility of concession agreements.

The administrative and legal status of public administration entities in the field of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects has been studied, which is considered as the legal position of the relevant entities defined by the norms of administrative law, characterized by their endowment with a certain competence. The implementation of this competence ensures the achievement of goals, the fulfillment of tasks and the implementation of functions in the process of forming and implementing state policy aimed at administering infrastructure projects with the participation of the private sector.

Public administration entities in the field of implementing infrastructure PPP projects have been systematized according to functional criteria into three main groups,

namely: 1) Strategic-level entities, which include bodies that form and implement state policy in the field of public-private partnership (primarily central executive bodies); 2) Entities of the operational level, including institutions that exercise management powers over state property or provide organizational and legal support for projects (state-owned enterprises, institutions, authorized agencies); 3) Entities of the supervisory and control level, which represent bodies that exercise control, monitoring and regulation of individual areas of implementation of partnership relations (audit services, antimonopoly and regulatory authorities, etc.).

The concept of the administrative and legal procedure for the preparation and implementation of infrastructure projects under public-private partnership is disclosed, as a sequential (staged) process of activities of authorized entities of public administration, regulated by the norms of administrative law, aimed at initiating, coordinating, making decisions, concluding contracts and monitoring the fulfillment of obligations within the framework of the implementation of joint infrastructure projects.

The stages of preparation and implementation of infrastructure projects under public-private partnership conditions are identified and characterized, which include: preparation for project implementation, preparation and conclusion of a public-private partnership agreement, direct project implementation and completion of its implementation.

The state of legal regulation of prosecutorial supervision over the implementation of infrastructure projects within the framework of public-private partnership is analyzed and it is established that the current administrative legislation does not provide for the mandatory participation of the prosecutor in court hearings in cases of this category. Given the uncertainty of the concept of "state interests", which is used in Article 23 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" and its broad interpretation in judicial practice, prosecutors have limited opportunities to effectively protect state interests in the implementation of such projects, which is due to gaps in legal regulation. In view of this, the need to supplement the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" with Article 21¹ "Prosecutorial Supervision in the Sphere of Public-Private Partnership" is substantiated, which will give prosecutorial bodies

the authority to carry out systematic supervision over compliance with the law at all stages of preparation, conclusion, execution and termination of public-private partnership agreements.

The subjects vested with control powers in the sphere of public-private partnership are systematized on a functional and legal basis into the following groups: bodies of state financial control; bodies of specialized sectoral supervision; local self-government bodies; anti-corruption and law enforcement bodies; judicial bodies.

The current state of legal regulation of public-private partnership is revealed, which is characterized by the gradual adaptation of legislation to the peculiarities of public administration under martial law and the priority implementation of measures to restore infrastructure destroyed as a result of the armed aggression of the Russian Federation. Attention is focused on the existence of systemic problems that hinder the full realization of the potential of public-private partnership, including the fragmentation of regulatory and legal regulation, the lack of a unified coordination policy, low institutional capacity of local governments, imperfect risk management mechanisms and investment guarantees. The issue of transparency of administrative procedures also remains critical, which creates additional barriers to attracting private capital, especially in war and post-war conditions.

The directions for increasing the effectiveness of the current state of legal regulation of public-private partnership have been identified by developing an author's draft of the Comprehensive Framework Strategy for the Development of Public-Private Partnership in the Implementation of Infrastructure Projects for 2025-2030, the main priority of which is the formation of a unified state policy of public-private partnership in various sectors of the economy, avoiding regulatory fragmentation and creating a legal basis for the formation of interagency interaction of public administration entities in the implementation of infrastructure projects, which is especially important in conditions of limited resources and the need for rapid restoration of infrastructure facilities destroyed by the war. The foreign experience of legal regulation of public-private partnership has been analyzed, on the basis of which the leading role of public administration in the implementation of infrastructure projects has been established.

This role is manifested through centralized approval of key project parameters, monitoring their compliance with public interests, determining funding priorities, as well as regulatory regulation of procedures for selecting private partners and concluding contracts of a characteristic administrative and legal nature.

The generalization of the practice of implementing PPP projects in Turkey, France, Canada and the United Kingdom provided grounds for formulating proposals for its adaptation to the domestic legal field, in particular by: a) legislative regulation of the mechanism for early termination of public-private partnership agreements, taking into account the development of a standard form of such an agreement; b) creation and implementation of a National Infrastructure Plan aimed at determining priority sectors, forecasted investment volumes, sources of financing, models of legal and financial support, as well as criteria for assessing socio-economic efficiency; c) expansion of the powers of the State Agency for the Restoration and Development of Infrastructure of Ukraine as a national coordinator in the field of infrastructure PPP projects, with the assignment to the specified entity of functions regarding methodological support, development of standards, maintenance of a public register of projects, training of specialists and analytical monitoring of the effectiveness of their implementation; d) improvement of mechanisms for involving national business in the implementation of infrastructure initiatives, in particular by expanding the system of preferences, preferential financing and ensuring a guaranteed state order.

Based on the results of the study, proposals were developed to make relevant amendments and supplements to the Laws of Ukraine "On Public-Private Partnership", "On Concession", "On Sea Ports of Ukraine", as well as to adopt a Comprehensive Framework Strategy for the Development of Public-Private Partnership in the Implementation of Infrastructure Projects for 2025-2030 and approve the Methodology for Assessing the Effectiveness of Infrastructure Project Implementation on the Principles of Public-Private Partnership.

Keywords: administrative law, public-private partnership, infrastructure projects, public administration entities, administrative and legal status.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові статті у періодичних фахових виданнях України:

1. Генсіровський Є.О. Принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів: концептуальні підходи та класифікація. *Право і суспільство*. 2023. №3. С. 562-568.

2. Генсіровський Є.О. Адміністративно-правова природа державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 346-354.

3. Генсіровський Є.О. Значення та перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 4 (86). С. 302-307.

4. Генсіровський Є.О. Щодо визначення поняття й особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 734-736.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав:

5. Генсіровський Є.О. Правові вектори покращення соціальної ролі державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 7(67). С. 226-233.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Генсіровський Є.О. Аналіз міжнародних принципів ефективного управління у сфері здійснення державно-приватного партнерства у світлі національного законодавства. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 28–29 січня 2022 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 49-52.

7. Генсіровський Є.О. Напрями покращення адміністративно-правового механізму реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного

партнерства. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 28–29 січня 2022 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 57-60.

8. Генсіровський Є.О. Класифікація нормативно-правових актів щодо реалізації інфраструктурних проектів, реалізовуваних в рамках державно-приватного партнерства. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 34-38.

9. Генсіровський Є.О. До питання про визначення поняття «інфраструктура» у адміністративному законодавстві України. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 467-470.

ЗМІСТ

ВСТУП	18
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ	28
1.1. Сутність, поняття та ознаки державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії	28
1.2. Нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів	44
1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів	63
Висновки до розділу 1.....	85
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ІНФРАСТРУКТУРНІЙ ГАЛУЗІ	89
2.1. Система та адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів	89
2.2. Адміністративно-правові процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства ..	110
2.3. Державний нагляд і контроль у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів	136
Висновки до розділу 2.....	158
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ	163
3.1. Сучасний стан та напрями підвищення ефективності правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів	163
3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання державно-приватного партнерства та можливості його запровадження в національне законодавство	178
Висновки до розділу 3.....	195
ВИСНОВКИ	197
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	204
ДОДАТКИ	225

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» розвиток державно-приватного партнерства визначено одним із пріоритетних національних інтересів. Його стратегічна мета полягає у створенні ефективної системи безпеки та стійкості критичної інфраструктури на основі чіткого розподілу відповідальності між усіма суб'єктами відповідних правовідносин.

Державно-приватне партнерство є одним із найбільш ефективних механізмів залучення приватних інвестицій в інфраструктурні проекти. Його сутність полягає в об'єднанні ресурсів і досвіду державного та приватного секторів для реалізації суспільно важливих ініціатив, що має безпосередній вплив на соціально-економічний розвиток держави.

У цьому контексті державно-приватне партнерство виступає важливим інструментом формування сталих економічних відносин в Україні, реалізація інфраструктурних проектів у межах якого набуває особливого значення для забезпечення економічної безпеки держави. Це особливо актуально в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка суттєво загострила проблему відновлення критично важливих галузей інфраструктури, зокрема транспорту, енергетики, житлово-комунального господарства тощо.

Але попри це, на сьогоднішній день Україна володіє вагомими здобутками щодо реалізації та ініціювання інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства навіть у воєнний період. Варто наголосити, що в межах співпраці з міжнародними партнерами та приватним бізнесом триває реконструкція об'єктів транспортної інфраструктури на деокупованих територіях Харківської, Київської та Херсонської областей. У рамках пілотних проектів за моделлю державно-приватного партнерства також реалізуються ініціативи зі створення модульних містечок, відновлення об'єктів водопостачання та теплозабезпечення, а також будівництва сучасних логістичних хабів, що сприяють стабілізації економічної діяльності в умовах воєнного часу. Ці приклади засвідчують перспективність і адаптивність механізмів державно-приватного

партнерства як інструменту реагування на виклики, спричинені війною.

Разом із тим, збройний конфлікт не є єдиною перешкодою на шляху ефективного впровадження механізмів державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів. До системних проблем державної політики у зазначеній сфері належать: недосконалість нормативно-правового регулювання; низький рівень довіри між державою та приватним сектором; недостатня прозорість адміністративних процедур відбору проектів; неефективність системи оцінювання ризиків і розподілу відповідальності між партнерами; негативний вплив воєнного стану на економіку та інвестиційну привабливість держави.

У зв'язку з цим, дослідження адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів є важливим науковим завданням адміністративного права. Його розв'язання дасть змогу: проаналізувати сучасний стан і проблеми розвитку державно-приватного партнерства у зазначеній сфері; здійснити систематизацію суб'єктів державно-приватного партнерства та охарактеризувати їх адміністративно-правовий статус; дослідити адміністративно-правові процедури відбору інфраструктурних проектів і виокремити найбільш ефективні з них; визначити особливості державного нагляду та контролю у сфері державно-приватного партнерства; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері суспільних відносин.

Окремі напрями реалізації державно-приватного партнерства знайшли відображення в роботах видатних українських вчених, таких як: В.Б. Авер'янов, А.М. Апаров, А.О. Білоус, Н.М. Бондар, Д.С. Бондаренко, Я.В. Гонтарук, Т.О. Гуржій, Р. Джабраїлов, І. Доленко, І. Дубок, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М. Корнієнко, А.І. Кредісов, В.В. Круглов, К.О. Латишев, М.Ю. Маїсурадзе, Є.В. Майстерчук, С.С. Ненько, К.В. Павлюк, С.М. Павлюк, Р.Р. Сворень, І.М. Труніна, В. Уманців, В. Устименко, М.О. Циганкова, Є.М. Чорний, М.А. Шавлак, О.Р. Шевчук, Б.С. Шулюк, А.В. Яценко та інших провідних дослідників.

Водночас суспільні відносини у сфері реалізації інфраструктурних проектів у рамках державно-приватного партнерства досліджувалися переважно

фрагментарно, крізь призму окремих аспектів або галузей, що не дозволяє сформувати цілісне уявлення про адміністративно-правові механізми регулювання вказаної сфери суспільних відносин, та зумовлює актуальність і необхідність комплексного наукового осмислення зазначеної проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дослідження належить до пріоритетних у галузі адміністративного права. Напрямок дисертаційного дослідження обрано з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, (затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.); Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179). Тема відповідає пріоритетному напрямку «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є розроблення теоретико-методологічних основ адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів в Україні.

Для досягнення цієї мети поставлено та вирішено такі *завдання*:

- розкрити сутність, визначити поняття та ключові ознаки державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів як адміністративно-правової категорії;
- визначити поняття та з'ясувати проблемні аспекти нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів;

- охарактеризувати принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури;
- дослідити адміністративно-правовий статус та систематизувати суб'єктів публічного адміністрування, що забезпечують реалізацію інфраструктурних проектів у формі державно-приватного партнерства;
- розкрити поняття адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства та визначити й охарактеризувати стадії цієї діяльності;
- проаналізувати стан правового регулювання прокурорського нагляду за реалізацією інфраструктурних ДПП-проектів, а також систематизувати суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями у цій сфері;
- розкрити сучасний стан правового регулювання державно-приватного партнерства в Україні та визначити напрями підвищення його ефективності;
- проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання державно-приватного партнерства та обґрунтувати можливості його адаптації в національне законодавство.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які складаються з приводу адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Теоретичну основу дослідження становлять наукові праці в галузі загальної теорії держави та права, адміністративного права і процесу, конституційного права, правоохоронної діяльності, теорії управління, міжнародного права.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, законодавчі акти України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, регуляторні акти центральних органів виконавчої влади у сфері реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства.

Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні й аналітичні матеріали Міністерства економіки України, статистична інформація бази даних Світового банку, проектного інституту APMG, Європейського банку реконструкції та розвитку, інших організацій, які опікуються питаннями розвитку державно-приватного партнерства, а також статистичні дані судових та правоохоронних органів України.

Методи дослідження. У роботі використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, що дозволили забезпечити комплексне наукове осмислення адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. Зокрема, *герменевтичний метод* застосовано для тлумачення наукових джерел, монографічних досліджень, нормативно-правових актів, що сприяло глибшому розкриттю поняття, ознак і сутності державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії (підрозділ 1.1); *системно-структурний та формально-логічний методи* використано для аналізу нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства (підрозділ 1.2), принципів його адміністративно-правового забезпечення (підрозділ 1.3), а також для встановлення взаємозв'язку між суб'єктами публічного адміністрування, їх статусом та функціями у реалізації інфраструктурних проектів (підрозділи 2.1, 2.2); *соціологічний метод* застосовано для вивчення думок науковців, експертів та практиків у сфері адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства, зокрема щодо ефективності процедур реалізації інфраструктурних проектів (підрозділ 2.2); *компаративістський метод* дав змогу здійснити порівняльний аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів та виявити можливості його адаптації до національного законодавства (підрозділ 3.2); *догматичний метод* застосовано для дослідження чинного законодавства України, виявлення наявних правових колізій, прогалин та формулювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства

(підрозділи 2.3, 3.1); *статистичний метод* використано для опрацювання та узагальнення статистичних матеріалів, офіційної звітності, аналітичних оглядів щодо практики реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, що дало змогу підтвердити або спростувати теоретичні положення (підрозділи 2.3, 3.1).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової науки розкрито особливості адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, основними з яких є такі:

уперше:

- підготовлено Комплексну рамкову Стратегію розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-2030 роки, головним пріоритетом якої є формування єдиної державної політики державно-приватного партнерства у різних галузях економіки, уникнення нормативної фрагментації та створення правового підґрунтя для формування міжвідомчої взаємодії суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів, що особливо важливо в умовах обмежених ресурсів та потреб швидкого відновлення зруйнованих війною інфраструктурних об'єктів;

- розроблено Методику оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства, метою якої є забезпечення прозорості, об'єктивності, системної та єдиної оцінки результатів реалізованого інфраструктурного проекту, визначення його ефективності та подальших управлінських рішень;

- доведено необхідність доповнення Закону України «Про державно-приватне партнерство» статтею 21¹ «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного партнерства», мета якої полягає в удосконаленні суспільних відносин щодо

здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства та визначення поняття й переліку державних інтересів у вказаній сфері суспільних відносин;

- визначено й охарактеризовано стадії підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, які охоплюють: підготовку до реалізації інфраструктурного проекту, підготовку та укладення договору державно-приватного партнерства, безпосередню реалізацію інфраструктурного проекту та завершення його виконання.

удосконалено:

- поняття державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як юридично оформленої, довгострокової співпраці між суб'єктом публічного права (органами державної влади, місцевого самоврядування, державними чи комунальними установами) та суб'єктами приватного права (фізичними або юридичними особами), що здійснюється на договірній основі з метою реалізації інфраструктурних проектів, важливих для держави та суспільства, із розподілом ризиків, ресурсів, відповідальності та збереженням державного контролю;

- поняття: «нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів», «адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів», «адміністративно-правова процедура підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства», «сфера публічного інтересу в інфраструктурних проектах», «приватний партнер»;

- принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, шляхом виокремлення трьох груп принципів у вказаній сфері суспільних відносин, а саме: загальні принципи, які регулюють публічно-правові відносини в цілому; спеціальні – характерні саме для сфери державно-приватного партнерства; та галузеві –

зумовлені особливостями реалізації інфраструктурних проектів у конкретних секторах економіки;

- систему суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері державно-приватного партнерства, шляхом їх структурування за функціонально-правовою ознакою на такі групи: органи загальнодержавного фінансового контролю; органи спеціалізованого галузевого нагляду; органи місцевого самоврядування; антикорупційні та правоохоронні органи; судові органи.

набули подальшого розвитку:

- наукові підходи щодо розуміння сучасного стану правового регулювання державно-приватного партнерства, що характеризується поступовою адаптацією законодавства до особливостей публічного адміністрування в умовах воєнного стану та пріоритетною реалізацією заходів з відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок збройної агресії РФ;

- ідеї про необхідність розроблення та прийняття Комплексної рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-2030 роки;

- положення про необхідність розширення компетенції Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, з урахуванням напрямів діяльності у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів;

- концепція створення та впровадження Національного інфраструктурного плану, спрямованого на визначення пріоритетних секторів, прогностичні обсяги інвестицій, джерела фінансування, моделі правового та фінансового забезпечення, а також критерії оцінки соціально-економічної ефективності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

— *науковій діяльності* — для подальшого дослідження питань щодо підвищення ефективності адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів (акт впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від

25.04.2025);

– *сфері правотворчості* – для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема положень Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію», «Про морські порти України» та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері державно-приватного партнерства;

– *правозастосовній сфері* – використання одержаних результатів дасть змогу покращити форми та методи діяльності органів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства;

– *освітньому процесі* – положення й висновки дисертації можуть бути використані під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін (акт впровадження в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 15.04.2025).

Особистий внесок здобувача. Основні наукові результати отримані автором самостійно на основі аналізу наукових публікацій, законодавства та матеріалів практики стосовно адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 28–29 січня 2022 року), «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 28–29 січня 2022 року), «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 року), «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 року),.

Публікації. Основні положення, висновки й пропозиції, отримані у результаті дослідження, викладено у 9 наукових публікаціях, з яких 4 – наукові статті у виданнях, що визначені Міністерством освіти та науки України як фахові

з юридичних наук, 1 наукова стаття – у періодичному правничому виданні іноземної держави, 4 – тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 237 сторінок, з них основний текст – 186 сторінок, список використаних джерел – 21 сторінка (189 найменувань), додатки – 13 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ

1.1. Сутність, поняття та ознаки державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як адміністративно-правової категорії.

Звертаючись до характеристики державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як адміністративно-правової категорії, передусім, варто зосередити увагу на теоретико-правових витоках зазначеного феномену, який у своїй основі має економічне підґрунтя, що проявляється, в першу чергу, у дефіциті бюджетних коштів, необхідних для реалізації функцій щодо створення та забезпечення діяльності соціальної, транспортної та енергетичної інфраструктури держави.

Таким чином, формування цілісного уявлення про державно-приватне партнерство, як наукової категорії, передбачає застосування комплексного підходу, який передбачає ретельний аналіз наукових джерел різних за своїм об'єктом регулювання галузевих наук, зокрема: економічних, правових, державно-управлінських, філологічних тощо.

Виходячи з міжгалузевого характеру взаємовідносин між державою та приватним сектором економіки, сутність цього різновиду взаємодії проявляється у специфічній системі правових, фінансових, економічних та інших відносин, формальних та неформальних норм, правил поведінки, звичаїв, традицій, а також пов'язаних з ними інституційних обмежень, які є зовнішніми та внутрішніми факторами, характерними для проектів подібного типу.

Крім того, важливою сутнісною характеристикою державно-приватного партнерства виступає мінімальне використання інструментів державного регулювання зазначеного різновиду публічно-управлінських відносин, оскільки зазначений вид взаємодії заснований на рівності сторін, шляхом здійснення взаємовигідного вибору обома суб'єктами відповідних організаційно-правових

форм і бізнес-технологій у сфері господарської діяльності, з метою досягнення визначених ними цілей протягом певного терміну та на контрактній основі.

Отже, характерною рисою державно-приватних партнерських взаємовідносин є поєднання публічного та приватного інтересу, в процесі досягнення спільних цілей взаємодії держави та бізнесу у різних галузях економіки, зокрема, під час реалізації великих загальнодержавних чи регіональних проектів у сфері виробничої та комунальної інфраструктури, а саме: житлово-комунальному господарстві, електроенергетиці, телекомунікації, транспортній інфраструктурі тощо.

Створюючи та заохочуючи такі публічно-приватні партнерські відносини, держава удосконалює ефективність методів адміністрування у сфері господарювання, перекладаючи функції управління державною власністю на приватний сектор, який, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, активно використовує організаційно-управлінські важелі впливу на суспільні відносини у галузі функціонування виробництва, залучає інвестиції у бізнес-проекти, мінімізує ризики підприємницької діяльності тощо.

У той же час, з'ясування сутності державно-приватного партнерства тісно пов'язано із визначенням ключових понятійних категорій окресленої сфери суспільних відносин, які мають не тільки теоретичне, але й прикладне значення, оскільки безпосередньо впливають на ефективність реалізації публічно-приватних відносин.

Варто констатувати, що переважна більшість публікацій, пов'язаних із аналізом теоретичних підходів до визначення поняття державно-приватного партнерства, належать представникам економічних наук.

Зокрема, А.О. Білоус наголошує на необхідності тлумачення державно-приватного партнерства, в якості інституціонального та організаційного альянсу між державою й бізнесом для реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності [1, с. 301].

Представляється, що сформульоване А.О. Білоусом визначення державно-приватного партнерства відзначається наявністю деяких формулювань, які потребують змістовного уточнення. Наприклад, словосполучення «суспільно значущі проекти», хоча й не викликає особливих труднощів щодо свого загального сприйняття, в якості важливих державних ініціатив, спрямованих на забезпечення сталого економічного розвитку держави, але, в той же час, не містить конкретизованого зовнішнього закріплення на нормативно-правовому рівні.

Лише через розуміння поняття суспільно значущих послуг, закріпленого в частині першій статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [2], можна опосередковано дійти висновку, що суспільно значущі проекти – це інфраструктурні та соціальні проекти, що мають стратегічне значення для держави та суспільства, реалізація яких, на умовах державно-приватного партнерства, дозволяє поєднати ресурси та компетенції державного і приватного секторів для досягнення спільних цілей.

А.І. Кредісов переконаний, що державно-приватне партнерство – це домовленість між державною і приватними структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і за більш низької вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно [3, с. 6].

Аналіз вищевказаного твердження також дає підстави для висновку, що його автор використовує ряд дефінітивних конструкцій, які не визначені нормами чинного законодавства. Насамперед, йдеться про такі словосполучення, як: «приватні структури», «найбільш ефективний спосіб» тощо, зміст яких потребує уточнення.

Наприклад, під час розкриття змісту терміну «приватні структури», варто розуміти, що вказана дефінітивна конструкція відсутня в нормах чинного законодавства. Зазначений факт обумовлює розмитість та неконкретизованість терміну «приватні структури», який може мати різні тлумачення. Натомість, законодавство використовує більш конкретно визначені терміни, такі як

«юридичні особи приватного права» [4; 5], «недержавні суб'єкти господарювання» [6], «приватні підприємства» [7] тощо.

Що стосується використаного А.І. Кредісовим терміну «найбільш ефективний спосіб», який використовується автором у контексті визначення порядку реалізації суспільно-значущих проектів органами державою та бізнесом, варто звернути увагу на термінологічну конструкцію «ефективність здійснення державно-приватного партнерства», яка здобула нормативно-правове закріплення в Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 [8].

Із змісту вищевказаного Порядку випливає, що ефективність здійснення державно-приватного партнерства досягається шляхом застосування спеціального механізму, який включає спеціальну процедуру підготовки та проведення конкурсу, метою якого є визначення приватного партнера, який забезпечить створення найкращих умов здійснення державно-приватного партнерства.

У науковій літературі мають місце й інші визначення поняття державно-приватного партнерства, які розкривають його своєрідність та особливий порядок реалізації. Наприклад, М. Циганкова акцентує увагу на унікальності механізму державно-приватного партнерства, який дає змогу реалізовувати інвестиційні проекти без використання фінансових пільг [9, с. 102]. На думку К. Павлюка та С. Павлюка, трактування поняття державно-приватного партнерства включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектору, громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності [10]. Визначення державно-приватного партнерства як особливого інституційного середовища, яке слугує важливою передумовою для реалізації державних та приватних інтересів під час запровадження новітніх економічних бізнес-проектів сформулював Г. Ецковіц, який акцентує увагу на дослідженні питань формування нового інституціонального середовища як

передумови мотивації приватного сектора до участі в державно-приватному партнерстві [11, с. 17].

Отже, проаналізовані автором наукові підходи дозволяють виокремити ряд сутнісних ознак, які характеризують державно-приватне партнерство, як економіко-правову категорію, до числа яких віднесено:

- розподіл потенційних ризиків між державним та приватним партнерами;
- залучення приватних інвестицій в проекти, які мають загальнодержавне значення;
- довгостроковість партнерських відносин, спрямованих на забезпечення стабільності та передбачуваності реалізації проекту;
- орієнтація на досягнення взаємовигідного результату, спрямованого на досягнення певних показників ефективності проекту;
- спільне фінансування з боку держави та приватного партнера.

Разом з тим, обраний у цьому підрозділі дисертаційного дослідження напрямок наукового пошуку зобов'язує автора проаналізувати підходи до розуміння державно-приватного партнерства, як адміністративно-правової категорії.

У цьому контексті, варто проаналізувати легальне визначення державно-приватного партнерства, яке закріплене у статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство», в якості якого визначено співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України "Про управління об'єктами державної власності" здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [2].

Виникає запитання щодо коректності віднесення до числа державних партнерів органів місцевого самоврядування, поряд із органами державної влади, оскільки на найвищому, конституційному рівні статус вищевказаних органів розмежований, що впливає з їх термінологічного розмежування, шляхом використання у змісті багатьох статей Конституції словосполучення «органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Отже, у змісті статті 1 Закону «Про державно-приватне партнерство», передусім, звертає на себе увагу віднесення до числа державних партнерів органів місцевого самоврядування, які фактично прирівняні нормотворцем до органів державної влади. Між тим, відповідно до статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [12].

Крім того, частиною 2 цієї ж статті встановлено суб'єктів здійснення місцевого самоврядування, до числа яких віднесено територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Отже, нормотворець, визначивши належність органів місцевого самоврядування до числа державних партнерів, фактично визнав органи місцевого самоврядування, поряд із органами державної влади, в якості суб'єктів державного управління в галузі державної власності, що, на нашу думку, носить спірний характер.

Зокрема, статтею 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», визначено суб'єктів управління об'єктами державної власності, до числа яких віднесено:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності;
- міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи;
- Фонд державного майна України;
- органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;
- органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами;
- державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації (далі - господарські структури), державне підприємство, установа, організація або господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі;
- Національна академія наук України, галузеві академії наук [6].

Аналіз вищевказаної норми дозволяє дійти висновку, що законодавець не визначив органи місцевого самоврядування серед суб'єктів державного управління в галузі об'єктів державної власності. Відтак, дискусійним, на нашу думку, є використання прикметника «державний» в контексті понять «державний партнер», «державно-приватне партнерство», оскільки в статті 1 Закону «Про державно-приватне партнерство», на нашу думку, йдеться про більш широке коло партнерів як суб'єктів державного управління об'єктами державної власності.

Аналогічної думки щодо помилковості віднесення органів місцевого самоврядування до числа суб'єктів державного управління, притримується й В.Д. Черній, який правильно вказує, що в разі визначення поняття «державне управління» з вузької точки зору – як такого, що здійснюється органами державної влади, навряд чи органи місцевого самоврядування можуть входити до механізму державного управління як одного з його елементів [13, с. 57].

На теперішній час, багатьма вченими підтримується науковий підхід, відповідно до якого, для позначення системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування використовується термін «місцеве управління», що включає «місцеве самоврядування» і «місцеве (державне) управління», здійснюване місцевими органами виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади» [14, с. 4].

Варто погодитися із доцільністю використання вищевказаної термінології. Водночас, її використання не дає нам відповіді на запитання щодо обрання єдиного знаменника, яким мають бути позначені органи, визначені у статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство». З метою вирішення цього завдання, обґрунтованою є позиція тих учених, які пропонують використовувати термін «публічне управління (публічне адміністрування)», для позначення системи державних органів різних гілок влади, діяльність яких має управлінський (адміністративний) характер стосовно об'єктів права державної власності.

На переконання більшості вчених, державне управління реформується в публічне [15, с. 21]. Тому часто в науці й на практиці як рівноцінний заміник терміна «управління» застосовують слово «адміністрація», причому йдеться не про керівництво якогось органу чи організації, а про власне процес здійснення управління (адміністрування) [16, с. 192].

У науковій літературі можна знайти численні тлумачення терміну «публічний», проте, його головною характеризуючою ознакою вчені визначають зосередження публічного адміністрування на об'єкті правового регулювання, в якості якого виступає громадянське суспільство. Зокрема, І. Яковлев, виокремлює в якості пріоритетної мети використання терміну «публічний» наявність суспільного (публічного) інтересу, що гарантує загальне благо громадянського суспільства, його стабільний розвиток у поєднанні із забезпеченням і підтриманням дійових інститутів саморегуляції. Водночас, у довідковій літературі термін «публічний» додатково говорить про необхідність

інформаційної взаємодії органів державної влади з суспільством, що стала однією з якісних ознак управлінської діяльності [17, с. 17].

Варто також погодитися із твердженням Т. Семенчук щодо розуміння публічного адміністрування в якості механізму, спрямованого на забезпечення надання суспільству послуг щодо законодавства, а з іншого – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни, так і за кордоном, у всіх напрямках її прояву [18, с. 388].

Важливе значення для теоретико-правового розуміння державно-приватного партнерства, як публічно-управлінської діяльності, має висновок О.Ю. Амосова, який представляє публічне адміністрування в широкому розумінні, як комплексне функціонування усіх гілок влади, зокрема, законодавчої, виконавчої та судової [19, с. 12].

Здебільшого вчені вважають, що саме адміністрування є тим керівним процесом, який впливає на публічний та приватний сектори. Відповідно, публічне адміністрування – його різновид, секторна приналежність, яка навіть назвою репрезентує орієнтацію на загальне благо [20, с. 26].

Отже, з метою уточнення понятійно-категорійного апарату, в межах обраного автором об'єкта наукового дослідження, представляється доцільним у статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» використовувати категорію «публічний», з метою характеристики партнерських взаємовідносин між державою та бізнесом, шляхом використання замість терміну «державно-приватне партнерство» більш широке поняття «публічно-приватне партнерство», як таке, що більш точно відповідатиме природі публічно-приватних відносин та включатиме до числа публічних партнерів, поряд із органами державної влади, також і органи місцевого самоврядування.

Разом з тим, треба враховувати й той факт, що, згідно теми обраного нами дослідження, адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства здійснюється у специфічній сфері суспільних відносин – галузі

інфраструктури, яка відіграє надзвичайно важливу роль на сучасному етапі економічного розвитку держави.

Варто констатувати, що на теперішній час у національному законодавстві поняття інфраструктури держави досі не сформовано, рівно, як і не визначено критерії віднесення об'єктів до числа інфраструктурних. Окремі спроби вирішення вищевказаного завдання були здійснені законодавцем, шляхом прийняття Закону України «Про критичну інфраструктуру» [21]. Разом з тим, аналіз статті 1 цього закону дає підстави для висновку, що формування поняття критичної інфраструктури здійснюється вказівкою на сукупність відповідних об'єктів, перелік яких не конкретизується.

Законодавець лише вказує, що до числа таких об'єктів належать об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам.

Водночас, під час визначення об'єктів критичної інфраструктури в країні, яка перебуває у стані війни, важко спиратися на такі критерії як «важливість для економіки», «важливість для національної безпеки і оборони», «завдання шкоди життєво важливим національним інтересам» тощо, оскільки за такого підходу, всі без виключення інфраструктурні об'єкти можуть бути віднесені до числа критичних. Натомість, правильну позицію висловлює професор І.М. Труніна, яка вказує, що відсутність єдиної позиції щодо трактування поняття «інфраструктура» призводить до невдалих спроб управління розвитком інфраструктури, значущість якої особливо посилюється із превалюванням сфери послуг над виробництвом [22]

Аналіз наукових джерел дає підстави для висновку щодо відсутності однозначного теоретико-правового підходу щодо визначення поняття «інфраструктура».

Проте, загальноприйнятою у науковому середовищі є концепція щодо виникнення терміну «інфраструктура», в якості економічної категорії, у американській науковій школі. першим дослідником, який використовував

даний науковий термін у 1955 р. був американський вчений П. Розенштейн-Родан, який у своїх працях зазначав, що «...перед будівництвом фабрик необхідно спонсорувати створення великої маси інфраструктурного капіталу, тому що виключно ринкові механізми не створять інфраструктуру вчасно» [23, с. 45].

У висловленому твердженні, американський дослідник хоча й не розкриває зміст терміну «інфраструктура», але використовує терміни «ринкові механізми», «інфраструктурний капітал» тощо, які слугують засобами щодо створення та розвитку інфраструктурних проектів.

Найбільш широкий підхід до розуміння економічної сутності поняття «інфраструктура», запропонований Р. Йохімсенем, який тлумачить зазначену категорію, як суму матеріальних, інституціональних та особистих коштів, а також інформації, доступної економічним агентам, яка сприяє вирівнюванню рівня віддачі при порівнянних інвестиціях у разі відповідного розподілу ресурсів, тобто при повній інтеграції та максимізації рівня економічної активності» [24, с. 16].

Отже, численні підходи вчених до визначення поняття «інфраструктура», як економічної категорії, передусім, були спрямовані на підкреслення значення цього явища для збільшення ефективності багатьох економічних процесів, за рахунок здешевлення логістики, що безпосередньо пов'язано із розвитком багатьох галузей інфраструктури, зокрема, транспортної.

Разом з тим, поняття «інфраструктура» в адміністративно-правовому значенні, набуває іншого контекстуального забарвлення, оскільки виступає об'єктом публічного адміністрування, шляхом застосування особливого механізму правового регулювання з боку держави. Іншими словами, інфраструктура, як адміністративно-правова категорія, виступає у вигляді сукупності стратегічно важливих для забезпечення національної безпеки держави, об'єктів, систем та послуг, які визначені об'єктами адміністративно-правового регулювання, з метою забезпечення їх ефективного та безпечного функціонування.

Торкаючись питання щодо правового регулювання інфраструктури України, варто наголосити на його галузевій спрямованості, оскільки організаційно-правове забезпечення функціонування інфраструктури здійснюється залежно від певного сектору економіки держави.

Зокрема, у Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року наголошується на важливості післявоєнного відновлення інфраструктури автомобільного, залізничного, повітряного та морського транспорту України, з фокусом на пріоритетну реалізацію інфраструктурних проектів для подолання дефіциту пропускної спроможності, зокрема пріоритизацію інвестицій в транс'європейську транспортну мережу [25].

Зі змісту пункту 5 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким визначено поняття інженерно-транспортної інфраструктури, впливає важливий висновок про існування двох видів об'єктів інфраструктури, до числа яких коментованим законом віднесено об'єкти інженерної та дорожньо-транспортної інфраструктури. При цьому, до числа об'єктів інженерної інфраструктури віднесено водопостачання, водовідведення, тепло-, електро-, газопостачання, об'єкти телефонізації, трубопровідного транспорту тощо. Разом з тим, сукупність об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури складають: залізничні та автомобільні дороги, мостові споруди, підприємства та парк автотранспорту, об'єкти автосервісу, міжселенні транспортні маршрути, авто- та залізничні станції, авто-, залізничні, річкові, морські вокзали, об'єкти повітряного транспорту [26].

У статті 1 Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж», визначені важливі для розуміння поняття інфраструктури України, її галузеві об'єкти, в якості яких визначено: інфраструктуру об'єктів будівництва, інфраструктуру об'єктів електроенергетики, інфраструктуру об'єктів транспорту тощо [27].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про внутрішній водний транспорт» інфраструктура внутрішнього водного транспорту, являє собою сукупність

об'єктів, що забезпечують судноплавство внутрішніми водними шляхами, яка включає гідротехнічні споруди внутрішніх водних шляхів, рейди, затони, місця стоянки суден, засоби навігаційного обладнання та гідрографічного забезпечення судноплавства, об'єкти річкової інформаційної служби, мережі та споруди зв'язку, сигналізації, інформування та управління рухом суден, а також судна і плавуче обладнання, призначені для виконання шляхових робіт, та інші об'єкти, що забезпечують судноплавство внутрішніми водними шляхами [28].

Законом України «Про морські порти» визначено особливості об'єктів портової інфраструктури, які поділяються на рухомі та нерухомі і функціонально призначені для забезпечення безперебійної роботи морських портів. До числа таких об'єктів належать: акваторія, гідротехнічні споруди, доки, буксири, криголами та інші судна портового флоту, засоби навігаційного обладнання та інші об'єкти навігаційно-гідрографічного забезпечення морських шляхів, системи управління рухом суден, інформаційні системи, перевантажувальне обладнання, залізничні та автомобільні під'їзні шляхи, лінії зв'язку, засоби тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інші засоби, обладнання, інженерні комунікації, розташовані в межах території та акваторії морського порту і призначені для забезпечення безпеки мореплавства, надання послуг, забезпечення державного нагляду (контролю) в морському порту [29].

Низкою законодавчих актів визначається поняття «інфраструктура залізничного транспорту». Зазначене поняття, зокрема, міститься у Правилах перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України, що затверджені наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 27.12.2006 № 1196 [30], у Технічному регламенті безпеки інфраструктури залізничного транспорту, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 494 [31], а також у Порядку взаємодії органів (підрозділів) поліції з підрозділами акціонерного товариства «Українська залізниця», що затверджені наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 02.03.2020 № 204/175 [32].

Аналіз вищевказаних нормативно-правових актів дозволяє твердити, що поняття «інфраструктура залізничного транспорту», які наведені в їх нормах, загалом, не мають принципових відмінностей та означають технологічний комплекс, до складу якого входять: залізничні шляхи сполучення (залізничні колії), залізничні станції, пристрої енергопостачання, зв'язку, сигналізації, централізації, блокування, інформаційні комплекси і система керування рухом та ін. (будівлі, споруди, пристрої й устаткування), що забезпечують функціонування єдиного комплексу перевезень залізничним транспортом загального користування».

Проте, в Законі України «Про залізничний транспорт», законодавець обрав інший спосіб визначення об'єктів інфраструктури, обмежившись простим їх переліченням, при цьому не посилаючись на їх позначення, в якості інфраструктурних об'єктів. Наприклад, у статті 5 коментованого законодавчого акту, визначено інфраструктурні об'єкти залізничного транспорту, такі як: «магістральні залізничні лінії загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для забезпечення процесу перевезень, а саме: залізничні станції та колії загального користування, тягові підстанції, контактна мережа та інші пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об'єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт [33].

Отже, характеризуючи стан правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів, варто виокремити його особливості, до числа яких віднесено:

- багаторівневність та фрагментарність нормативно-правової бази;
- домінування публічного інтересу в суспільних відносинах, які слугують об'єктом регулюючого впливу;
- галузевий характер регулюючого впливу норм адміністративного права;

- державно-приватне партнерство виступає в ролі центрального інструменту, за допомогою якого здійснюється адміністрування інфраструктурними проектами.

У загальному підсумку вважаємо за доцільне зробити ряд висновків, а саме:

Розкриваючи сутність державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, як адміністративно-правової категорії, варто зазначити, що характерною рисою державно-приватних партнерських взаємовідносин є поєднання публічного та приватного інтересу, в процесі досягнення спільних цілей взаємодії держави та бізнесу у різних галузях економіки, зокрема, під час реалізації великих загальнодержавних чи регіональних проектів у сфері виробничої та комунальної інфраструктури, а саме: житлово-комунальному господарстві, електроенергетиці, телекомунікації, транспортній інфраструктурі тощо.

Створюючи та заохочуючи такі публічно-приватні партнерські відносини, держава удосконалює ефективність методів адміністрування у сфері господарювання, делегуючи функції управління державною власністю суб'єктам приватного права, які, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, активно використовують організаційно-управлінські важелі впливу на суспільні відносини у галузі функціонування виробництва, залучають інвестиції у бізнес-проекти, мінімізують ризики підприємницької діяльності тощо.

Разом з тим, поняття «інфраструктура» в адміністративно-правовому значенні виступає об'єктом публічного адміністрування, шляхом застосування особливого механізму правового регулювання з боку держави. Іншими словами, інфраструктура, як адміністративно-правова категорія, виступає у вигляді сукупності стратегічно важливих для забезпечення національної безпеки держави, об'єктів, систем та послуг, які визначені об'єктами адміністративно-правового регулювання, з метою забезпечення їх ефективного та безпечного функціонування.

З метою уточнення понятійно-категорійного апарату, обґрунтовано доцільність використання у статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» категорії «публічний», як характерної ознаки партнерських взаємовідносин між державою та бізнесом, шляхом використання замість терміну «державно-приватне партнерство» більш широкого поняття «публічно-приватне партнерство», як такого, що більш точно відповідає природі публічно-приватних відносин та відносить до числа публічних партнерів, поряд із органами державної влади, також і органи місцевого самоврядування.

Державно-приватне партнерство щодо реалізації інфраструктурних проектів визначено автором в якості юридично оформленої, довгострокової співпраці між суб'єктом публічного права (органами державної влади, місцевого самоврядування, державними чи комунальними установами) та суб'єктами приватного права (фізичними або юридичними особами), що здійснюється на договірній основі з метою реалізації інфраструктурних проектів, важливих для держави та суспільства, із розподілом ризиків, ресурсів, відповідальності та збереженням державного контролю.

Окреслено ключові ознаки державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії, серед яких: участь у правовідносинах суб'єкта публічного права, наділеного державно-владними повноваженнями; укладення юридично оформленої угоди, що визначає механізми співпраці, розподіл прав, обов'язків і відповідальності сторін; наявність суспільно значущої мети, яка поєднує інтереси держави та приватного сектору; довгостроковий характер взаємодії; узгоджений розподіл ризиків між державним та приватним партнерами; обов'язкове здійснення державного контролю за функціонуванням об'єкта державно-приватного партнерства; пріоритет норм адміністративного права в регулюванні партнерських правовідносин, що зумовлює провідну роль публічного адміністрування у зазначеній сфері.

1.2. Нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

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

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

Значення державно-приватного партнерства для економічного розвитку держави підкреслюють А.М. Апаров та А.В. Яценко, які переконані, що інститут державно-приватного партнерства виступає ключовим механізмом у контексті відновлення та модернізації національної економіки, а також вирішення нагальних соціально-економічних завдань. Його ефективність полягає в синергетичному поєднанні ресурсів державного та приватного секторів, що дозволяє оптимізувати процеси розвитку інфраструктури та надання суспільно значущих послуг. Міжнародний досвід підтверджує високий потенціал державно-приватного партнерства як дієвої форми співпраці між державою та бізнесом» [34, с. 27].

Згідно з даними Світового банку, станом на 1 січня 2024 року, було укладено 198 угод про державно-приватне партнерство. Наразі 22 з них перебувають на етапі виконання (10 концесійних, 6 про спільну діяльність, 6 інших типів), тоді як 166 угод не реалізовані: 115 залишилися невиконаними, а 51 – розірвані або їх термін дії закінчився. При цьому, 10 з цих угод були призупинені через збройну агресію росії в Україні [35].

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

Відтак, ураховуючи стратегічний (довгостроковий) характер державно-приватного партнерства, виникає потреба ретельного унормування публічного адміністрування у вказаній сфері суспільних відносин. Зазначену думку також розділяють О.Р. Шевчук та Є.М. Чорний, які вказують, що однією з причин недостатнього поширення в Україні угод про державно-приватне партнерство, в порівнянні з концесійними угодами та іншими формами державно-приватної співпраці, можна назвати поточний стан нормативно-правового регулювання в цій сфері, та наявність положень, які можуть неоднозначно трактуватися учасниками угод [36, с. 130].

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

Варто погодитися із зауваженням відомого дослідника М.Ю. Маїсурадзе, який вказує на неспроможність ефективного розвитку державно-приватного партнерства та результативного розв'язання найбільш гострих проблем державного сектору економіки, з огляду на правову неврегульованість механізму державно-приватного партнерства [37, с. 116].

І. Дубок висловлює обґрунтоване припущення, що на теперішній час в Україні сформована комплексна система нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства, що охоплює законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, та створює правові умови для реалізації проектів державно-приватного партнерства у різноманітних сферах суспільного життя [38, с. 263]. Варто погодитися із вказаною позицією, з огляду на характерну властивість правових норм формувати нормативно-правовий фундамент механізму державно-приватного партнерства, який слугує основою для розвитку та ефективного функціонування інших складових, що забезпечують стабільність та безперервність партнерських відносин між державою та бізнесом.

На переконання Б.С. Шулюка, коментованим законодавчим актом урегульовано методичні, організаційні та управлінські аспекти діяльності учасників державно-приватного партнерства; окреслено базові принципи здійснення державно-приватного На теперішній час, законодавче підґрунтя щодо регулювання суспільних відносин у сфері реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства забезпечується низкою законодавчих актів, основоположне місце серед яких посідає Конституція України, нормами якої визначено обов'язок органів державної влади забезпечувати сприятливі умови щодо життєдіяльності та розвитку суспільства [39].

Чільне місце серед законодавчих актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин у сфері державно-приватного партнерства посідають кодифіковані закони. Зокрема, Цивільним кодексом України визначено юридичний статус приватних партнерів, основні форми та порядок здійснення договірних відносин між сторонами державно-приватного партнерства [4].

Господарським кодексом України визначено механізм реалізації договірних відносин органів публічного адміністрування та суб'єктів господарської діяльності. Встановлено, що Кабінет Міністрів України, міністерства, інші органи влади та організації у державному секторі економіки можуть приймати рішення, необхідні для підготовки до реалізації та здійснення

державно-приватного партнерства (концесії), які є обов'язковими до виконання підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у сфері їх управління (абзац 2 частини 3 статті 22 ГК України) [40].

Визначення поняття партнерства, як об'єднання двох або більше осіб, створене відповідно до законодавства іноземної юрисдикції на підставі або відповідно до договору для ведення діяльності з метою отримання прибутку або досягнення іншої спільної мети, закріплено у підпункті 14.1.141-2 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України. Зазначеним кодифікованим актом також врегульовано правові засади податкових відносин між державними та приватними партнерами й державою Україна під час реалізації проектів державно-приватного партнерства, а також визначення спеціальних податкових режимів (особливих економічних зон, пільг і преференцій для приватних інвесторів) [41].

Кодексом адміністративного судочинства встановлено юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ у спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (пункт 14 частини першої статті 19 КАС України) [42].

Центральне місце серед законів України, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері державно-приватного партнерства, посідає вже згаданий нами Закон України «Про державно-приватне партнерство», норми якого врегульовують організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Спираючись на норми вищевказаного законодавчого акту, Б.С. Шулюк визначив ключові елементи правового регулювання державно-приватного партнерства; окреслив сфери діяльності держави і приватного сектора, у яких можлива реалізація партнерських ініціатив; встановив форми реалізації партнерських відносин; визначив умови надання державної підтримки та гарантій приватним інвесторам, чим створено передумови для формування

міцного фундаменту у відносинах держави із господарюючими суб'єктами [43, с. 29].

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

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

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

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

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

- визначення в рамках виконання концесійного договору обов'язків концесіонера щодо працевлаштування певної кількості працівників

балансоутримувача або інші соціальні зобов'язання, що покладаються на концесіонера (частина 4 статті 8);

- визначення у змісті інструкції для учасників концесійного договору переліку соціальних зобов'язань, що покладаються на концесіонера (частина 1 статті 14) [44].

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

Попри велике соціальне значення інфраструктурних проєктів, реалізація яких здійснюється в рамках державно-приватного партнерства, правове регулювання зазначеного різновиду суспільних відносин не відзначається досконалістю, зокрема, в контексті наявності різноманітних перепон, викликаних надмірним адміністративним регулюванням. З метою усунення зазначених недоліків публічного адміністрування, Верховною Радою України прийнято Закон України від 24.11.2015 № 817-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» [45], нормами якого внесено зміни до низки законодавчих актів щодо вдосконалення окреслених вище суспільних відносин.

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

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

На вказаному недоліку законодавчого забезпечення вищевказаної сфери суспільних відносин також акцентує увагу Б.С. Шулюк, який зазначає, що законодавча база, норми якої спрямовані на регулювання сфери державно-приватного партнерства, відзначається багаторівневою структурою, галузевим характером правового регулювання, тривалими термінами прийняття управлінських рішень тощо. «Ще до укладання договору державно-приватного партнерства, - відзначає Б.С. Шулюк, - у процесі підготовки та реалізації проектів державно-приватного партнерства, приватний інвестор змушений проходити численні етапи погоджень та застосовувати різноманітні методики. Водночас держава не надає попередніх гарантій щодо виконання своїх зобов'язань з надання державної підтримки. Рішення про фінансову підтримку ухвалюються державними органами влади лише після підписання партнерської угоди та початку її практичної реалізації. Така послідовність дій не сприяє ефективному застосуванню зазначеного механізму для активізації інвестиційної діяльності у вітчизняній практиці» [43, с. 31].

Необхідно також наголосити на нагальній потребі суттєвого вдосконалення фінансових механізмів державно-приватного партнерства, що зумовлено обмеженням можливості залучення приватних інвестицій, з огляду на відсутність важливих фінансових інструментів, таких як Tax Increment Financing (TIF), які широко застосовуються в країнах ЄС та США. Зокрема, невизначеність механізмів розподілу прибутку та витрат між державним і приватним секторами,

а також неефективність державних гарантій, суттєво знижують інвестиційну привабливість інфраструктурних проектів.

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

Не зважаючи на статус центрального законодавчого акту спеціального спрямування, Закон «Про державно-приватне партнерство» не позбавлений принципових недоліків, які чинять негативний вплив на стан правового регулювання в галузі реалізації інфраструктурних проектів.

Зокрема, варто звернути увагу на норму, закріплену в частині 2 статті 21 коментованого законодавчого акту, відповідно до якої приватні партнери надають державним партнерам інформацію про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у порядку, передбаченому договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

Термінологічна конструкція «у порядку, передбаченому договором» вказує на те, що законодавцем має бути передбачено єдиний порядок надання інформації приватним партнером державному партнеру про результати виконання договору державно-приватного партнерства. Але, в той же час, наразі типової форми договору державно-приватного партнерства, в якому було б визначено формалізований порядок надання вищевказаної звітної інформації, наразі, не існує.

З іншого боку, окремі нормотворчі ініціативи все ж таки містили спроби формалізувати порядок надання інформації приватним партнером державному партнеру, але в позадоговірній формі. Йдеться про постанову Кабінету Міністрів

України від 9 лютого 2011 р. № 81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства», яка щоправда, на теперішній час, втратила чинність.

На нашу думку, втрата чинності вищевказаного документу обумовлена рядом причин, головна з яких полягає у відсутності чітких та зрозумілих критеріїв щодо наслідків невиконання або ж, неналежного виконання пунктів вищевказаного звіту. Підкреслюємо, не договору про державно-приватне партнерство, а звіту щодо його виконання, який, у редакції постанови № 81/2011 року передбачає реалізацію ряду конкретних пунктів, які стосуються суми інвестицій приватного партнера, застосування штрафних санкцій, створення нових робочих місць, державної підтримки проекту від державного партнера, аналізу ризиків державного партнера тощо.

На вказаний недолік також звертає увагу й Є.М. Чорний, який підкреслює, що на відміну від Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженої наказом Міністерства економіки України № 1067 від 14.12.2021 року, Порядок подання публічними партнерами звіту щодо виконання договору про державно-приватне партнерство, не містить а ні жодних пунктів щодо наслідків виконання/невиконання чи неналежного виконання договору державно-приватного партнерства, зокрема, його соціально-економічних вимог, ні фінансових критеріїв оцінки належного чи неналежного виконання договірних зобов'язань [46, с. 51].

Варто погодитися із наявністю вищевказаних недоліків, які унеможливають проведення Міністерством економіки України комплексного аналізу причин, факторів та умов, що обумовлюють низький рівень впровадження моделі державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів в Україні. Відповідно, відсутність зазначених вимог до щорічного звітування перешкоджає формуванню системного та регулярного процесу оцінки та моніторингу проектів державно-приватного партнерства з урахуванням соціально-економічних критеріїв.

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

На підзаконному рівні правове регулювання інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства представлено нормами постанов Кабінету Міністрів України та Указів Президента України. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» [47] врегульовано порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, прийняття рішень про його здійснення, розподіл ризиків між державним і приватним партнерами на кожному етапі здійснення державно-приватного партнерства, укладення договору між ними тощо.

Положення вищевказаної постанови деталізовані у наказі Міністерства економіки України від 14.12.2021 № 1067, яким затверджено Методику аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [48], відповідно до якої запровадження проекту в рамках державно-приватного партнерства має супроводжуватися ретельним аналізом умов та результатів його введення. Йдеться, передусім, про врахування максимального позитивного соціально-економічного впливу результатів запровадження проекту, визначення соціальних та економічних перспектив за підсумками реалізації договору державно-приватного партнерства. Важливе соціальне значення також належить

аналізу соціальних проблем, що потребують розгляду, а також з'ясування потенціалу проекту державно-приватного партнерства для удосконалення стану та напрямів економічних відносин.

При цьому, у нормах законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів яскраво простежується галузевий характер державно-приватного партнерства, що, на нашу думку, є особливістю національної системи законодавства у сфері державно-приватного партнерства.

На вказаній специфіці правового регулювання зосереджують увагу В. Устименко та Р. Джабраїлов, які підкреслюють галузеве спрямування нормативно-правового регулювання суспільних відносин у галузі державно-приватного партнерства, що, зокрема, виражається у нормах Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 1184-р [49].

«У вітчизняному законодавстві, - твердять вищевказані дослідники, - відбулось прийняття законів та підзаконних актів, які регулюють взаємовідносини держави і приватних партнерів в окремих сферах економіки: житлово-комунальному та дорожньо-транспортному господарстві, паливно-енергетичному комплексі, соціальній інфраструктурі» [50, с. 175].

Разом з тим, наявність спеціальних законів, спрямованих на реалізацію інфраструктурних проєктів у важливих для суспільства галузях економіки, таких як національна безпека і оборона, охорона здоров'я, туристично-рекреаційна, енергетична, дорожньо-транспортна інфраструктура, а також культура, мистецтво, фізична культура, спорт тощо, не містять норм, які визначають організаційно-правові засади, форми, методи, інструменти реалізації партнерських відносин між державою та бізнесом, що зумовлює формування значних законодавчих прогалин та неточностей у вітчизняному правовому полі.

Невідповідність норм загального та спеціального законодавства за різними напрямами реалізації державно-приватного партнерства підкреслює й О.А. Шевчук, який висловлює цілком обґрунтоване твердження, що в процесі

розробки численних проектів та застосування різноманітних форм державно-приватного партнерства, залучені сторони стикаються з необхідністю пошуку та аналізу значного масиву законодавчих актів, які нерідко містять внутрішні суперечності. Особливою проблемою є й реалізація інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні, де регулювання відповідної галузі економіки здійснюється великою кількістю нормативних актів, прийнятих органами місцевої влади різних рівнів. Як наслідок, існує значна кількість законодавчих актів, що регулюють реалізацію інфраструктурних проектів, що призводить до певної неузгодженості у правовому полі та ускладнює практичне впровадження таких інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства [51, с. 43].

З іншого боку, правові положення базового Закону «Про державно-приватне партнерство», прийнятого ще в далекому 2010 році, не відповідають нормам сучасного європейського та національного законодавства, спрямованого на реалізацію інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства.

Наприклад, коментований законодавчий акт не містить норм, які б визначали мінімальну частку приватного партнера в інфраструктурному проекті, тоді як у європейському законодавстві така частка визначена на рівні не менш як 25 % від загальної суми внеску. Існуюча законодавча прогалина створює потенційні законні підстави для приватного партнера залучати переважну частку бюджетних коштів для фінансування інфраструктурних проектів, що, на нашу думку, може призвести до неефективного розподілу державних ресурсів та спотворення конкуренції на ринку інвестицій.

Також варто звернути увагу на відсутність чітких та прозорих механізмів практичної реалізації інфраструктурних проектів, що виражається у відсутності нормативно урегульованих етапів реалізації таких проектів та законодавчо закріплених механізмів стимулювання залучення іноземних інвесторів.

Неврегульованим залишається й питання щодо надання приватному партнеру правових підстав для будівництва об'єктів критичної інфраструктури з

подальшою їх передачею у власність держави, оскільки, перелік таких критично важливих об'єктів не визначений статтею 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Йдеться про те, що об'єкти інфраструктури, передусім критичної, також слугують і об'єктами, вірогідність пошкодження чи знищення яких ворогом є дуже високою.

Саме тому, визначення на законодавчому рівні вірогідних ризиків від реалізації інфраструктурних проектів та визначення механізму їх компенсації, є важливим напрямом удосконалення правового регулювання державно-приватного партнерства.

З іншого боку, відсутність серед числа державних партнерів, визначених у статті 1 вищевказаного закону, нормативно закріпленого переліку органів виконавчої влади, обумовлює необхідність уточнення повноважень Мінрегіону та Державного фонду регіонального розвитку серед таких суб'єктів, як учасників реалізації інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства.

Представляється, що відповідні повноваження мають бути відображені у Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» [52].

Разом з тим, виявлення прогалин та колізій у окремих нормативно-правових актах становить лише один із аспектів даного дослідження. У ширшому адміністративно-правовому вимірі, постає завдання сформулювати цілісне уявлення про сучасні тенденції нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів. Іншими словами, успішне виконання окресленого завдання передбачає необхідність використання методологічного інструментарію, здатного забезпечити комплексний адміністративно-правовий аналіз національного законодавства у зазначеній сфері суспільних відносин шляхом його систематизації та вироблення

відповідних класифікаційних характеристик, що сприятиме оптимізації правового забезпечення публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства.

Значення класифікації в теорії адміністративного права підкреслюють відомі українські вчені. Наприклад, Д. Приймаченко висловлює слушну думку, коли твердить, що будь-яка класифікація має сенс, якщо в результаті цієї роботи відбувається приріст знань про досліджуваний об'єкт або якщо накопичені знання створюють певну систему, що дає змогу більш чітко відобразити його особливості [53, с. 258].

Грунтуючись на зазначеній тезі, слід акцентувати, що основною метою класифікації нормативно-правових актів, які регламентують сферу державно-приватного партнерства у контексті реалізації інфраструктурних проєктів, є не лише систематизація та подальша характеристика їхньої структури. Важливим завданням також є виокремлення комплексу специфічних ознак, що дозволять визначити місце та роль державно-приватного партнерства в системі заходів, спрямованих на забезпечення успішної імплементації інфраструктурних проєктів.

Акцентуючи увагу на перевагах класифікації, як одного з першорядних методологічних прийомів систематизації нормативно-правових актів, Д.О. Беззубов виокремлює ряд класифікаційних критеріїв, до числа яких вчений відносить: юридичні властивості адміністративно-правових актів, функціональну роль, область та сферу застосування, дію в просторі, дату початку дії, дію в часі, форму вираження акту, характер компетенції органів, що приймають акт, органи, що приймають акти, та їх найменування тощо [54, с. 290]. Підкреслюючи беззаперечну наукову цінність формування вищевказаних критеріїв, варто наголосити на необхідності їх доповнення важливою властивістю нормативно-правових актів, яка полягає у визначенні способу набуття чинності та припинення дії нормативно-правового акту.

У цьому контексті, заслуговує на увагу класифікаційний підхід, запропонований Т.О. Гуржієм, який виокремлює наступні класифікаційні

характеристики нормативно-правових актів: за юридичним змістом, за юридичною силою, за способом прийняття, за дією в часі, за сферою дії, за способом набуття чинності та припинення дії [55, с. 34].

Важливе методологічне значення для науки адміністративного права мають класифікаційні критерії, сформульовані професором В.Б. Авер'яновим, який, серед іншого, відніс до їх числа такий елемент, як ступінь і характер зв'язків між суб'єктами видання нормативно-правових актів та адресатами, яких вони стосуються [56, с. 81].

Актуальність зазначеного вище критерію, на нашу думку, полягає у виявленні прямої та опосередкованої дії нормативно-правових актів, що в кінцевому випадку дозволяє здійснити розмежування нормативно-правових актів, які безпосередньо адресовані учасникам відносин державно-приватного партнерства, до числа яких віднесені державні та приватні партнери, встановлюючи їхні права, обов'язки та відповідальність, від тих, що регулюють діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, які, своєю чергою, впливають на сферу державно-приватного партнерства опосередковано. Наприклад, Закон України «Про державно-приватне партнерство» має пряму дію на учасників партнерських відносин, тоді як норми положень про порядок діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері реалізації інфраструктурних проектів, впливають опосередковано, визначаючи процедури та повноваження органу, що взаємодіє з партнерами.

Спираючись на аналіз наукової літератури та висловлені міркування з приводу різноманіття й ролі класифікаційних критеріїв, в контексті систематизації нормативно-правових актів, які регулюють відносини державно-приватного партнерства, вважаємо за доцільне сформулювати авторську модель класифікаційних критеріїв систематизації нормативно-правових актів щодо реалізації інфраструктурних проектів, реалізовуваних в рамках державно-приватного партнерства, а саме:

- 1) За юридичною силою:

- закони України (базові та спеціальні законодавчі акти, спрямовані на регулювання відносин у сфері державно-приватного партнерства та окремих галузей інфраструктури);

- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які визначають порядок реалізації державно-приватного партнерства, враховуючи галузеві особливості реалізації окремих інфраструктурних проектів;

- накази та розпорядження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, норми яких затверджують методики, порядки, ліцензійні умови, технічні регламенти реалізації інфраструктурних проектів;

- рішення органів місцевого самоврядування, спрямовані на регулювання відносин у сфері державно-приватного партнерства на місцевому рівні, зокрема щодо співпраці держави та бізнесу в галузі комунальної інфраструктури, земельних відносин тощо;

- міжнародні договори, ратифіковані Україною.

2) За сферою регулювання (галузевою ознакою):

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватні партнерські відносини у галузі транспортної інфраструктури, а саме: автомобільної, залізничної, морської та річкової інфраструктури;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватні партнерські відносини у сфері енергетичної інфраструктури, зокрема: електроенергетиці, теплопостачанні, газопостачанні тощо;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватні партнерські відносини у сфері комунальної інфраструктури, а саме, проекти щодо: водопостачання, водовідведення, поводження з відходами тощо;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватні партнерські відносини щодо реалізації проектів у сфері інформаційно-комунікаційної інфраструктури, в тому числі проекти в галузі телекомунікації та зв'язку;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватні партнерські відносини у сфері соціальної інфраструктури, зокрема: охорона здоров'я, освіта, культура, спорт;

- нормативно-правові акти, що регулюють державно-приватні партнерські відносини у сфері безпеки та оборони держави.

3) За об'єктом регулювання (за стадіями реалізації інфраструктурних проектів):

- нормативно-правові акти, що регулюють ініціювання та підготовку інфраструктурних проектів;

- нормативно-правові акти, що регулюють проведення конкурсів з визначення приватного партнера;

- нормативно-правові акти, що регулюють укладення та зміну договорів державно-приватного партнерства;

- нормативно-правові акти, що регулюють реалізацію договорів державно-приватного партнерства;

- нормативно-правові акти, норми яких забезпечують функціонування механізму контролю та нагляду за реалізацією договорів державно-приватного партнерства та вирішення спорів.

4) За суб'єктами видання нормативно-правових актів:

- нормативно-правові акти, видані Верховною Радою України;

- нормативно-правові акти, видані Кабінетом Міністрів України;

- нормативно-правові акти, видані міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади;

- нормативно-правові акти, видані Національним банком України (щодо банківської сфери);

- нормативно-правові акти, видані Антимонопольним комітетом України (щодо конкуренції);

- нормативно-правові акти, видані органами місцевого самоврядування.

5) За ступенем зв'язків між суб'єктами видання нормативно-правових актів та адресатами, яких вони стосуються:

- нормативно-правові акти прямої дії, адресовані безпосередньо публічним та приватним партнерам;

- нормативно-правові акти опосередкованої дії, що регулюють діяльність державних органів, які впливають на сферу реалізації інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства;

- нормативно-правові акти загального характеру, що встановлюють загальні принципи та підходи до регулювання державно-приватного партнерства;

- нормативно-правові акти спеціального характеру, що деталізують окремі аспекти державно-приватного партнерства для конкретних галузей або видів інфраструктурних проектів.

б) За метою правового регулювання:

- нормативно-правові акти, спрямовані на залучення державних та приватних інвестицій в інфраструктурні проекти;

- нормативно-правові акти, спрямовані на підвищення ефективності управління інфраструктурними об'єктами;

- нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення якості та доступності адміністративних послуг;

- нормативно-правові акти, спрямовані на захист прав та інтересів державних та приватних партнерів;

- нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення прозорості інвестиційної діяльності та запобігання корупції у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Підбиваючи підсумки цього дослідження, варто зробити ряд висновків та пропозицій, націлених на вдосконалення нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

1. Сформульовано визначення нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів у контексті науки адміністративного права, як системи взаємопов'язаних між собою нормативно-правових актів, встановлених уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування, що визначають порядок і умови ініціювання, підготовки, конкурсного відбору, укладення, виконання, контролю та

припинення договорів між державними та приватними партнерами, з метою проектування, будівництва, реконструкції, модернізації, фінансування, управління та/або експлуатації об'єктів інфраструктури, які мають стратегічне значення для держави та суспільства.

2. Розкрито соціальну роль нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства, яка проявляється в його спрямованості на задоволення суспільних потреб, покращення якості публічних послуг, розвиток соціальної інфраструктури, створення робочих місць та врахування соціальних наслідків.

3. Незважаючи на наявність базового законодавчого підґрунтя у вигляді кодифікованих законодавчих актів та законів України, практична реалізація інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства стикається з низкою правових, адміністративних та фінансових перепон, таких як: відсутність чітко визначених нормами законодавчих актів механізмів розподілу ризиків між державою та приватним сектором; відсутність дієвих правових механізмів ефективного захисту інвестицій у випадку економічних коливань чи форс-мажорних обставин; складний та бюрократизований характер дозвільних процедур; тривалі терміни оформлення адміністративних договорів та погодження проектної документації; значні корупційні ризики в діяльності органів публічного адміністрування.

4. Обґрунтовано необхідність конкретизації на підзаконному рівні норми, визначеної частиною 2 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», шляхом нормативного закріплення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів реалізації інфраструктурного проекту, з визначенням у звіті: а) обсягів та якості виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проекту; б) кількості нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; в) обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання вітчизняного виробництва тощо; г) впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природного середовища.

5. Наголошено на необхідності удосконалення правових положень базового Закону України «Про державно-приватне партнерство», шляхом закріплення в його нормах мінімальної частки інвестицій приватного партнера в інфраструктурний проект; визначення етапів реалізації інфраструктурних проектів та законодавчо закріплених механізмів стимулювання участі іноземних інвесторів; вірогідних ризиків від реалізації інфраструктурних проектів та визначення механізму їх компенсації; визначення компетенції Мінрегіону та Державного фонду регіонального розвитку, як провідних суб'єктів реалізації інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства.

6. Розроблено класифікаційні критерії систематизації нормативно-правових актів щодо реалізації інфраструктурних проектів, реалізовуваних в рамках державно-приватного партнерства, а саме: за юридичною силою; за сферою регулювання (галузевою ознакою); за об'єктом регулювання (за стадіями реалізації інфраструктурних проектів); за суб'єктами видання нормативно-правових актів; за ступенем зв'язків між суб'єктами видання нормативно-правових актів та адресатами, яких вони стосуються; за метою правового регулювання.

7. Здійснено систематизацію інфраструктурних об'єктів відповідно до критерію адміністративно-правової охорони в рамках забезпечення національної безпеки держави, зокрема виділено такі категорії: а) об'єкти транспортної інфраструктури; б) об'єкти енергетичної інфраструктури; в) об'єкти інфраструктури комунального господарства; г) об'єкти інформаційно-комунікаційної інфраструктури; д) об'єкти соціальної інфраструктури; е) об'єкти оборонного та безпекового призначення.

1.3. Принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

В науці адміністративного права питання щодо сутності та змісту принципів завжди викликало жвавий інтерес дослідників, з огляду на їхню фундаментальну роль у формуванні концептуальних засад публічного

адміністрування, визначенні легітимних меж дискреції суб'єктів владних повноважень, забезпеченні законності, обґрунтованості та ефективності управлінської діяльності, а також їхню значущість як критеріїв оцінки правомірності адміністративних актів та дій.

Важливе значення принципів адміністративного права також обумовлюється фактом їхнього існування, в якості своєрідного фундаменту на якому будується вся система нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері державно-приватного партнерства. Вони визначають основні засади, цілі та пріоритети правового впливу на ці відносини. Дотримання єдиних принципів запобігає виникненню колізій та суперечностей між окремими нормативно-правовими актами, забезпечуючи цілісність та внутрішню логіку правового регулювання.

Водночас, у науковому дискурсі адміністративного права залишаються актуальними питання щодо повноти та уніфікації інтерпретації принципів державно-приватного партнерства, а їхнє змістовне наповнення в контексті імплементації інфраструктурних проектів потребує глибокого теоретичного осмислення та доктринального обґрунтування.

Видається, що першочерговим етапом у розв'язанні окреслених завдань має стати концептуальне з'ясування сутності принципів адміністративно-правового регулювання як базової наукової категорії, що є родовою стосовно поняття принципів адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів.

Слід підкреслити, що в науковій літературі дефініція поняття «адміністративно-правове регулювання» переважно не артикулюється безпосередньо. Натомість, змістовне наповнення зазначеної правової категорії розкривається опосередковано, через ідентифікацію суспільних відносин, що виступають об'єктом адміністративно-правового впливу.

У цьому контексті, обґрунтовану думку висловлює професор Т.О. Гуржій, який зазначає, що різноплановість наукових інтерпретацій ускладнює конструктивне розв'язання теоретичних і практичних проблем

адміністративного права. Більше того, така фрагментарність доктринальних підходів перешкоджає досягненню цієї мети, оскільки на нестабільному теоретичному підґрунті ускладнюється формування життєздатної концепції галузевого розвитку. У цьому контексті актуалізується потреба у виробленні уніфікованого концептуального підходу до розуміння принципів адміністративно-правового регулювання – підходу, що відображав би прогресивну наукову думку, охоплював ключові аспекти досліджуваного феномену та мав би практичну спрямованість, відповідаючи потребам і запитам адміністративно-правової практики [57, с. 43].

Варто наголосити, що в науковому дискурсі наразі не сформовано єдиного підходу щодо визначення поняття «принципи адміністративно-правового регулювання». Зокрема, М.В. Вишневецький переконаний, що вищевказані принципи являють собою сукупність задекларованих та визнаних нормативних правил, що визначають процедурні аспекти управління та встановлюють модель поведінки як суб'єктів публічної адміністрації, так і інших суб'єктів, в тому числі, встановлюючи міру її протиправності [58, с. 182]. Аналогічну точку зору, стосовно нормативного походження принципів адміністративно-правового регулювання, висловлює й Н.І. Дідик, яка визначає зазначені принципи в якості основоположних загальноприйнятих норм, що виражають властивості права і володіють вищою імперативною юридичною силою, тобто виступають як незаперечні вимоги, що пред'являються до учасників суспільних відносин у цілях встановлення соціального компромісу [59, с. 94].

П.С. Лютіков, О.В. Кузьменко та В.Г. Чорна розглядають вищевказані принципи як вихідні, фундаментальні ідеї, що концентрують у собі досягнення науки та практики, втілюють інтереси суспільства та громадянина, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру під час здійснення цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини, з метою забезпечення правових та організаційних умов реалізації прав, свобод і виконання обов'язків учасниками відповідних правовідносин [60, с. 4].

Ми підтримуємо наведені підходи з ряду причин, основною з яких є підкреслення ознаки нормативності (вищої юридичної сили) принципів адміністративно-правового регулювання, що кореспондує з їхнім розумінням як імперативних вимог, які визначають зміст та спрямованість адміністративно-правових норм, а також слугують критеріями правомірності адміністративної діяльності та основою для тлумачення законодавства у сфері публічного управління.

Разом з тим, ряд дослідників не виокремлюють нормативність, в якості характерної ознаки, іманентної принципам адміністративно-правового регулювання. Наприклад, О.Ш. Чомахашвілі характеризує досліджуване правове явище, як сукупність правил або основоположних, вихідних ідей, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, імперативністю, об'єктивним характером, на підставі яких виникають взаємовідносини між суб'єктами адміністративно-правового регулювання [61, с. 13].

Н.Ю. Цибульник переконана, що принципи адміністративно-правового регулювання це основоположні та керівні засади добросовісного виконання суб'єктами публічної влади покладених на них завдань [62, с. 184]. Схожої думки притримується й Г.О. Горбова, яка тлумачить вищевказані принципи як основні вихідні положення, керівні ідеї, на яких будується діяльність органів публічної адміністрації у визначеній сфері суспільних відносин [63, с. 95].

Також, К.І. Федорова та Т.О. Коломоєць не акцентують увагу на нормативності принципів адміністративно-правового регулювання, розглядаючи їх у якості об'єктивних, універсальних, необхідних закономірностей взаємовідносин у визначеній сфері суспільних відносин між суб'єктом державного управління і керованим ним об'єктом [64, с. 76]. Тотожну думку висловлюють й відомі українські вчені В.В. Галуцько, С.Г. Стеценко, А.І. Берлач, які переконані в розумінні вищевказаних принципів як найбільш загальних і стабільних вимог, об'єктивно зумовлених засад, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою

забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [65, с. 88].

Таким чином, в науці адміністративного права сформувалось два підходи стосовно сутності принципів адміністративно-правового регулювання, основним критерієм розмежування яких є зазначення однією групою вчених нормативності, в якості характерного критерію вищевказаних принципів (вузький підхід), або віднесення другою групою вчених принципів адміністративно-правового регулювання до одного з елементів системи права (широкий підхід).

З іншого боку, варто наголосити на спільності підходів учених до визначення принципів адміністративно-правового регулювання, яка проявляється у ряді ключових характеристик зазначених принципів, що включають їхню основоположність, керівну спрямованість, загальну значущість для сфери публічного управління, об'єктивну зумовленість та спрямованість на забезпечення законності й прав учасників адміністративно-правових відносин.

Варто підтримати позицію тих учених, які наполягають на нормативності принципів адміністративно-правового регулювання. Іншими словами, ми схилиємося до висновку про обов'язковість нормативного закріплення зазначених принципів.

Відтак, необґрунтованою, на нашу думку, є позиція тих учених, які в структурі правових принципів виокремлюють ті з них, які не закріплені у правових нормах [66, с. 23; 67; 68, с. 8], або ж використовуючи критерій закріплення у нормативно-правових актах, поділяють принципи на правові (норми-принципи) та неправові (принципи права) [69, с. 283].

Відтак, цілком обґрунтованою вважаємо концепцію тих авторів, які притримуються судження про неможливість існування принципів права поза межами правових норм [70, с. 43; 71, с. 43].

Ґрунтуючись на здійсненому аналізі існуючих доктринальних підходів до дефініції поняття «принципи адміністративно-правового регулювання»,

вважаємо за науково обґрунтоване запропонувати авторське визначення зазначеної категорії у контексті реалізації інфраструктурних проектів.

Отже, принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів являють собою фундаментальні засадничі положення, урегульовані нормами адміністративного права, які відображають закономірності та потреби публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, шляхом визначення цілей, завдань, механізмів та меж адміністративно-правового впливу на відносини між публічними та приватними партнерами, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг.

Варто наголосити, що принципи державно-приватного партнерства знайшли правове вираження в нормах законодавчих актів. Зокрема, у статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначені основні принципи здійснення державно-приватного партнерства, до числа яких віднесено: рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру; визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом [2].

Разом з тим, контекстуальне формулювання назви вищевказаної статті «основні принципи здійснення державно-приватного партнерства», зобов'язує зробити припущення про існування додаткових (або спеціальних) принципів здійснення державно-приватного партнерства. Зазначена позиція зумовлює необхідність проведення подальшої наукової дискусії в окресленому напрямі дослідження, з метою ідентифікації спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання щодо реалізації інфраструктурних проектів та їх доктринального обґрунтування.

Але перед тим, як перейти до визначення спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання щодо реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, варто звернути увагу на положення іншого законодавчого акту – Закону України «Про концесію», в якому також знайшли закріплення окремі загальні принципи реалізації інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства, на умовах концесії.

Фактично, принципи, визначені в цьому законі, дублюють деякі з принципів адміністративно-правового регулювання, визначених у статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Наприклад, стаття 6 Закону України «Про концесію» закріплює принципи, які мають бути забезпечені концесієдавцем при виборі концесіонера, а саме: відкритості, рівності та відсутності дискримінації.

Відповідно до частини 4 статті 11 цього ж Закону, концесієдавець має право з власної ініціативи та/або ініціативи конкурсної комісії або за результатами розгляду звернень внести зміни до конкурсної документації. При цьому, зміни, що вносяться до конкурсної документації, не можуть суперечити висновку за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства у формі концесії і повинні відповідати принципам відкритості, рівності та відсутності дискримінації.

Також, статтею 23 цього Закону визначено порядок залучення радників суб'єктами реалізації інфраструктурного проекту, який має відповідати

принципам конкурентності, рівноправності, загальної доступності, гласності, прозорості та незалежності.

Навіть побіжний аналіз вищевказаних принципів дає підстави для висновку про їх загальний характер та про їх тотожність із принципами, викладеними в Законі України «Про державно-приватне партнерство». Разом з тим, необхідність закріплення в окремій статті Закону України «Про концесію» ряду спеціальних принципів обумовлена низкою факторів, серед яких варто звернути увагу на такі аргументи.

Закон України «Про концесію» регулює особливу форму державно-приватного партнерства, яка передбачає передачу державою або територіальною громадою приватному партнеру права на створення та/або управління (експлуатацію) об'єкта інфраструктури, що перебуває у державній або комунальній власності. Ці відносини мають свої особливості, відмінні від інших форм державно-приватного партнерства, передбачених Законом України «Про державно-приватне партнерство». Тому, для ефективного регулювання саме концесійних проектів потрібні спеціальні принципи, які б ураховували специфіку зазначених адміністративно-правових відносин.

Важливою обставиною, яка спонукає автора цього дослідження звернути увагу на необхідність виокремлення спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів є те, що здійснення останніх має ряд специфічних рис, таких як значна капіталомісткість, довгостроковість, важливе соціально-економічне значення, потенційний вплив на довкілля. Тож, спеціальні принципи, визначені в Законі України «Про концесію», мають відобразити вищевказані особливості.

Не менш вагомою підставою для акцентування уваги на необхідності виокремлення спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання щодо реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства є їхня специфічна природа, що характеризується значною капіталомісткістю, довготривалим періодом реалізації, суттєвим соціально-економічним значенням та потенційним впливом на екологічну сферу. Відтак,

спеціальні принципи, що будуть закріплені в Законі України «Про концесію», мають відображати зазначені особливості.

У той же час, хибними виявляються поодинокі спроби окремих дослідників надати пропозиції щодо виокремлення спеціальних принципів в окресленій сфері суспільних відносин.

Наприклад, К. Палажченко доходить висновку про відсутність дотримання принципу належного досвіду приватного партнера, в процесі відбору останнього для участі у проекті державно-приватного партнерства [72, с. 153]. Важко погодитися із висловленим припущенням з ряду причин.

Передусім, варто вказати, що відповідно до частини 1 статті 14 Закону «Про державно-приватне партнерство», визначення приватного партнера для укладення договору в рамках державно-приватного партнерства здійснюється на конкурсних засадах. А статтею 15 цього ж Закону визначено засади проведення конкурсу з визначення приватного партнера, в процесі якого й визначається належний досвід приватного партнера, який дозволяє останньому брати участь у реалізації інфраструктурного проекту на умовах державно-приватного партнерства.

Крім того, слід зазначити, що окремі положення Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженої наказом Міністерства економіки від 14.12.2021 № 1067 безпосередньо вказують на обов'язковість наявності досвіду приватного партнера щодо реалізації інфраструктурних проектів. Наприклад, відповідно до п.п. 3 п. 15 вищевказаної Методики, висновок за результатами аналізу ефективності проекту повинен містити досвід приватного партнера щодо здійснення подібних проектів в Україні та/або інших країнах зі схожим рівнем економічного розвитку. Аналогічні вимоги щодо наявності досвіду участі у реалізації інфраструктурних проектів визначені й у Рекомендаціях щодо змісту концептуальної записки здійснення державно-приватного партнерства, стосовно експертів та радників (Додаток 1 до Наказу № 1067/2021 року).

Загальний характер принципів адміністративно-правового регулювання щодо реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства також спостерігається й у положеннях деяких міжнародних нормативних актів. Зокрема, у Практичному poradniku з питань ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства, підготовленому в 2008 році Європейською економічною комісією ООН [73, с. 15], визначені шість основних принципів ефективного управління у сфері здійснення державно-приватного партнерства, до числа яких належать наступні керівні правила:

- участь (Participation): ступінь залучення всіх зацікавлених сторін;
- правило «хорошого тону» (Decency): ступінь, у якому створення та контроль за виконанням правил здійснюються без заподіяння шкоди чи не викликаючи невдоволення із боку населення;
- прозорість (Transparency): ступінь ясності та відкритості процесу ухвалення рішень;
- підзвітність (Accountability): ступінь відповідальності політичних діячів перед суспільством за сказане чи зроблене;
- справедливість (Fairness): ступінь, в якому вимога дотримуватися правил поширюється рівною мірою на всіх членів суспільства;
- ефективність (Efficiency): ступінь використання обмежених людських та фінансових ресурсів без втрат, відстрочок або псування, або без заподіяння шкоди майбутнім поколінням.

Порівняльно-правовий аналіз вищевказаних принципів із принципами здійснення державно-приватного партнерства, закріпленими в нормах національного законодавства, дозволив виокремити три групи принципів, а саме: загальні, спеціальні та галузеві.

Відправною точкою для запропонованої класифікації принципів адміністративно-правового регулювання стали наукові праці провідних українських адміністративістів, серед яких особливе значення має навчальний посібник «Адміністративне право» за редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй [74, с. 41].

У цьому виданні здійснено розподіл принципів адміністративного права на групи, які, однак, не є відокремленими та незалежними категоріями, а відображають різні аспекти реалізації виконавчої діяльності держави, що впливають з різних критеріїв наукового аналізу. Зокрема, вищезгадані вчені виокремили внутрішні та зовнішні принципи формування та функціонування адміністративного права, які, у свою чергу, згідно з положеннями теорії права, поділяються на загальносоціальні та спеціально-галузеві.

Подібну точку зору підтримують й інші дослідники, зокрема А. М. Колодій, М. І. Козюбра тощо, які також виокремлюють: а) загальноправові (основні); б) міжгалузеві; в) галузеві; г) принципи окремих інститутів права [75, с. 348; 76, с. 153].

Отже, перша група принципів (загальні принципи здійснення державно-приватного партнерства), в тій чи іншій інтерпретації, знайшла відображення у нормах Законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію».

Наприклад, принцип прозорості, будучи ключовим принципом у відносинах між органами державної влади та бізнесом, знайшов відображення у ст.ст. 6, 11 та 23 Закону України «Про концесію». Крім того, Законом України «Про державно-приватне партнерство» також передбачено відкритий характер конкурсних процедур.

Принцип справедливості та рівності перед законом, визначений Європейською економічною комісією ООН, корелює з принципами рівності перед законом та заборони дискримінації, закріпленими у статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Представляється, що обидва підходи спрямовані на забезпечення рівних умов для реалізації інфраструктурних проектів всіма учасниками відносин державно-приватного партнерства.

Принцип ефективності знаходить своє відображення у принципі забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера, що також

закріплений у статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Будучи наділеними однаковим змістовним контекстом, обидва принципи акцентують увагу на доцільності залучення приватного сектора для підвищення продуктивності та якості реалізації інфраструктурних проектів.

При цьому, низка загальних принципів, закріплених у Рекомендаціях Європейської економічної комісії ООН, на нашу думку, вимагає більшого відображення в нормах національного законодавства. Наприклад, лише опосередковано в Законі України «Про державно-приватне партнерство» відображено принцип участі, в якості узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди. Представляється, що принцип, закріплений у національному законодавстві, є вужчим, стосовно принципу участі, визначеному в Рекомендаціях Європейської економічної комісії ООН, оскільки останній, поряд із державним та приватним партнером, охоплює всі зацікавлені сторони, включаючи користувачів інфраструктурних об'єктів, кредиторів, незалежних експертів та радників, а також населення регіону, в якому запроваджується інфраструктурний проект.

Правило «хорошого тону», зміст якого проявляється в реалізації інфраструктурного проекту та контролі за його виконанням, на жаль, взагалі не визначений чинним законодавством України. Тоді як, його включення до статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство», на нашу думку, справило б позитивний вплив на стан адміністративно-правового регулювання, в контексті підвищення соціальної відповідальності інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства та враховувати інтереси місцевих громад під час їх реалізації.

Також, варто дійти висновку про відсутність у чинному національному законодавстві, яке врегульовує партнерські відносини між державою та бізнесом, принципу підзвітності (в контексті відповідальності обох партнерів за реалізацію інфраструктурного проекту), частковий прояв якого випливає зі змісту частини 2 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої приватні партнери надають державним партнерам інформацію про

виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у порядку, передбаченому договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

Але разом з тим, контроль за діяльністю, а відтак і звітування державного партнера щодо результатів реалізації інфраструктурного проекту, коментованим законодавчим актом не передбачено. У цьому контексті варто зробити припущення, що посилення вимог щодо підзвітності державного партнера у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства могло б сприяти більшій відповідальності державного партнера, посиленню контролю за законністю його діяльності та прозорості публічного адміністрування.

Таким чином, принципи ефективного управління у сфері здійснення державно-приватного партнерства, закріплені у Рекомендаціях Європейської економічної комісії ООН, знайшли відображення в нормах національного законодавства лише частково. Зокрема, принципи прозорості, ефективності, справедливості та рівності перед законом закріплені у нормах Законів України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію». Тоді як, принципи участі, підзвітності обох партнерів щодо реалізації інфраструктурного проекту, а також правило «хорошого тону», на нашу думку, мають знайти відображення серед загальних принципів, визначених у статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Водночас, найбільш розповсюдженою формою державно-приватного партнерства в галузі реалізації інфраструктурних проектів, є концесійний договір, характеристика якого буде здійснена здобувачем у наступних розділах дослідження. Однак, характеризуючи Закон України «Про концесію», варто наголосити на відсутності в його нормах систематизованої сукупності спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. А закріплені у ст.ст. 6, 11 та 23 засадничі положення, лише частково відображають специфіку та різноманіття вищевказаних правовідносин.

Наприклад, жодним чином в Законі «Про концесію» не згадується принцип стратегічного планування та пріоритетності. Характерною особливістю реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, є тривалі терміни їх здійснення. Наприклад, відповідно до частини 1 статті 3 Закону України «Про концесію», концесійний договір укладається на визначений договором строк, який має становити не менше п'яти років та не більше 50 років, крім строку концесійного договору щодо будівництва та подальшої експлуатації автомобільних доріг, який має становити не менше 10 років.

З огляду на довгостроковий характер інфраструктурних проектів та їх значний вплив на економічний і соціальний розвиток держави, реалізація проектів державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури здійснюється на основі стратегічних планів та пріоритетів розвитку інфраструктури, визначених на національному та регіональному рівнях. У цьому контексті, актуалізується потреба у чіткому визначенні пріоритетних напрямів розвитку інфраструктури на державному та регіональному рівнях, а також узгодженні проектів державно-приватного партнерства з вищевказаними стратегічними цілями.

Отже, на нашу думку, принцип стратегічного планування та пріоритетності має закріпити обов'язковість узгодження концесійних проектів з національними та регіональними стратегіями соціально-економічного розвитку, галузевими програмами та генеральними планами розвитку територій, забезпечуючи їхню спрямованість на досягнення стратегічних цілей держави та задоволення пріоритетних суспільних потреб у сфері інфраструктури.

Також, варто вказати на необхідність нормативного визначення, наразі не закріпленого в Законі України «Про концесію», принципу технологічної модернізації та інноваційності, унормування якого обумовлено тим, що інфраструктурні проекти реалізація яких здійснюється на умовах державно-приватного партнерства, мають на меті сприяння технологічній модернізації

галузі, впровадженню інноваційних рішень та підвищенню технічного рівня інфраструктурних об'єктів.

Будучи спеціальним принципом адміністративно-правового регулювання, принцип технологічної модернізації та інноваційності, з одного боку, конкретизує зміст загальних принципів здійснення державно-приватного партнерства. Наприклад, принцип забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера, закріплений у статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство», є ширшим за змістом, оскільки забезпечення технологічної модернізації та інноваційності виступає в якості одного з напрямів досягнення вищої ефективності інфраструктурного проекту, поряд з оптимізацією управлінських процесів, залученням передового досвіду, підвищенням якості послуг, зниженням витрат та більш ефективним розподілом ризиків.

З іншого боку, принцип технологічної модернізації та інноваційності сам виступає в якості правової основи для норм, закріплених у низці законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема, відповідно до преамбули Закону України «Про концесію», метою реалізації інфраструктурних проектів є модернізація інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг, що передбачає використання сучасних технологій, матеріалів та методів управління для підвищення ефективності та якості інфраструктурних об'єктів.

Відповідно до пункту 21 Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384 [8], серед додаткових умов, які може включати договір державно-приватного партнерства, визначено «залучення інновацій та енергозберігаючих технологій під час виконання договору». Зазначена норма виступає яскравим проявом вищевказаного принципу реалізації інфраструктурних проектів.

Також, відповідно до пункту 13 Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, аналіз ефективності інфраструктурного проекту проводиться на підставі пропозиції шляхом:

- детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства за результатами аналізу, зокрема, підвищення якості послуг та рівня забезпечення попиту товарами (роботами, послугами);

- обґрунтування вищої ефективності проекту із залученням приватного партнера порівняно з реалізацією проекту без такого залучення.

Іншими словами, аналіз ефективності інфраструктурного проекту проводиться у точній відповідності з принципом технологічної модернізації та інноваційності, шляхом оцінки потенціалу впровадження новітніх технологій, матеріалів та управлінських рішень, що забезпечують підвищення якості, ефективності та екологічності інфраструктурного об'єкта, а також сприяють створенню додаткової вартості та конкурентних переваг.

Таким чином, запровадження принципу технологічної модернізації та інноваційності, на нашу думку, сприятиме створенню правового підґрунтя щодо стимулювання залучення приватних партнерів, здатних забезпечити використання передових технологій, матеріалів та управлінських рішень, що сприятиме підвищенню якості, ефективності та екологічності інфраструктурних об'єктів.

Варто також звернути увагу на доцільність нормативного закріплення в Законі України «Про концесію» принципу врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад, включення якого до правового фундаменту реалізації інфраструктурних проектів підкреслить необхідність врахування соціально-економічних, екологічних та культурних особливостей регіонів при плануванні та реалізації проектів державно-приватного партнерства, а також залучення представників місцевих громад до обговорення та прийняття рішень, що їх стосуються.

Правовим підґрунтям надання нормативного визначення принципу врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад є норми Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Зокрема, стаття 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство», визначає територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, в якості суб'єктів, які беруть участь на боці держави у реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства.

Крім того, стаття 7 коментованого Закону наділяє органи місцевого самоврядування компетенцією щодо підготовки пропозицій про здійснення державно-приватного партнерства стосовно об'єктів комунальної власності, які в подальшому подаються на розгляд відповідних місцевих рад. Зазначена правомочність є підставою для визначення місцевими громадами пріоритетності інфраструктурних проектів та необхідності реалізації таких проектів на своїй території.

Також, відповідно до пункту 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, що свідчить про наділення територіальних громад широкими повноваженнями у сфері управління комунальною інфраструктурою та можливостями впливати на прийняття рішень щодо реалізації інфраструктурних проектів на їхній території, враховуючи місцеві особливості та потреби та керуючись принципом врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад.

Важливе практичне значення для ефективного функціонування національної інфраструктури належить принципу забезпечення інтероперабельності та сумісності інфраструктурних мереж, значення якого полягає у створенні правових підстав для забезпечення сумісності та взаємодії різних інфраструктурних мереж та об'єктів (наприклад, транспортних, енергетичних, інформаційних). Представляється, що включення цього принципу

до Закону України «Про концесію» сприятиме узгодженому розвитку інфраструктури в рамках інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, запобігаючи фрагментації та підвищуючи загальну ефективність інфраструктурного комплексу країни.

Варто наголосити, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» не містить прямого посилання на інтероперабельність, як на принцип адміністративно-правового регулювання здійснення державно-приватного партнерства. Загальні принципи коментованого законодавчого акту, такі як «забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера» (стаття 3), передбачають необхідність інтегрованого підходу до реалізації інфраструктурних проектів. При цьому, ефективність інфраструктурного проекту не може бути досягнута без забезпечення сумісності та взаємодії між різними інфраструктурними мережами.

У той же час, відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» [77], в Україні діють технічні регламенти та національні стандарти, які встановлюють вимоги до технічних характеристик та сумісності інфраструктурних об'єктів. Ці нормативні акти є обов'язковими для застосування при проектуванні, будівництві та експлуатації інфраструктурних об'єктів, що забезпечує їхню сумісність.

Докладний аналіз коментованого законодавчого акту дозволяє констатувати, що його положення недостатньо врегульовують відносини щодо організації та здійснення оцінки відповідності інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства. Зокрема, коментований законодавчий акт встановлює загальні принципи та процедури оцінки відповідності, але, водночас, не містить детальних вимог до конкретних видів інфраструктурних об'єктів, таких як: дороги, мости, тунелі, енергетичні мережі тощо. На нашу думку, це може призвести до неоднозначного тлумачення вимог та ускладнити процес оцінки відповідності.

Попри те, що Закон «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» ретельно визначає повноваження органів виконавчої влади щодо розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів, варто звернути увагу на відсутність норм, спрямованих на забезпечення чітких механізмів координації між різними органами оцінки відповідності, що може призвести до дублювання їх функцій.

Також, варто звернути увагу на необхідність унормування принципу адаптивності та гнучкості договорів державно-приватного партнерства. Актуальність надання правової форми зазначеному принципу обумовлено довготривалістю договорів державно-приватного партнерства, дія яких відбувається в умовах змінних економічних, технологічних та соціальних обставин. Включення принципу адаптивності та гнучкості договорів державно-приватного партнерства передбачатиме можливість внесення обґрунтованих змін до умов договору, зберігаючи при цьому баланс інтересів сторін та забезпечуючи стабільність реалізації інфраструктурного проекту.

Таким чином, пропонуємо доповнити Закон України «Про концесію» статтею 3-1 «Принципи реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії», включивши до вказаної норми наступні принципи:

- стратегічного планування та пріоритетності;
- технологічної модернізації та інноваційності;
- врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад;
- забезпечення інтегрованості та сумісності інфраструктурних мереж;
- адаптивності та гнучкості договорів державно-приватного партнерства.

Важливу роль у адміністративно-правовому регулюванні реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства відіграють галузеві принципи реалізації інфраструктурних проектів, значення яких проявляється у конкретизації та адаптації загальних принципів, визначених в Законах України «Про державно-приватне партнерство» та «Про концесію», щодо специфіки окремих галузей інфраструктури. Представляється, що галузеві

принципи відображають специфічні вимоги та характеристики окремих галузей, такі як технічні стандарти, екологічні норми, вимоги безпеки, що є важливими для ефективної реалізації інфраструктурних проектів.

Традиційно, в науковій літературі під галузевими принципами розуміють основні, керівні засади, що відображають специфіку та особливості окремих галузей права та визначають напрями їхнього розвитку, зміст та характер правового регулювання відповідних суспільних відносин [78, с. 69]. Таким чином, оптимізація галузевого нормативно-правового забезпечення відіграє суттєву роль у підвищенні ефективності реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства.

Докладний аналіз Законів України «Про автомобільні дороги» [79], «Про залізничний транспорт» [33], «Про морські порти України» [29], «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2050 року» [80] тощо, дозволяє констатувати недостатнє урегулювання нормами вищевказаних нормативно-правових актів вимог дотримання екологічної безпеки під час реалізації інфраструктурних проектів.

Характерною рисою вищевказаних законодавчих актів є те, що законодавець, як правило, не приділяє уваги визначенню системи галузевих принципів адміністративно-правового регулювання, обмежуючись позначенням у тексті нормативно-правового акту лише деяких принципів, а саме:

- «експлуатаційне утримання автомобільних доріг загального користування та інших видів автомобільних доріг може здійснюватися ... за принципом забезпечення їх експлуатаційного стану відповідно до нормативно-правових актів, норм та стандартів» (стаття 6 Закону «Про автомобільні дороги»);

- «підприємства залізничного транспорту загального користування здійснюють свою діяльність на основі поєднання принципів державного регулювання та ринкових відносин» (стаття 10 Закону «Про залізничний транспорт»).

Лише в статті 4 Закону України «Про морські порти України» визначено систематизований перелік галузевих принципів організації функціонування та розвитку морських портів. При цьому, у нормах коментованого законодавчого акту відсутні галузеві принципи, які визначають правову основу реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства.

У цьому контексті, пропонується доповнити статтю 4 Закону України «Про морські порти України» принципами:

- пріоритетності забезпечення безпеки судноплавства, який передбачає в якості головної умови реалізації інфраструктурних проектів у морських портах, забезпечення безпеки судноплавства, вантажних операцій, працівників та відвідувачів портів;

- інтегрованого розвитку портової інфраструктури, спрямованого на забезпечення узгодження розвитку морських портів з іншими видами транспорту (залізничним, автомобільним, річковим) та логістичними центрами;

- сталого екологічного розвитку портової інфраструктури, розбудова якої має здійснюватися з урахуванням екологічних обмежень та необхідності збереження морських екосистем для майбутніх поколінь.

Отже, наприкінці цього дослідження варто зробити ряд висновків та пропозицій стосовно удосконалення принципів адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів являють собою фундаментальні засадничі положення, урегульовані нормами адміністративного права, які відображають закономірності та потреби публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, шляхом визначення цілей, завдань, механізмів та меж адміністративно-правового впливу на відносини між публічними та приватними партнерами, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг.

Характеристику принципів адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів здійснено, шляхом виокремлення трьох груп принципів, а саме: загальних, спеціальних та галузевих.

Аналіз загальних принципів ефективного управління у сфері здійснення державно-приватного партнерства, закріплених у Рекомендаціях Європейської економічної комісії ООН, дозволив надати пропозиції щодо доповнення статті 3 Закону України «Про державно-приватне партнерство» принципом підзвітності обох партнерів щодо реалізації інфраструктурного проекту, вимога унормування якого обумовлюється необхідністю правового врегулювання порядку звітування державного партнера щодо результатів участі в інфраструктурному проекті, який наразі не передбачений чинним законодавством.

На підставі аналізу Закону України «Про концесію», встановлено відсутність в його положеннях систематизованої сукупності спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. А закріплені у ст.ст. 6, 11 та 23 цього Закону принципи, лише фрагментарно відображають специфіку та різноманіття правовідносин у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах концесії.

На цій підставі, автором запропоновано доповнити Закон України «Про концесію» новою статтею 3-1 «Принципи реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії», зокрема такими принципами як: а) стратегічного планування та пріоритетності; б) технологічної модернізації та інноваційності; в) врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад; г) забезпечення інтероперабельності та сумісності інфраструктурних мереж; д) адаптивності та гнучкості договорів концесії.

Розкрито значення галузевих принципів реалізації інфраструктурних проектів, роль яких проявляється у конкретизації та адаптації загальних принципів здійснення державно-приватного партнерства щодо специфіки окремих галузей інфраструктури.

На підставі аналізу галузевих законів України, на предмет нормативного закріплення галузевих принципів реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, запропоновано доповнити статтю 4 Закону України «Про морські порти України» принципами: 1) пріоритетності забезпечення безпеки судноплавства; 2) інтегрованого розвитку портової інфраструктури; 3) сталого екологічного розвитку портової інфраструктури.

Висновки до розділу 1

1. Розкрито сутність державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як адміністративно-правової категорії, зокрема встановлено, що характерною рисою таких правовідносин є поєднання публічного та приватного інтересів у процесі досягнення спільних цілей взаємодії держави та бізнесу. Створюючи та заохочуючи такі публічно-приватні партнерські відносини, держава удосконалює ефективність методів адміністрування у сфері господарювання, делегуючи функції управління державною власністю суб'єктам приватного права, які, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, активно використовують організаційно-управлінські важелі впливу на суспільні відносини у галузі функціонування виробництва, залучають інвестиції у бізнес-проекти, мінімізують ризики підприємницької діяльності тощо.

Визначено поняття державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як юридично оформленої, довгострокової співпраці між суб'єктом публічного права (органами державної влади, місцевого самоврядування, державними чи комунальними установами) та суб'єктами приватного права (фізичними або юридичними особами), що здійснюється на договірній основі з метою реалізації інфраструктурних проектів, важливих для держави та суспільства, із розподілом ризиків, ресурсів, відповідальності та збереженням державного контролю.

Окреслено ключові ознаки державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії, серед яких: участь у правовідносинах

суб'єкта публічного права, наділеного державно-владними повноваженнями; укладення юридично оформленої угоди, що визначає механізми співпраці, розподіл прав, обов'язків і відповідальності сторін; наявність суспільно значущої мети, яка поєднує інтереси держави та приватного сектору; довгостроковий характер взаємодії; узгоджений розподіл ризиків між державним та приватним партнерами; обов'язкове здійснення державного контролю за функціонуванням об'єкта державно-приватного партнерства; пріоритет норм адміністративного права в регулюванні партнерських правовідносин, що зумовлює провідну роль публічного адміністрування у зазначеній сфері.

Обґрунтовано доцільність використання в статті 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» категорії «публічний» як ознаки, що відображає сутність партнерських відносин між державою та бізнесом. Зокрема, запропоновано замість терміну «державно-приватне партнерство» вживати ширше поняття «публічно-приватне партнерство», яке більш точно відповідає природі відповідних правовідносин, а також охоплює не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування як рівноправних публічних партнерів.

2. Визначено поняття нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, в якості системи взаємопов'язаних між собою нормативно-правових актів, встановлених уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування, що визначають порядок і умови ініціювання, підготовки, конкурсного відбору, укладення, виконання, контролю та припинення договорів між державними та приватними партнерами, з метою проектування, будівництва, реконструкції, модернізації, фінансування, управління й експлуатації об'єктів інфраструктури, які мають стратегічне значення для держави та суспільства.

Обґрунтовано необхідність конкретизації на підзаконному рівні норми, визначеної частиною 2 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», шляхом нормативного закріплення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів

реалізації інфраструктурного проекту, з визначенням у звіті: а) обсягів та якості виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проекту; б) кількості нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; в) обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання вітчизняного виробництва; г) впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природного середовища тощо.

Наголошено на необхідності закріплення в Законі України «Про державно-приватне партнерство» мінімальної частки інвестицій приватного партнера в інфраструктурний проект; визначення етапів реалізації інфраструктурних проектів та законодавчо закріплених механізмів стимулювання участі іноземних інвесторів; імовірних ризиків від реалізації інфраструктурних проектів та визначення механізму їх компенсації; визначення компетенції Мінрегіону та Державного фонду регіонального розвитку, як провідних суб'єктів реалізації інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства.

Здійснено систематизацію інфраструктурних об'єктів відповідно до критерію адміністративно-правової охорони в рамках забезпечення національної безпеки держави, зокрема виділено такі категорії: а) об'єкти транспортної інфраструктури; б) об'єкти енергетичної інфраструктури; в) об'єкти інфраструктури комунального господарства; г) об'єкти інформаційно-комунікаційної інфраструктури; д) об'єкти соціальної інфраструктури; е) об'єкти оборонного та безпекового призначення.

3. Охарактеризовано принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури, які становлять собою фундаментальні засадничі положення, закріплені нормами адміністративного права, що відображають об'єктивні закономірності та потреби публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Виокремлено три групи принципів державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, а саме: загальні принципи, які регулюють публічно-правові відносини в цілому;

спеціальні – характерні саме для сфери державно-приватного партнерства; та галузеві – зумовлені особливостями реалізації інфраструктурних проектів у конкретних секторах економіки.

У контексті підкреслення значення спеціальних та галузевих принципів проаналізовано Закон України «Про концесію» та «Про морські порти України». Зокрема, в Законі України «Про концесію» встановлено відсутність систематизованої сукупності спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства, а закріплені у ст.ст. 6, 11 та 23 цього Закону норми лише фрагментарно відображають відповідні правовідносини. У зв'язку з цим, запропоновано доповнити Закон України «Про концесію» новою статтею 3-1 «Принципи реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії», зокрема такими принципами як: а) стратегічного планування та пріоритетності; б) технологічної модернізації та інноваційності; в) врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад; г) забезпечення інтероперабельності та сумісності інфраструктурних мереж; д) адаптивності та гнучкості договорів концесії.

З метою законодавчого визначення галузевих принципів реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, запропоновано доповнити статтю 4 Закону України «Про морські порти України» принципами: 1) пріоритетності забезпечення безпеки судноплавства; 2) інтегрованого розвитку портової інфраструктури; 3) сталого екологічного розвитку портової інфраструктури.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ІНФРАСТРУКТУРНІЙ ГУЛУЗІ

2.1. Система та адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Розв'язання наукової проблеми, що становить предмет даного дисертаційного дослідження, доцільно, на наш погляд, здійснювати за двома взаємопов'язаними напрямками, які утворюють автономні, проте концептуально поєднані вектори наукового пошуку в межах спільної предметної площини.

Перший напрям передбачає надання теоретико-правового обґрунтування адміністративно-правового статусу як важливої категорії адміністративного права, навколо сутності якої триває жвава наукова полеміка.

Другий напрям дослідження зосереджено на визначенні системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства, що, насамперед, обумовлено множинністю публічних органів, до числа яких належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, виконавчі органи територіальних громад, а також державні установи, що відрізняються між собою за правовим статусом і, відповідно, за обсягом та спрямованістю компетенції у контексті реалізації інфраструктурних проектів.

Таким чином, комплексне розв'язання окреслених завдань, у межах обох блоків дослідження, надасть можливість розкрити змістовні характеристики адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо імплементації інфраструктурних проектів.

Отже, вирішення першого завдання, визначеного в межах даного дослідження, зумовлює потребу у розкритті змісту адміністративно-правового статусу як фундаментальної категорії адміністративного права, аналізі його внутрішньої структури та характеристиці ключових структурних елементів.

Питання щодо теоретико-правового обґрунтування адміністративно-правового статусу належить до числа не нових, але й дотепер не вирішених напрямів наукового пошуку.

Провідні українські вчені-адміністративісти повсякчас по-різному тлумачать сутність адміністративно-правового статусу, залежно від його носія, яким, залежно від різновиду адміністративно-правових відносин, може бути або орган публічного адміністрування, або ж посадова особа цього органу.

Звернення до довідкової літератури дозволяє констатувати, що етимологія терміну «статус» має латинське походження, базове розуміння якого пов'язане із правовим положенням суб'єкта владних повноважень в системі інших подібних суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Наприклад, відповідно до Словника іншомовних слів за редакцією Л. О. Пустовіт, О.І Скопненко, Г. М. Сюта, статус тлумачиться в якості правового становища осіб [81, с. 858].

Тлумачний словник української мови за редакцією Т.В. Ковальнової та Л.П. Ковриги визначає правове становище осіб, організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків» [82, с. 572].

Представляється, що підхід, запропонований Т.В. Ковальновою та Л.П. Ковригою, значно звужує зміст правового статусу, оскільки зводить його переважно до прав і обов'язків суб'єктів, залишаючи поза увагою низку важливих структурних елементів, без яких ця правова категорія втрачає свою комплексність. Натомість, слушною є позиція тих авторів, які включають до змісту правового статусу суб'єкта владних повноважень не лише сукупність прав та обов'язків, але й мету, завдання, принципи діяльності, юридичну відповідальність, компетенцію, гарантії реалізації та захисту прав, порядок набуття й припинення статусу, коло предметів відання, а також організаційно-функціональні взаємозв'язки з іншими суб'єктами у системі публічної влади. Таким чином, наведене тлумачення має суто лексикографічний характер і не

відображає специфіку правового статусу як багатовимірної галузевої конструкції.

У той же час, багатовимірність та комплексність розуміння правового статусу, відображені в юридичній доктрині, сприяли формуванню низки авторських підходів до визначення його змісту та структури. У межах юридичної науки це зумовило виокремлення відповідних родових категорій, зокрема: кримінально-правового, адміністративно-правового, цивільно-правового статусів та інших галузевих різновидів [83, с. 86].

Торкаючись питання щодо сутності правового статусу в галузі адміністративного права, переважна більшість вчених наполягає на його ключовій ролі яка має теоретичне і практичне значення, зумовлене якістю показників, за якими розробляються висновки про рівень правової зрілості держави та суспільства [84, с. 525]. Варто погодитися із висновком про те, що правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин виконує не лише регулятивну функцію, а й виступає своєрідним індикатором правової зрілості державного апарату, ступеня демократичності суспільних відносин і ефективності механізмів публічного адміністрування. Разом із тим, важливо підкреслити, що з науково-теоретичної позиції досліджуване правове явище не є ізольованим елементом, а формується в контексті функціонування адміністративно-правового механізму загалом. Тому його оцінка має базуватися на системному аналізі взаємодії його структурних елементів у межах конкретних адміністративно-правових відносин.

Опосередковано, зазначену позицію підтверджував відомий український фахівець у галузі адміністративного права, В.Б. Авер'янов, який в основу поняття адміністративно-правового статусу вкладав, поряд із компетенцією, яка слугує основним компонентом змісту правового статусу кожного органу, також низку важливих елементів, таких як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [85, с. 247].

В контексті формування методології дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів державно-приватного партнерства, представляється важливим охарактеризувати ряд наукових підходів, які мають спільний характер щодо розуміння адміністративно-правового статусу як сукупності правових характеристик, що визначають місце суб'єкта в системі публічного управління, його завдання, повноваження, функції, підпорядкування та правові межі діяльності.

Зокрема, варта уваги позиція Д.К. Катрич, відповідно до якої адміністративно-правовий статус Національної поліції трактується як система нормативно визначених цілей, завдань, компетенційних та організаційних елементів, акцентує увагу на функціональному зв'язку статусу з реалізацією публічної функції держави [86, с. 34]. Релевантність зазначеного підходу для дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів державно-приватного партнерства, полягає у реалізації органами (підрозділами) Національної поліції, які також, як і державні партнери, належать до числа суб'єктів публічного адміністрування, окремих функцій державно-владного характеру, виконуючи завдання в межах, визначених законодавством.

Водночас у визначенні, запропонованому О.Б. Мороз та К.М. Костовською, фокус зроблено на місці підрозділів ювенальної превенції у системі адміністративно-правових відносин та на структурному аналізі елементів правового статусу [87, с. 310], що також дозволяє більш глибоко зрозуміти інституційні особливості суб'єкта публічного адміністрування, оскільки представляє наукову цінність для характеристики статусу партнерів у межах державно-приватного співробітництва, які, попри відмінності у правовій природі, також мають структурно-функціональні параметри, що підлягають дослідженню через призму адміністративного права.

Таким чином, аналіз запропонованих підходів дозволяє зробити два важливі висновки, перший з яких полягає у сприйнятті ролі адміністративно-правового статусу, як теоретико-правової категорії, яка має суттєве значення для

визначення місця суб'єкта адміністративно-правових відносин у системі споріднених суб'єктів.

Поряд із цим, умовиводи вчених щодо сутності адміністративно-правового статусу дозволяють виокремити структурні елементи окресленого правового явища, до числа яких належить: правосуб'єктність, компетенція, функціональне призначення, організаційна структура, підвідомчість, а також правові гарантії реалізації наданих повноважень. Зазначені елементи у сукупності забезпечують можливість повноцінного виконання суб'єктом покладених на нього завдань у межах адміністративно-правового регулювання та дозволяють здійснити комплексну оцінку його місця й ролі у механізмі публічного адміністрування.

При цьому, характеризуючи перелік вищевказаних елементів, варто наголосити на пріоритетному значенні компетенції, важливість якої, в контексті визначення правового положення суб'єктів державно-приватного партнерства, проявляється у її здатності визначати обсяг та межі державно-владних повноважень, закріплених у нормативно-правових актах, що, у свою чергу, безпосередньо впливає на ефективність реалізації функцій суб'єкта у сфері публічного адміністрування. Саме компетенція як системоутворювальний елемент адміністративно-правового статусу є тим критерієм, який дає змогу чітко окреслити функціональну роль відповідного суб'єкта, забезпечити правову визначеність його дій у межах державно-приватного партнерства, а також досягти узгодженості у взаємодії з іншими учасниками адміністративно-правових відносин.

При цьому, здійснення наголосу на центральному місці компетенції в структурі адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства, не є випадковим, оскільки підтверджується теоретичними умовиводами та практикою державно-приватних відносин.

У наукових підходах до визначення компетенції органів публічної влади М.М. Андріїв обґрунтовано підкреслює її фундаментальне значення як однієї з базових категорій не лише у правознавстві, але й у сфері публічного управління

та адміністрування. На думку вченого, закріплення певного обсягу повноважень за відповідними суб'єктами публічної влади виступає механізмом нормативного впорядкування їхньої організації та діяльності, що, у свою чергу, забезпечує можливість цілісного уявлення про функціональну роль таких органів у державному механізмі, а також про характер їхніх взаємозв'язків з іншими суб'єктами владних і суспільних відносин [88, с. 46].

С.Л. Пижов обґрунтовано акцентує увагу на одній із ключових характеристик компетенції — її здатності втілювати в собі повноваження та функції управлінської діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Аналізуючи повноваження територіальних сервісних центрів МВС, дослідник доходить висновку, що зовнішні та внутрішні функції, визначені у розділі II Положення про ТСЦ МВС [89], відображають основні напрями діяльності цих органів, які реалізуються в межах їхньої компетенції. При цьому, за логікою викладеного в нормативно-правовому акті матеріалу, зміст повноважень має відповідати встановленим функціям. Виходячи з цього, С.Л. Пижов пояснює відсутність у зазначеному Положенні окремого розділу, присвяченого повноваженням територіальних сервісних центрів, їхнім фактичним охопленням у межах функціонального змісту [90, с. 111].

Таким чином, важливість компетенції в діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів обумовлена особливостями адміністративно-правового статусу цих суб'єктів, що підтверджується:

- багаторівневою правосуб'єктністю державних партнерів, що виражається у їх належності до різних рівнів публічної влади та зумовлює відмінності, залежно від юрисдикції, компетенції та сфери впливу на партнерські відносини щодо реалізації інфраструктурних проєктів;

- комплексним характером компетенції, яка передбачає не лише реалізацію управлінських функцій, безпосередньо властивих органам публічного адміністрування, але й здійснення ними специфічних повноважень, які включають участь зазначених суб'єктів у адміністративних правовідносинах

щодо укладання адміністративних договорів у сфері державно-приватного партнерства, організації та здійсненні контролю щодо реалізації інфраструктурних проектів, здійсненні публічних закупівель, участі у наглядових радах тощо;

- поєднанням в діяльності державного партнера публічного та приватного інтересу, що проявляється у певному «балансуванні» суб'єкта публічного адміністрування між інтересами держави (громади) та приватного інвестора;

- наявністю регуляторного впливу контролюючих органів на публічного суб'єкта державно-партнерських відносин, який залишається об'єктом контролю з боку юрисдикційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України тощо.

Отже, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів — це закріплене нормами адміністративного права правове положення зазначених суб'єктів, яке характеризується закріпленою за ними компетенцією, реалізація якої забезпечує досягнення мети, виконання завдань та здійснення функцій у формуванні та реалізації державної політики спрямованої на адміністрування інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства.

У науковій літературі мають місце численні спроби систематизувати перелік суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства. Водночас, важко погодитися із висновками тих учених, які намагаються безпідставно звузити коло зазначених органів, зосереджуючись на характеристиці лише тих, які відіграють лідируючу роль. Зокрема, ми не розділяємо позицію Д.С. Бондаренка, який відносить до числа уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства: Кабінет Міністрів України; Міністерство економіки України; та органи місцевого самоврядування [91, с. 353].

Представляється, що поняття суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів є ширшим за своїм змістом і

функціональним спрямуванням діяльності цих суб'єктів. До нього належать різні категорії органів: частина з них входить до системи органів державної влади, інші наділені окремими повноваженнями, спрямованими безпосередньо на забезпечення реалізації таких проектів, тоді як треті — виконують допоміжні або супровідні функції, пов'язані з цією сферою лише опосередковано. Така класифікація свідчить про різнорівневу залученість відповідних суб'єктів до процесу публічного адміністрування в інфраструктурній галузі, що, своєю чергою, вимагає здійснення їхньої систематизації.

Тож, спираючись на висловлену гіпотезу стосовно трирівневої структури суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів, вважаємо за доцільне здійснити їх систематизацію за трьома групами, а саме:

1. Суб'єкти, які здійснюють формування та реалізують державну політику у сфері державно-приватного партнерства (центральні органи виконавчої влади):

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство економіки України;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство розвитку громад та територій України;
- Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України

2. Суб'єкти, що реалізують управлінські повноваження щодо державного майна або забезпечують супровід угод у сфері державно-приватного партнерства:

- Фонд державного майна України;
- органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації;
- галузеві центральні органи виконавчої влади (у разі реалізації спеціалізованих проектів, наприклад, у сфері охорони здоров'я, освіти, транспорту тощо).

3. Суб'єкти, що здійснюють контрольню-наглядову діяльність та регулювання окремих аспектів державно-приватного партнерства:

- Антимонопольний комітет України;

- Рахункова палата України;
- Державна аудиторська служба України.

На підставі запропонованої систематизації, вважаємо за доцільне здійснити аналіз компетенції зазначених суб'єктів, який надасть можливість виявити рівень нормативної визначеності їх повноважень, встановити наявність дублювання функцій або прогалин у правовому регулюванні, а також оцінити ефективність взаємодії між ними у процесі реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

У науковій літературі стан та обсяг компетенції вищевказаних суб'єктів характеризується низьким рівнем міжінституційної координації, дублюванням окремих функцій, суперечності у пріоритетах діяльності, а головне – відсутність єдиного органу, відповідального за стратегічне планування й управління процесами реалізації державно-приватного партнерства.

Зокрема, слід підтримати думку Я.В. Гонтарука про відсутність чіткого законодавства, яке регулює діяльність на умовах державно-приватного партнерства; складні й тривалі процедури узгодження та отримання дозволів; недостатня поінформованість потенційних інвесторів про переваги державно-приватного партнерства тощо [92, с. 291]. І.В. Доленко висловлює переконливу думку про високу вірогідність виникнення суттєвих ризиків для реалізації інфраструктурних проєктів на засадах державно-приватного партнерства, за умови недостатнього рівня координації та ефективності роботи центральних і місцевих органів влади, державних підприємств та приватних партнерів [93, с. 86].

Слід наголосити, що низька ефективність діяльності цих органів зумовлюється кількома чинниками. По-перше, відсутність чіткого розподілу відповідальності між суб'єктами публічного адміністрування призводить до затримок у прийнятті управлінських рішень та реалізації проєктів. По-друге, спостерігається недостатній рівень інституційної спроможності частини органів, зокрема на місцевому рівні, що унеможливорює повноцінне забезпечення виконання функцій, пов'язаних із супроводженням інфраструктурних ініціатив.

По-третє, наявна правова база не забезпечує належного механізму координації між державними органами та приватними партнерами, що створює правову невизначеність для інвесторів.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне у цьому дисертаційному дослідженні здійснити поглиблений аналіз правового регулювання та фактичної реалізації повноважень кожного із зазначених суб'єктів у сфері державно-приватного партнерства, зокрема – у контексті реалізації інфраструктурних проектів. Це дозволить перевірити нашу гіпотезу щодо фрагментарності компетенції суб'єктів публічного адміністрування та низького рівня координації у цій сфері, а також виявити потенційні напрями інституційної та нормативно-правової оптимізації системи управління державно-приватного партнерства в Україні.

Проте, головний акцент у цьому параграфі дисертації нами буде зроблено на аналізі повноважень першої (лідуючої) групи суб'єктів та їх координаційної ролі у процесі реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства. При цьому, характеризуючи повноваження першої групи суб'єктів, варто зупинитися на ролі Кабінету Міністрів України у реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Зокрема, відповідно до пункту першого статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України:

- забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

- здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим

державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

- сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

- забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку.

Також, виходячи зі змісту Закону України «Про державно-приватне партнерство», Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями за окремими напрямками реалізації державно-приватного партнерства, а саме:

- проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства (стаття 10);

- прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства чи про недоцільність його здійснення, щодо об'єктів державної форми власності (за умови невизначення органу виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності) (стаття 13);

- прийняття рішення про проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера щодо об'єктів державної форми власності (за умови невизначення органу виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності) (стаття 13);

- проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності або об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим (стаття 14);

- зміни приватного партнера, відповідно до умов прямого договору (стаття 17);

- прийняття рішення про надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства (стаття 18) тощо.

Аналіз вищевказаних повноважень Кабінету Міністрів України дає підстави для висновку, що Уряд відіграє ключову роль у формуванні державної економічної політики та визначенні загальнодержавних пріоритетів розвитку, що створює підґрунтя для формування та реалізації ініціатив у сфері державно-приватного партнерства.

Спираючись на визначену нормами вищевказаних законодавчих актів компетенцію, слід констатувати, що Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями, які дозволяють цьому суб'єкту публічного адміністрування виконувати нормотворчі, організаційно-розпорядчі та координаційні функції. Зазначену думку також поділяє й І.В. Доленко, який переконаний в тому, що в сфері державно-приватного партнерства Уряд наділений нормотворчими, адміністративно-організаційними та стратегічними функціями, реалізація яких здійснюється шляхом забезпечення балансу державних та приватних інтересів, сприяння розвитку інвестиційного потенціалу країни та формування умов для ефективного використання об'єктів державної власності [93, с. 89].

У цілому погоджуючись із висловленим твердженням, варто наголосити на важливій координаційній ролі Кабінету Міністрів України, що дозволяє зазначеному суб'єкту публічного адміністрування забезпечувати узгодженість дій центральних органів виконавчої влади, оптимізувати управлінські процеси у сфері державно-приватного партнерства, формувати єдину державну політику щодо забезпечення реалізації інфраструктурних проєктів центральними органами виконавчої влади, а також здійснювати контроль за ефективністю використання публічних ресурсів, залучених до партнерських ініціатив.

Таким чином, значення координаційної функції в діяльності Уряду у сфері діяльності центральних органів виконавчої влади полягає у забезпеченні міжвідомчої (координаційної) взаємодії ЦОВВ, формуванні єдиної державної

політики у сфері державно-приватного партнерства, а також прийнятті стратегічних рішень, необхідних для реалізації інфраструктурних проектів на загальнодержавному рівні.

Водночас, прямої норми, яка б встановлювала повноваження Кабміну щодо координації діяльності ЦОВВ у сфері державно-приватного партнерства, чинне законодавство не визначає, у зв'язку з чим вважаємо за доцільне надати пропозиції щодо нормативного закріплення відповідних координаційних повноважень Кабінету Міністрів України в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», з одночасним визначенням на підзаконному рівні чітких механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також іншими учасниками процесу реалізації партнерських відносин.

Отже, пропонується доповнити пункт перший частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» абзацом наступного змісту: «координує діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства».

На рівні центральних органів виконавчої влади повноваженнями у сфері державно-приватного партнерства наділені Міністерство економіки України; Міністерство фінансів України; Міністерство інфраструктури України.

Зокрема, відповідно до абзацу четвертого пункту 1 Положення про Міністерство економіки України визначено завдання Мінекономіки щодо формування та реалізації державної інвестиційної політики, державної інноваційної політики в реальному секторі економіки, державної зовнішньоекономічної політики, державної політики у сфері розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства [94].

З метою реалізації вказаного завдання, зокрема, у сфері державно-приватного партнерства, Мінекономіки:

- 1) проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства;
- 2) здійснює методологічне забезпечення проведення перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

3) проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, зокрема оцінку та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

4) проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, зокрема під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера;

5) бере участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства;

6) веде облік договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зокрема концесійних договорів;

7) проводить моніторинг виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зокрема концесійних договорів;

8) веде реєстр довгострокових зобов'язань в рамках здійснення державно-приватного партнерства (концесії).

Отже, Міністерство економіки України, будучи центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на формування й реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства, виступає ключовим координуючим суб'єктом публічного адміністрування в сфері реалізації інфраструктурних проектів. Відповідно до положень чинного законодавства, Мінекономіки забезпечує здійснення комплексу організаційних, аналітичних та моніторингових функцій, спрямованих на підвищення ефективності реалізації інфраструктурних проектів, включаючи методологічне забезпечення, облік, оцінку ризиків, а також контроль за виконанням договорів.

На практичному рівні зазначена діяльність Мінекономіки проявляється, зокрема, у: а) супроводі концесійних конкурсів та участі у формуванні умов для залучення приватних інвесторів до реконструкції, модернізації та управління об'єктами критичної інфраструктури; б) розробленні типових договорів державно-приватного партнерства, методичних рекомендацій щодо оцінки бюджетних ризиків; в) веденні реєстрів концесійних договорів і зобов'язань;

г) моніторингу виконання інфраструктурних проектів, включаючи своєчасне виявлення відхилень, коригування стратегій управління та вжиття заходів впливу у випадку неналежного виконання зобов'язань приватною стороною.

Таким чином, Мінекономіки фактично виконує роль методологічного центру, аналітичного координатора та адміністративного гаранта у сфері державно-приватного партнерства, що обумовлює його центральне місце в архітектурі публічного управління інфраструктурними проектами, зокрема у частині управління об'єктами державної власності, а також забезпечення прозорості, підзвітності та раціонального використання державних ресурсів.

Разом з тим, порівняльно-правовий аналіз повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства економіки України на предмет визначення їх координаційної ролі у сфері державно-приватного партнерства, варто віддати перевагу лідируючій позиції Уряду, керуючись принципами субсидіарності, інституційної ефективності, а також ієрархічної структури публічного адміністрування.

Спираючись на норми статті 113 Конституції України, необхідно підкреслити системоутворюючий адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що визначає державну політику у всіх сферах, у тому числі в інвестиційній, інфраструктурній та сфері державно-приватного партнерства. Функції цього органу виконавчої влади мають міжгалузевий характер, що дозволяє забезпечити міжвідомчу координацію між усіма центральними й місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування (в частині виконання делегованих повноважень).

Водночас, головна роль та призначення Міністерства економіки України, як галузевого координатора, полягає у виконанні операційно-методологічної функції, пов'язаної із формуванням нормативно-методичного підґрунтя діяльності щодо реалізації інфраструктурних проектів, забезпечення ведення реєстрів, здійснення моніторингу та аналізу ризиків, організації навчання та підвищення кваліфікації тощо. Отже, Мінекономіки виконує роль «технічного

координатора», однак не володіє достатнім адміністративно-розпорядчим потенціалом для міжвідомчої координації на рівні стратегічного управління реалізацією інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства.

Важлива роль у системі лідируючих суб'єктів публічного адміністрування сферою державно-приватного партнерства, належить Міністерству фінансів України. Щоправда, в науковій літературі сформувалася гіпотеза про допоміжну роль зазначеного міністерства у правовому регулюванні реалізації інфраструктурних проектів.

Наприклад, Б.С. Шулюк, розкриваючи перелік таких центральних органів виконавчої влади, використовує словосполучення «галузеві міністерства», що свідчить про відсутність ознак лідируючого суб'єкта. Важлива регулююча роль у реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, твердить Б.С. Шулюк, належить галузевим Міністерствам, таким як: Міністерство фінансів України, Міністерство освіти й науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства тощо; проєктним офісам, що діють як спеціальні структурні одиниці у складі окремих центральних органах виконавчої влади (Міністерства інфраструктури України, Міністерства юстиції України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України); а також іншим органам державної влади. Зазначені органи беруть участь у розробленні та впровадженні нормативно-правових документів, управлінні проєктами державно-приватного партнерства [95, с. 8].

Разом з тим, необхідно підкреслити, що в контексті реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства Міністерство фінансів України, на наше переконання, відіграє лідируючу роль, що зумовлено його функціональним призначенням та нормативно закріпленою компетенцією. Зокрема, відповідно до Положення про Міністерство фінансів України [96], зазначений центральний орган виконавчої влади забезпечує формування та реалізацію державної фінансової політики, зокрема в частині

управління державними інвестиціями, державним боргом, фінансуванням бюджетних програм і зобов'язань, що безпосередньо пов'язано з реалізацією механізмів державно-приватного партнерства.

Аналіз пункту 4 коментованого Положення, яким визначено повноваження Міністерства фінансів України, дозволяє виокремити ті з них, які безпосередньо підкреслюють лідируючу роль Мінфіну у реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Зокрема, здійснення нормативно-правового регулювання у фінансовій, бюджетній та податковій сферах, а також прийняття безпосередньої участі у розробленні законопроектів та узагальненні практики застосування законодавства, що має вагоме значення у контексті державно-приватного партнерства, у частині формування бюджетних зобов'язань і фінансового ризику держави (п.п. 1-5 п. 4).

Крім того, Мінфін є суб'єктом публічного адміністрування, який безпосередньо відповідає за прогнозування обсягів доходів бюджету, визначення організаційно-методичних засад бюджетного планування (п.п. 6, 8 п. 4), а також за оцінку та управління фінансовими ризиками, що особливо актуально в умовах реалізації багаторічних інфраструктурних проектів, які пов'язані з довгостроковими фінансовими зобов'язаннями державного партнера (п.п. 9-1 п. 4). У цьому контексті Мінфін забезпечує інституційну гарантію фінансової стійкості інфраструктурних проектів, оцінюючи їхній вплив на макроекономічну стабільність та державний борг.

Отже, реалізація інфраструктурних проектів у форматі державно-приватного партнерства неможлива без активної участі Міністерства фінансів України, оскільки саме цей орган виконує ключову координаційно-фінансову функцію, забезпечує бюджетне планування, контроль за ефективністю використання державних коштів, а також сприяє дотриманню принципів прозорості, підзвітності та фінансової дисципліни у межах публічного адміністрування інвестиційних ініціатив.

Відповідно до Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, зазначений центральний орган виконавчої влади

забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері автомобільного, залізничного, морського та внутрішнього водного транспорту, надання послуг поштового зв'язку, авіаційного транспорту, туризму та курортів, мультимодальних перевезень, захисту критичної інфраструктури, розвитку, будівництва, реконструкції, ремонту, облаштування та модернізації пунктів пропуску через державний кордон, їх утримання та експлуатації, у сфері державної регіональної політики, розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, житлової політики тощо [97].

Аналіз повноважень Мінвідновлення, визначених вищевказаним Положенням, дозволяє дійти висновку про системоутворюючу роль цього органу виконавчої влади у процесі реалізації інфраструктурних проектів у форматі державно-приватного партнерства, з огляду на галузеву компетенцію та інституційну спроможність Мінвідновлення впливати на стратегічні, організаційні й координаційні аспекти розвитку відповідних секторів економіки. Як центральний орган виконавчої влади, уповноважений на формування та реалізацію державної політики у сфері транспорту, дорожнього господарства, міської інфраструктури, житлово-комунального господарства та регіонального розвитку, Мінвідновлення забезпечує концептуальне планування, ініціювання, підготовку та супровід проектів державно-приватного партнерства, які передбачають залучення приватного капіталу до модернізації державної інфраструктури.

Завдяки тісній взаємодії з іншими суб'єктами публічного адміністрування, зокрема Міністерством економіки та Міністерством фінансів, Мінвідновлення формує інституційне середовище для ефективного залучення інвестицій, сприяє розвитку транспортної, логістичної та соціальної інфраструктури, а також бере участь у забезпеченні фінансової доцільності, технічної готовності та стратегічної обґрунтованості відповідних ініціатив. У цьому контексті його функціонування є ключовим для гармонізації державних інтересів із

можливостями приватного сектора, що забезпечує сталий розвиток інфраструктури на всіх рівнях.

Разом з тим, характеризуючи окремі аспекти цієї інституційної взаємодії, варто звернути увагу на окремі її недоліки. Йдеться, насамперед, про неузгодженість повноважень окремих структурних підрозділів Міністерства економіки України та Мінвідновлення. Нагадаємо, що відповідно до наказу Міністерства економіки України від 24.11.2020 № 243 затверджено статут державної організації «Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства», діяльність якої у складі Мінекономіки пов'язана із підготовкою та реалізацією проектів державно-приватного партнерства.

Предметом діяльності цієї Агенції вказано забезпечення ідентифікації проектів державно-приватного партнерства, підготовка та сприяння в підготовці конкурсних документів для ініціаторів підготовки пропозицій про здійснення державно-приватного партнерства, надання допомоги в підготовці та підготовка конкурсної документації для ініціаторів, організація та проведення заходів, зокрема, для державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства тощо [98].

Разом з тим, у структурі Мінвідновлення утворено аналогічний за своїм функціональним призначенням орган – Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві розвитку громад та територій України (SPILNO), діяльність якого також пов'язана із підготовкою та реалізацією інфраструктурних проектів в рамках державно-приватного партнерства. При цьому, пріоритетним завданням зазначеної державної інституції визначено підготовку та реалізацію перших трьох пілотних проектів. Хоча два із трьох проектів реалізовані (передача портів Ольвія та Херсон у концесію), третій проект все ж очікує реалізації – концесія порту в Чорноморську [99].

Таким чином, має місце дублювання повноважень окремих державних структур, які функціонують у складі різних Міністерств, щодо підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства. Зазначений факт створює ризики інституційної конкуренції,

нормативно-правової невизначеності та неузгодженості управлінських рішень, що ускладнює координацію між суб'єктами публічного адміністрування, знижує ефективність використання державних ресурсів та може мати негативні наслідки для реалізації інфраструктурних проектів у рамках державно-приватного партнерства.

У такій ситуації особливої актуальності набуває питання про необхідність гармонізації повноважень між цими структурами, запровадження єдиної системи управління проектами державно-приватного партнерства та створення інституційної моделі, яка б забезпечила цілісність, послідовність та результативність процесів публічного адміністрування в даній сфері.

Разом з тим, варто зауважити, що навіть у межах закріплених повноважень одних і тих самих органів публічної влади простежується наявність нормативно-правових колізій, які стосуються регулювання їхньої діяльності у сфері державно-приватного партнерства. Зокрема, відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство економіки України, цей центральний орган виконавчої влади уповноважений на формування та реалізацію державної політики, у тому числі в частині розвитку державно-приватного партнерства [94]. У той же час, норма, визначена у статті 22 Закону України «Про державно-приватне партнерство», уточнює, що до функціональної компетенції Міністерства економіки України належать, серед іншого: по-перше, розроблення концепцій та проектів державних цільових програм, спрямованих на розширення практики державно-приватного партнерства; по-друге, забезпечення захисту законних прав та інтересів як державних, так і приватних партнерів у процесі реалізації відповідних проектів.

Разом з тим, у Положенні про Міністерство економіки України відсутні прямо закріплені повноваження, передбачені статтею 22 Закону України «Про державно-приватне партнерство», зокрема щодо розроблення концепцій і державних цільових програм, спрямованих на сприяння розвитку державно-приватного партнерства, а також щодо захисту законних прав і інтересів державних та приватних партнерів. Безперечно, можна апелювати до того, що

перелік функцій Міністерства економіки України, наведений у зазначеній статті, не є вичерпним, про що прямо свідчить її завершальне положення, яке передбачає можливість здійснення «інших повноважень, передбачених законом».

Однак важливо наголосити, що Положення про Міністерство економіки України, яке є підзаконним нормативно-правовим актом, не має сили закону, а отже, не може бути підставою для офіційного тлумачення чи доповнення змісту «інших повноважень», визначених статтею 22 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Така ситуація створює потенційні колізії у правозастосуванні та потребує нормативного узгодження.

Водночас слід зауважити, що чинне Положення про Міністерство економіки України не містить жодних додаткових або уточнюючих повноважень, які б кореспондували з нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство». Навпаки, саме законодавчий акт визначає обсяг компетенції Міністерства у сфері державно-приватного партнерства, включаючи ті функції, які не знайшли відображення у Положенні. У зв'язку з цим відсутні підстави для розширеного або подвійного юридичного тлумачення. Така невідповідність між Законом і підзаконним нормативно-правовим актом свідчить про відсутність узгодженості між нормативною конструкцією повноважень Міністерства економіки України, що, у свою чергу, створює ризики правової невизначеності у сфері реалізації політики державно-приватного партнерства.

Отже, дисертантом вперше обґрунтовано необхідність розширення повноважень Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України у складі Кабінету Міністрів України як єдиного національного координуючого органу з питань реалізації ДПП-проектів, повноваження якого були б спрямовані на реалізацію функцій щодо стратегічного планування, методологічного супроводу, обліку, моніторингу та координації всіх проектів державно-приватного партнерства в Україні.

Важливим завданням удосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у вказаній сфері суспільних відносин, також вбачається закріплення чітко визначеного обсягу компетенції органів виконавчої влади у сфері державно-приватного партнерства на рівні законодавства, шляхом розмежування функцій між Мінекономіки, Мінвідновлення, Мінфіном та іншими зацікавленими органами виконавчої влади, з метою запобігання дублюванню повноважень та суперечностей у реалізації інфраструктурних ДПП-проектів.

2.2. Адміністративно-правові процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства.

Підкреслюючи актуальність обраного у цьому підрозділі дисертації напряму наукового пошуку, слід зазначити, що незважаючи на прийняття низки спеціальних законів України у сфері державно-приватного партнерства (зокрема, Закону України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію» тощо), адміністративно-правове регулювання залишає багато відкритих питань, пов'язаних із процедурною складністю, невизначеністю компетенції органів публічного адміністрування, відсутністю ефективних механізмів контролю та відповідальності сторін. Але головною прогалиною адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства є відсутність сформованої на рівні законодавства цілісної системи адміністративно-правових процедур, націлених на поетапне регулювання інфраструктурних проектів – від ініціювання до моніторингу виконання.

Важливість та значення правового врегулювання адміністративної процедури в публічному адмініструванні підкреслюється й фахівцями в галузі науки адміністративного права. Зокрема, один із ключових чинників забезпечення прав та законних інтересів осіб у взаєминах із державою та її органами, як слушно зазначає колектив авторів підручника «Адміністративне право України», полягає у чіткій нормативній визначеності процедурного аспекту цих відносин. Саме належна регламентація адміністративних процедур

дозволяє забезпечити передбачуваність та узгодженість дій посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, унеможливлюючи прояви свавілля з їхнього боку. По-перше, це створює умови для дотримання принципу юридичної рівності осіб, оскільки до однакових за змістом і характером правових ситуацій застосовуються єдині процедурні правила. По-друге, чітко закріплений у законі порядок дій є об'єктивною основою для здійснення контролю за правомірністю рішень і дій суб'єктів публічного управління, зокрема в рамках судового оскарження [100, с. 259].

Відомий фахівець у галузі адміністративного права, професор В.Ю. Кікінчук висловлює обґрунтовану думку про визначальний характер адміністративних процедур, в контексті ефективності реалізації суб'єктами публічної адміністрації основоположних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Саме адміністративно-правові процедури надають управлінській діяльності прозорості, правової визначеності та ефективності, забезпечуючи належний рівень правової охорони фундаментальних соціальних благ. В умовах правової держави вони виступають механізмом гарантування рівності всіх учасників адміністративного провадження, а також забезпечення неупередженості та об'єктивності при вирішенні публічно-правових спорів. Адміністративні процедури становлять важливий елемент структури адміністративного права України, впливаючи на щоденне функціонування цієї галузі права. Їх удосконалення й ефективна реалізація є необхідною передумовою для сталого розвитку та якісного функціонування всієї системи державного управління [101, с. 65].

Незважаючи на нормативне закріплення поняття адміністративної процедури в статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» як установленого законом порядку розгляду та вирішення справи, серед фахівців у галузі адміністративного права відсутня єдність у підходах до розуміння змісту та правової природи цього явища. Наголошуючи на ключовій ролі адміністративної процедури у забезпеченні своєчасного й обґрунтованого вирішення адміністративних справ, дослідники висловлюють низку

концептуально різних позицій щодо її дефініції, функціонального призначення та складових елементів.

У той же час, І.В. Доленко звертає увагу на ряд негативних наслідків, які виникають з приводу надмірного різноманіття наукових підходів до визначення поняття й сутності адміністративної процедури. Зокрема, вчений висловлює слушну думку, що надмірна різноманітність поглядів на зміст адміністративної процедури в адміністративно-правовій доктрині видається одним із факторів, що зумовлюють кілька не надто позитивних наслідків, а саме: а) відсутність системного розвитку адміністративно-процедурного законодавства; б) проблеми з практичною реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією; в) відсутність єдиного підходу щодо сутності вказаного правового явища в навчальній та методичній літературі, що негативно позначається на якості освітнього процесу в закладах вищої освіти [93, с. 118].

З іншого боку, вважаємо за необхідне підкреслити й позитивні аспекти плюралізму думок та концепцій стосовно визначення поняття адміністративної процедури, до числа яких належать: розширення наукової дискусії, що сприяє поглибленню теоретико-правового аналізу цього феномена; вироблення альтернативних підходів до вдосконалення нормативного регулювання адміністративних процедур; стимулювання компаративістських досліджень, які дозволяють враховувати зарубіжний досвід правозастосування; підвищення якості розробки проектів нормативно-правових актів, що регламентують адміністративно-процедурні відносини; створення підґрунтя для формування адаптивної моделі правового регулювання, яка здатна враховувати специфіку різних сфер публічного управління.

У зв'язку з вищевикладеним, доцільним видається здійснення ґрунтовного аналізу наукових підходів до визначення правової природи адміністративної процедури, з метою формулювання авторського бачення цього феномену, що спирається на узагальнення існуючих теоретико-правових концепцій та доктринальних підходів.

У науковій літературі термін «процедура» має кілька основних підходів до його тлумачення, а саме, в якості: сукупності засобів і методів реалізації державної влади; офіційно встановленого порядку впровадження норм і правил, закріплених у законодавстві; діяльності органів публічного адміністрування, спрямованої на вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є ухвалення адміністративного акту або укладення адміністративного договору [102, с. 122].

Спираючись на представлене у статті 2 Закону «Про адміністративну процедуру» визначення цього правового явища, можна зробити висновок, що адміністративна процедура представлена в якості урегульованого нормами права порядку дій або форма впорядкування відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування. Наприклад, С. М. Гусаров розглядає зміст поняття «адміністративна процедура» як визначений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, що завершується ухваленням адміністративного акту чи укладенням адміністративного договору [103, с. 6–18; 104, с. 26].

Аналізуючи запропонований С.М. Гусаровим підхід до визначення адміністративної процедури, варто дійти висновку, що науковець розширив зміст поняття, закріпленого на законодавчому рівні, визначивши, що адміністративна процедура не лише охоплює формалізований порядок дій, пов'язаний із розглядом та вирішенням індивідуальних адміністративних справ, а й акцентує увагу на результаті такої діяльності — ухваленні адміністративного акту або укладенні адміністративного договору. Такий підхід дозволяє розглядати адміністративну процедуру не тільки як процес, а й як комплекс правовідносин, що виникають у межах публічного управління між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та учасниками адміністративного провадження. Таким чином, позиція С. М. Гусарова сприяє поглибленому розумінню правової природи адміністративної процедури та формує підґрунтя для подальшої розробки науково обґрунтованої моделі адміністративно-процедурного регулювання.

Саме тому, важливо не обмежуватися закріпленим на нормативному рівні поняттям цього правового явища, а здійснювати його глибший теоретико-правовий аналіз, враховуючи доктринальні підходи, практику правозастосування та міждисциплінарний контекст зазначеного терміну.

У науково-довідковій літературі термін «адміністративна процедура» тлумачиться як у вузькому, так і в широкому розумінні. У вузькому значенні адміністративна процедура – це порядок розгляду та вирішення уповноваженим органом державної влади (зазвичай виконавчим органом) конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями фізичних або юридичних осіб з метою реалізації чи захисту їхніх прав та законних інтересів. Така процедура, як правило, регламентується законом або підзаконними нормативно-правовими актами (наприклад, порядок розгляду скарг, реєстрації юридичних осіб, видачі ліцензій чи дозволів на зберігання та використання зброї тощо).

Прибічниками вузького підходу до розуміння адміністративної процедури виступають, наприклад, Н.В. Галіцина, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С., які вкладають у зміст досліджуваного правового явища виключно порядок розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ, зосереджуючи увагу на регламентованих законом процесуальних діях органів публічної адміністрації, що безпосередньо передують ухваленню адміністративного акту або прийняттю іншого владного рішення у відповідь на звернення фізичних чи юридичних осіб.

У своїй науковій праці Н.В. Галіцина виокремлює юрисдикційний (вузький) підхід до розуміння адміністративної процедури, в межах якого розглядає її як: 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення (так званий управлінський підхід); 2) форму правосуддя – адміністративне судочинство (судовий підхід); 3) діяльність органів публічної адміністрації, що має не процесуальний, а процедурний характер (у значенні адміністративних процедур) [105, с. 165].

Подібного вузького тлумачення дотримуються також А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, які вказують, що адміністративний процес є правовою

категорією, яка застосовується винятково у межах діяльності спеціалізованого адміністративного суду [106, с. 37].

У широкому контексті адміністративна процедура охоплює порядок реалізації органами виконавчої влади чи посадовими особами наданих їм владних повноважень. До таких процедур належать, зокрема, порядок розробки, обговорення і прийняття нормативно-правових актів, оформлення юридично значущих документів, порядок вступу на державну службу, проходження атестації, оформлення матеріалів щодо заохочення чи притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності, а також процедура здійснення контрольних і наглядових повноважень [107, с. 131; 108, с. 182–190].

Разом з тим, у науковій літературі представлені й такі підходи, зміст яких, на нашу думку, має дискусійний характер. Наприклад, І. В. Бойко зазначає, що адміністративна процедура являє собою структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [109, с. 114].

Представляється, що зазначений підхід має дещо звужений контекст, оскільки зведення обсягу адміністративної процедури виключно до підготовки й прийняття адміністративного акту або укладення договору, враховує процедури, які не завершуються прийняттям формалізованого рішення, але мають значення в управлінському процесі (наприклад, процедури надання консультацій, попереднього узгодження рішень тощо). До того ж, недостатньо сформульованою виглядає і вказівка на роль суб'єктів, які беруть участь у реалізації адміністративної процедури, а також механізми захисту прав учасників адміністративних процесуальних правовідносин.

Також, недостатньо аргументованим є висновок Н. М. Углик щодо розуміння адміністративної процедури як юридично значимої та законодавчо закріпленої частини адміністративного процесу, яка являє собою окрему процесуальну дію, що здійснюється за певним порядком та у визначеній

послідовності та спрямована на досягнення певного правового результату [110, с. 227].

Вважаємо, що визначення адміністративної процедури в якості окремої процесуальної дії надмірно редукує її значення і не відображає цілісності та комплексного характеру процедури як упорядкованої сукупності дій. Водночас, у цьому ж визначенні адміністративна процедура постає і як послідовність реалізації правовідносин, тобто вже не окрема дія, а складна динамічна система, що свідчить про нечіткість і непослідовність методологічного підходу, використаного Н. Углік. Таке ускладнене та багатокомпонентне трактування створює ризик плутанини між процедурами, процесами, етапами і діями, що знижує прикладну цінність наведеного визначення.

Спираючись на проаналізовані умовиводи стосовно сутності адміністративної процедури, вважаємо за доцільне сформулювати авторську позицію та визначити поняття адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, як урегульований нормами адміністративного права послідовний процес дій уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, спрямований на ініціювання, погодження, прийняття рішень, укладення договорів та контроль за виконанням зобов'язань у межах реалізації спільних інфраструктурних проектів.

Сформульоване визначення адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, дозволяє виокремити характерні ознаки адміністративно-правової процедури, до числа яких автором віднесено: а) нормативну урегульованість нормами спеціальних законодавчих актів в окремих галузях інфраструктури; б) процедурний характер (стадійність); в) полісуб'єктність; г) цільову спрямованість; д) публічно-приватну взаємодію; е) формалізовану визначеність; є) підконтрольність та підзвітність.

У цьому контексті, важливою рисою адміністративно-правової процедури, яка істотно впливає на її ефективність і результативність, є стадійність, що

передбачає поділ процедури на окремі етапи, кожен з яких має власну юридичну природу, змістовне наповнення та функціональне призначення. Саме послідовне проходження процедурних стадій забезпечує цілісність адміністративно-правового механізму реалізації публічних завдань у партнерстві з приватним сектором.

З урахуванням вищезазначеного, видається обґрунтованим визначити й детально охарактеризувати ключові стадії адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, розкривши їх зміст, правове значення та роль у забезпеченні узгоджених дій усіх учасників цього складного і багатоетапного процесу.

Питання визначення та характеристики стадій реалізації інфраструктурних проектів має не лише вагоме теоретичне, а передусім прикладне значення, оскільки слугує основою для впорядкування адміністративно-правової процедури, забезпечення її внутрішньої логіки та послідовності, виявлення ключових етапів взаємодії між суб'єктами публічного та приватного секторів у межах державно-приватного партнерства, а також створення належних передумов для формування ефективного механізму реалізації проектів державно-приватного партнерства в межах адміністративно-правового регулювання.

У теорії адміністративного права стадія розглядається як відносно самостійна, логічно структурована сукупність послідовних і взаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних спільною метою досягнення конкретного юридичного результату [111, с. 93]. Кожна стадія вирізняється специфічним колом суб'єктів, а також оформлюється відповідними процесуальними актами, що забезпечують її нормативне закріплення. Стадії адміністративної процедури репрезентують поетапний розвиток адміністративної процедури, в межах якої нова стадія розпочинається лише після формального завершення попередньої.

Так, В. Галуцько характеризує стадії адміністративної процедури як послідовні, взаємопов'язані дії (операції), що спрямовані на забезпечення

реалізації всієї процедури [112, с. 37]. Розширене розуміння цього поняття пропонує В. Василенко, яка розглядає стадію як відносно автономну частину послідовних процесуальних дій, яка, поряд із загальними завданнями, має власні цілі, коло учасників, правовий статус учасників, строки здійснення дій та особливості оформлення процесуальних документів, що набувають форми адміністративного акта [113, с. 23].

Водночас, професор О. М. Бандурка акцентує на тому, що стадія – це відносно самостійна, часово обмежена та логічно завершена сукупність процесуальних дій, які спрямовані на досягнення конкретної мети та вирішення завдань адміністративного провадження, здійснюваних визначеним колом суб'єктів і оформлених відповідними процесуальними актами [114, с. 192].

На підставі здійсненого аналізу наукових підходів до розуміння сутності та ознак стадій в адміністративному процесі можна зробити висновок, що стадії адміністративно-правової процедури реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства слід розглядати як відносно самостійні, логічно пов'язані та послідовно здійснювані етапи діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що мають на меті досягнення конкретного юридично значимого результату та оформлюються відповідними адміністративно-процесуальними актами.

Кожна стадія характеризується певним колом учасників, чітко визначеними повноваженнями, строками виконання процесуальних дій, а також правовими наслідками, що забезпечують системність та правову визначеність у процедурі реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства.

У контексті підготовки та реалізації інфраструктурних проектів доцільним, на думку автора, є виокремлення таких ключових стадій адміністративно-правової процедури:

1) Стадія підготовки до реалізації проекту складається з етапів щодо: ініціювання проекту; попередньої оцінки та підготовки проекту; проведення конкурсних процедур.

2) Стадія підготовки та укладення договору державно-приватного партнерства включає етапи щодо узгодження умов договору; підписання договору між державним та приватним партнером; державної реєстрації (за потреби) або оприлюднення укладеного договору.

3) Стадія реалізації проекту пов'язана з виконанням сторонами договірних зобов'язань, а також контролем і моніторингом виконання інфраструктурного проекту, застосуванням заходів юридичної відповідальності у разі виявлення порушень здійснення господарської діяльності тощо.

4) Стадія завершення проекту, в ході якої здійснюється оцінка результатів реалізації інфраструктурного проекту, передача об'єкта власнику (у разі передбачення такої передачі), припинення договірних правовідносин.

Стадія підготовки до реалізації інфраструктурного проекту становить вихідний та надзвичайно важливий елемент адміністративно-правової процедури державно-приватного партнерства. В межах першої стадії провадження щодо реалізації інфраструктурного проекту формуються нормативні, організаційні та економічні засади подальшої реалізації партнерських відносин між публічною владою та приватними суб'єктами. З огляду на фундаментальне значення цієї стадії для успішності реалізації інфраструктурних проектів, особливу увагу слід приділити аналізу її першого етапу — етапу ініціювання.

Саме на цьому етапі визначаються ключові параметри майбутнього проекту, встановлюються його стратегічні цілі, відбувається процедура залучення потенційних учасників державно-приватного партнерства, а також створюються правові передумови для укладення договору державно-приватного партнерства. Відтак, у подальшому увага дисертанта буде зосереджена на характеристиці правового регулювання етапу ініціювання як початкової та концептуальної складової всієї адміністративно-правової процедури.

Вказана стадія охоплює низку послідовних адміністративно-процедурних дій, які врегульовані нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство», Постанови Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384

«Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» [8], наказу Мінекономіки від 14.12.2021 № 1067 «Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства», а також іншими актами публічного адміністрування.

Зокрема, відповідно до частини 3 статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відносини, пов'язані з ініціюванням державно-приватного партнерства, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення, визначенням змісту договору, укладенням та виконанням договорів, укладених у рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до частини першої цієї статті, регулюються нормами цього Закону, якщо інший порядок вибору приватного партнера, підготовки до укладення, визначення змісту договору, укладення та виконання таких договорів не визначений законом, що регулює відповідну форму здійснення державно-приватного партнерства.

При цьому, зміст терміну «ініціювання державно-приватного партнерства», на перший погляд, має знеособлений характер. Іншими словами, зазначена правова конструкція не містить посилання на суб'єкта такого ініціювання. Разом з тим, подальший аналіз коментованого закону дає підстави для висновку, що в якості таких суб'єктів визначено як органи публічного адміністрування, так і «осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами, і подаються до органу, уповноваженого проводити аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства» (стаття 10).

Водночас аналіз положень Закону України «Про державно-приватне партнерство» свідчить про те, що його норми окреслюють лише окремі права та обов'язки приватного партнера, не передбачаючи при цьому чіткого визначення поняття цієї категорії учасників партнерства або переліку осіб, які потенційно можуть виступати приватними партнерами у рамках державно-приватного партнерства.

Таким чином, на етапі ініціювання інфраструктурного проекту державно-приватного партнерства існує ряд недоліків правового регулювання, вирішення яких автором вбачається у наданні наступних пропозицій.

По-перше, уточнення вимагає зміст правової конструкції «ініціювання державно-приватного партнерства» шляхом закріплення його чіткого визначення як формалізованої дії, що полягає в поданні відповідної ініціативи органом публічної адміністрації або потенційним приватним партнером до уповноваженого органу з метою початку процесу підготовки проекту державно-приватного партнерства.

По-друге, у вказаному визначенні нами не випадково застосовано ознаку формалізованого оформлення ініціювання інфраструктурного проекту, оскільки коментованим законодавчим актом будь-яка реєстрація ініціативи наразі не передбачена. Відтак, наступна пропозиція, що заявлена автором у якості сформульованої вперше, стосується закріплення обов'язку державного партнера зафіксувати (формалізувати) факт подання ініціативи державно-приватного партнерства у спеціальному реєстрі ініціатив або журналі обліку ініціатив державно-приватного партнерства, із зазначенням суб'єкта ініціювання, суті пропозиції, дати подання та етапів її розгляду.

Такий механізм забезпечить прозорість адміністративної процедури, дозволить проводити належний моніторинг і об'єктивно фіксувати динаміку розвитку партнерських проектів.

Також, варто підкреслити, що відсутність у чинному законі чіткого переліку або хоча б загальних ознак приватного партнера створює прогалини у сфері юридичної визначеності та адміністративно-правового статусу суб'єктів державно-приватного партнерства. На цій підставі вважаємо за доцільне надати пропозицію щодо закріплення в Законі України «Про державно-приватне партнерство» окремої норми, яка врегульовуватиме поняття та правовий статус приватного партнера, а саме «Стаття 6. Приватний партнер, в наступній редакції:

1. Приватним партнером у рамках реалізації державно-приватного партнерства може бути:

– юридична особа приватного права, зареєстрована відповідно до законодавства України або іноземного держави, яка:

не перебуває у стані припинення чи банкрутства;

не має заборони на участь у публічних проектах відповідно до законодавства або судових рішень;

має підтверджену спроможність до фінансування, проектування, будівництва, управління об'єктом державно-приватного партнерства або надання відповідних послуг;

– консорціум або інша форма об'єднання юридичних осіб приватного права, що виступають на умовах спільної реалізації проекту.

2. Приватними партнерами не можуть бути:

– державні та комунальні підприємства, установи і організації;

– юридичні особи, у статутному капіталі яких держава або територіальні громади мають вирішальний вплив (контрольний пакет або понад 50% голосів).

3. Приватний партнер повинен відповідати вимогам щодо фінансової, технічної, професійної та організаційної спроможності, які визначаються уповноваженим органом під час проведення конкурсних процедур відповідно до положень цього Закону».

Стадія підготовки та укладення договору державно-приватного партнерства посідає центральне місце в адміністративно-правовій процедурі реалізації інфраструктурних проектів. Виняткове значення цієї стадії, передусім, проявляється у виробленні юридичних гарантій успішної реалізації інфраструктурного проекту, шляхом визначення договірних зобов'язань обох сторін договірних правовідносин, закладаються основоположні правові засади взаємодії між державним та приватним партнером, формується договірна модель співробітництва, визначаються права, обов'язки та юридична відповідальність сторін.

Підкреслюючи значення договорів державно-приватного партнерства, Л.А. Горшкова вказує, що укладення договору державно-приватного партнерства слід розглядати не лише як результат проведення конкурсної

процедури, а як багатоступеневу діяльність, що включає попереднє погодження основних умов співробітництва, формування проекту договору, його погодження з відповідними державними органами, а також юридичну експертизу та фінальне підписання угоди [115, с. 106]. Такий підхід узгоджується із сучасним розумінням адміністративно-правових процедур, де особлива роль відводиться належній підготовці змісту угоди, забезпеченню її відповідності публічним інтересам та гарантуванню юридичної належності укладеного договору.

Відповідно до частини першої статті 17 Закону України «Про державно-приватне партнерство», державний партнер зобов'язаний не пізніше місяця після підписання протоколу про результати конкурсу (сільські, селищні, міські, в тому числі об'єднаних територіальних громад, районні та обласні ради - на найближчому пленарному засіданні) розглянути результати проведення конкурсу та затвердити відповідний протокол (про визначення переможця конкурсу, про відхилення всіх конкурсних пропозицій без визначення переможця чи про оголошення конкурсу таким, що не відбувся) або відмовити у затвердженні результатів конкурсу з обґрунтуванням причини такої відмови.

Укладення договору в рамках державно-приватного партнерства здійснюється державним партнером з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера.

У разі якщо переможцем конкурсу є юридична особа - нерезидент, для укладення договору в рамках державно-приватного партнерства він зобов'язаний створити юридичну особу - резидента.

Для виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, можуть укладатися інші цивільно-правові договори, включаючи договір про фінансування, прямий договір.

Виходячи зі змісту вказаної норми, можна зробити висновок, що національне законодавство передбачає можливість укладання декількох різновидів договорів, які можуть бути здійснені в рамках державно-приватного партнерства.

Зазначений висновок знаходить підтвердження у позиції В.В. Круглова, який наголошує на існуванні значної кількості моделей державно-приватного партнерства, залежно від концепцій підстав для створення правової бази партнерств: цивільно-правовий договір, адміністративний договір, елементи міжнародно-правових договорів, частіше – договори змішаної природи [116, с. 66].

Отже, спираючись на законодавчі приписи та висловлену наукову позицію, варто констатувати, що вся сукупність договорів, які укладаються у межах реалізації державно-приватного партнерства, може бути структурно класифікована на основний договір та додаткові договори, що спрямовані на забезпечення належного виконання основного зобов'язання. При цьому, як справедливо підкреслюється у фаховій літературі, правова природа кожного з цих договорів визначається специфікою суспільних відносин, які виступають об'єктом правового регулювання у конкретному випадку.

З огляду на це, одним із ключових завдань сучасної науки адміністративного права, яке водночас є важливим елементом дослідницького інтересу дисертанта, постає розроблення чітких та обґрунтованих критеріїв для відмежування адміністративних договорів від інших правових конструкцій, що виникають у межах державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

За слушним твердженням С.С. Ненька, зазначені аспекти державно-приватного партнерства набувають особливої ваги для України, оскільки в національній правовій системі відчутною залишається проблема відсутності чіткої та коректної диференціації публічно-правових і цивільно-правових відносин, що ускладнює правозастосування у сфері державно-приватного партнерства [117, с. 109].

Зазначимо, що в науковій літературі переважає підхід, відповідно до якого договір у сфері державно-приватного партнерства розглядається як адміністративний, що обумовлюється низкою аргументів. Зокрема, Д. Бондаренко обґрунтовує віднесення угоди про державно-приватне партнерство

до адміністративних договорів, виходячи з таких чинників: по-перше, обов'язковою передумовою укладення договору в межах державно-приватного партнерства є участь публічного суб'єкта — суб'єкта владних повноважень, який виступає від імені державного партнера; по-друге, укладення та виконання договору відбувається у сфері державного регулювання економіки в межах повноважень органів публічної адміністрації [118, с. 15].

Варто погодитися із позицією Є.М. Чорного, який справедливо зазначає, що державно-приватне партнерство встановлюється на підставі правозастосовного адміністративного акту органу державної влади або органу місцевого самоврядування — рішення про доцільність реалізації державно-приватного партнерства. При цьому суб'єкти публічної адміністрації здійснюють контрольні та регулятивні функції на всіх стадіях відносин у сфері державно-приватного партнерства: від визначення потенційного приватного партнера до укладення та виконання відповідного договору. Відтак приватні партнери підпорядковуються певним адміністративним процедурам, що встановлені урядом України та підлягають обов'язковому застосуванню на кожному етапі відбору приватного партнера, що забезпечує єдність адміністративно-правового режиму для реалізації проектів державно-приватного партнерства на території України [46, с. 55-56].

На перший погляд, окреслені загальні ознаки є однозначними й такими, що не викликають особливих запитань щодо очевидності їх віднесення до характерних рис адміністративного договору.

Водночас, з огляду на об'єкт та предмет цього дисертаційного дослідження, актуалізується потреба у визначенні спеціальних ознак адміністративних договорів, змістом яких є реалізація інфраструктурних проектів. До числа таких ознак, серед іншого, варто віднести: участь у якості однієї зі сторін договору суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями у сфері публічного адміністрування та реалізації інфраструктурних проектів; визначення мети реалізації проекту через договір, що фокусується на встановленні взаємних прав та обов'язків сторін;

імперативний характер окремих умов договору, зокрема щодо вимог до параметрів об'єкта інфраструктури, строків і порядку виконання зобов'язань, механізмів контролю та юридичної відповідальності за порушення умов співпраці; обов'язковість погодження окремих положень договору з відповідними органами публічної влади або іншими уповноваженими суб'єктами; закріплення публічного інтересу як визначальної засади реалізації проекту; обмеження автономії волевиявлення сторін у питаннях, що торкаються забезпечення стратегічних, соціально-економічних та інших публічно значущих інтересів держави або територіальної громади. Усі зазначені ознаки дозволяють ідентифікувати договір про державно-приватне партнерство у сфері інфраструктурних проектів як різновид адміністративного договору зі специфічною правовою природою.

При цьому саме на цій, «договірній», стадії виявляється одна з ключових проблем застосування адміністративної процедури укладення договорів у сфері державно-приватного партнерства — недостатня розробленість або навіть відсутність належним чином нормативно визначеного порядку укладення договорів державою із приватними партнерами.

Зокрема, у проаналізованих автором судових рішеннях мають місце як прогалини правового регулювання, так і недоліки правозастосовної практики у сфері укладення договорів державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, а саме:

1. Відсутність належно врегульованої процедури укладення договорів.

У своїх рішеннях суди посиляються на відсутність нормативно врегульованого чіткого порядку укладення договорів між державою та приватними партнерами. Це призводить до ситуацій, коли додаткові угоди суперечать принципам державно-приватного партнерства, визначеним законодавством. Наприклад, у справі №916/97/21 27 червня 2023 року за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Автологістика» до Державного підприємства «Морський торговельний порт «Чорноморськ», суд вказав на невідповідність додаткової угоди принципам визначення приватного партнера на

конкурсних засадах та положенням законів України «Про концесію» та «Про управління об'єктами державної власності» [119].

2. Невизначеність правового режиму об'єктів державно-приватного партнерства.

Судова практика виявила випадки, коли об'єкти, що передаються приватному партнеру, не відповідають вимогам законодавства про державно-приватне партнерство. Наприклад, у справі №916/906/22 від 25.09.2024 за позовом заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Кароліно-Бугазької сільської ради Білгород-Дністровського району Одеської області та Міністерства економіки України до ТОВ Балкан-Плюс, суд зазначив, що передача приватному партнеру 100% права власності на об'єкт без набуття державним партнером будь-якої частки суперечить вимогам статті 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до частини 3 якої передача приватному партнеру об'єкта державно-приватного партнерства, у тому числі його подальша реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення приватним партнером, не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт до приватного партнера та не припиняє права державної чи комунальної власності на такий об'єкт [120].

3. Порушення принципів рівності перед законом державних та приватних партнерів та заборони будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів.

У ряді випадків договори державно-приватного партнерства укладалися з порушенням принципів рівності сторін та заборони дискримінації. Наприклад, у справі №910/17834/23 від 18.09.2024 за позовом заступника керівника Київської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Бучанської районної ради Київської області до 1) ТОВ «Компанія Ліан» та 2) Києво-Святошинського виробничого управління ЖКГ, суд встановив, спірний характер договору державно-приватного партнерства, що виражається в порушенні основних принципів здійснення державно-приватного партнерства, а саме: рівності та заборони дискримінації. Фактично рада (державний партнер) маючи 100%

спірного майна та можливість його реконструкції, отримання прибутку від оренди, відчуження у передбаченому законодавством порядку, тощо, натомість отримує всього 6% від загальної площі майбутньої новобудови, з реєстрацією 94% такої нерухомості в інтересах приватного партнера, одночасно порушуючи принцип незмінності протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у комунальній власності (стаття 3 Закону) та імперативну вимогу встановлену частиною 3 статті 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [121].

4. Нечіткість у визначенні правової природи договорів, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства.

Суди також виявили проблеми з визначенням правової природи договорів державно-приватного партнерства. У вже згаданій дисертантом справі №910/17834/23 від 18.09.2024 суд дійшов висновку, що договір є удаваним правочином, який фактично є договором купівлі-продажу, укладеним без дотримання вимог Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [122], норми якого визначають особливості переходу права власності на об'єкт комунальної власності, шляхом проведення електронного аукціону з подальшим укладенням договору купівлі-продажу об'єкта малої приватизації [121].

5. Недостатня правова визначеність щодо обов'язковості укладення договорів у процесі реалізації будівельних інфраструктурних проектів.

У справі №643/21744/19 від 14 грудня 2021 року за позовом Департаменту економіки та комунального майна Харківської міської ради до ОСОБА_1, Велика Палата Верховного Суду зазначає, що визнання судом договору про пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту укладеним та встановлення цивільних прав та обов'язків сторін договору на майбутнє за відсутності на час розгляду справи норми статті 40 Закону № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» [26], яка зобов'язувала замовника будівництва об'єкта

укласти вказаний договір, суперечитиме принципу правової визначеності та не дозволить суду захистити право сторони належним способом [123].

Таким чином, у правовому регулюванні порядку укладення договорів державно-приватного партнерства, а також у правозастосуванні мають місце ряд недоліків, до числа яких належить:

- відсутність належно врегульованої процедури укладення договорів;
- невизначеність правового режиму об'єктів державно-приватного партнерства;
- недотримання принципів рівності сторін та заборони дискримінації;
- нечіткість у визначенні правової природи договорів, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства;
- недостатня правова визначеність щодо обов'язковості укладення договорів у процесі реалізації будівельних інфраструктурних проектів [121].

Як було зазначено вище, стадія реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства безпосередньо пов'язана з виконанням сторонами договірних зобов'язань, зміст яких прямо залежить від обрання сторонами конкретної моделі державно-приватного партнерства.

Іншими словами, характер, обсяг і специфіка прав та обов'язків сторін, механізми фінансування, розподіл ризиків, а також процедура контролю за виконанням проекту визначаються саме тією моделлю державно-приватного партнерства, яка була обрана на етапі укладення договору, що зумовлює необхідність детального врахування особливостей кожної моделі на стадії реалізації проекту.

Підкреслюючи визначальну роль обґрунтованого вибору моделі державно-приватного партнерства для ефективної реалізації інфраструктурних проектів, В.А. Маслов справедливо зауважує, що розмежування моделей державно-приватного партнерства залежно від галузевої специфіки, типу взаємодії сторін та рівня соціально-економічної значущості проектів є необхідною передумовою для формування стійкої основи національної конкурентоспроможності. Такий підхід дозволяє не лише оптимізувати розподіл ризиків і ресурсів між

партнерами, а й забезпечити належний баланс між приватними інтересами та публічним благом, що є особливо важливим у контексті реалізації масштабних інфраструктурних ініціатив [124, с. 173].

Водночас слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки відсутній уніфікований підхід до визначення вичерпного переліку моделей державно-приватного партнерства та їх систематизації.

У той же час, особливості реалізації інфраструктурних проектів, до числа яких належить, зокрема, висока ступінь інвестиційного, будівельного, технологічного та експлуатаційного ризику; значна тривалість життєвого циклу проектів; необхідність залучення великого обсягу фінансових ресурсів; потреба у довгостроковій правовій визначеності та стабільності регуляторного середовища; складність процедур погодження, проектування та експлуатації об'єктів; наявність суспільно значимого інтересу у сфері забезпечення базових публічних послуг; а також вимоги до забезпечення балансу інтересів сторін при розподілі відповідальності й зобов'язань — зумовлюють те, що не всі з наведених моделей державно-приватного партнерства можуть бути ефективно адаптовані або застосовані в практиці реалізації інфраструктурних ініціатив.

Разом з тим, варіативність підходів до визначення сукупності моделей державно-приватного партнерства, які стосуються реалізації інфраструктурних проектів не відзначаються систематизованістю та наявністю критеріїв щодо їхньої класифікації.

Більшість наукових підходів до класифікації моделей державно-приватного партнерства базуються на ключовому критерію — характері розподілу ризиків між державним і приватним партнерами.

Так, наприклад, Н.М. Бондар та В.О. Кошарний виокремлюють низку моделей державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів, серед яких:

- контракти на надання послуг, операційні та управлінські угоди;
- договори лізингу, а також договори типу будівництво-експлуатація-передача (Build-Operate-Transfer, BOT);

– договори, що передбачають проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію об'єкта (Design-Build-Finance-Operate, DBFO) [125, с. 30].

При цьому, варто погодитися з думкою вищевказаних дослідників, які переконані в тому, що вибір конкретної моделі державно-приватного партнерства має визначатися передусім ступенем розподілу ризиків між державним і приватним партнерами, що й виступає пріоритетним критерієм класифікації.

Зокрема, у межах контрактів на надання послуг, що передбачають виконання приватним суб'єктом функцій із постачання, експлуатації чи технічного обслуговування активів протягом обмеженого періоду, основне навантаження фінансових і управлінських ризиків покладається на державного партнера. Аналогічним чином, в операційних та управлінських угодах, незважаючи на те, що прибутки приватного учасника залежать від досягнення певних результатів, саме державна сторона несе основну відповідальність за фінансові та інвестиційні ризики. Такий розподіл ризиків зумовлює перевагу або доцільність вибору тієї чи іншої моделі в кожному конкретному випадку реалізації інфраструктурних проектів.

Разом з тим, дискусійним виглядає висновок зазначеного дослідника щодо ототожнення угод, які укладаються в рамках державно-приватного партнерства, та моделей державно-приватного партнерства. У цьому питанні, на нашу думку, слід спиратися на норму статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої визначено форми здійснення державно-приватного партнерства, такі як: концесійний договір; 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.

Іншими словами, угоди, які укладаються в межах реалізації державно-приватного партнерства, є лише правовими формами реалізації обраної моделі, що адаптуються до конкретного проекту, нормативних умов та інтересів сторін. У той час, як моделі державно-приватного партнерства варто розглядати не як

тотожні конкретним угодам, а як типові конструкції взаємодії, що охоплюють загальні принципи, механізми розподілу відповідальності, функцій та ризиків між державою і приватним сектором.

У науковій літературі, як вітчизняній, так і зарубіжній, простежуються різні концептуальні підходи до систематизації моделей державно-приватного партнерства, запропоновані окремими дослідниками. Так, О. Сімсон, аналізуючи підходи до визначення дефініції державно-приватного партнерства, виокремлює три ключові моделі його реалізації. По-перше, модель державно-приватного партнерства розглядається як механізм гармонізації державних і приватних інтересів; по-друге — як специфічний різновид правовідносин, що трансформуються у правову модель або форму партнерства; по-третє — як договір або інституційна організаційна структура (юридична особа або інша інституція), яка функціонує у сфері реалізації партнерських відносин. Останній підхід акцентує увагу на організаційно-інституційному аспекті державно-приватної взаємодії [126, с. 26].

Представляється, що третя концепція, запропонована вищевказаним автором, в рамках якої модель партнерства ототожнюється з договором або інституційною організаційною структурою, має дискусійний характер, оскільки звужує зміст моделі державно-приватного партнерства до суто правової або організаційної форми її прояву, ігноруючи ширший управлінський, економічний та соціальний контексти взаємодії між державним і приватним секторами.

Внаслідок цього ототожнення моделі з формою договору чи організаційною структурою унеможливлює повноцінне відображення змістовної сутності державно-приватного партнерства як комплексного інструмента публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів.

У науковій літературі заслуговує на увагу позиція Р. Хусаїнова, який обґрунтовано доводить переважання змішаних форм моделювання у сфері реалізації інфраструктурних проектів. На його переконання, в умовах сучасної правозастосовної практики застосування окремої моделі державно-приватного партнерства без залучення елементів інших моделей часто є ускладненим або

навіть неможливим. У цьому контексті дослідник виокремлює низку моделей, що застосовуються на практиці, зокрема: модель власника, орендну, лізингову, операторську, договірну, а також концесійну модель, яка, за його спостереженнями, є найпоширенішою у світовій практиці [127, с. 86–89].

Представляється, що наведена наукова позиція, як і попередні концептуальні підходи, засвідчують наявність об'єктивної потреби у вирішенні науково-практичного завдання, пов'язаного з формуванням цілісної класифікаційної системи моделей державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів. Така систематизація має ґрунтуватися на комплексному урахуванні багатфакторної природи зазначених правовідносин, включаючи критерії розподілу ризиків між партнерами, особливості організаційно-правових форм партнерства, функціональну спрямованість участі кожної зі сторін.

Тож, до числа таких класифікаційних критеріїв, які характеризують систему моделей державно-приватного партнерства, в контексті реалізації інфраструктурних проектів, варто віднести:

1. За критерієм розподілу ризиків між партнерами (моделі з переважанням державних ризиків; моделі зі збалансованим розподілом ризиків; моделі з переважанням ризиків приватного партнера).
2. За організаційно-правовою формою реалізації (контрактні моделі; інституційні моделі; змішані моделі).
3. За ступенем участі державного або приватного партнера у реалізації проекту (державоцентричні моделі; приватноцентричні моделі; паритетні моделі).
4. За етапами участі приватного партнера в інфраструктурному проекті (участь лише в експлуатації; участь у будівництві та експлуатації; повний життєвий цикл проекту).
5. За функціональним змістом участі приватного партнера (фінансування; проектування і будівництво; управління і технічна експлуатація; комбіновані функції).

Заключною стадією адміністративно-правової процедури реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства слугує стадія завершення проекту, в ході якої здійснюється оцінка результатів реалізації інфраструктурного проекту, передача об'єкта власнику (у разі передбачення такої передачі), припинення договірних правовідносин.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство», після припинення договору, приватний партнер втрачає право користування інфраструктурним об'єктом. Зазначений факт впливає з низки статей коментованого законодавчого акту, а саме:

- абзацу третього частини першої статті 8, відповідно до якого у разі припинення (розірвання) договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, приватний партнер автоматично втрачає право на користування земельною ділянкою, наданою йому державним партнером для здійснення державно-приватного партнерства;

- частини 3 статті 8, відповідно до якої після припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, приватний партнер зобов'язаний звільнити земельну ділянку, надану йому для здійснення державно-приватного партнерства відповідно до цієї статті.

Також, за загальним правилом, викладеним у частині 3 статті 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», об'єкти державно-приватного партнерства підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії відповідного договору у порядку, передбаченому договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

Іншими словами, передача приватному партнеру об'єкта державно-приватного партнерства, у тому числі його подальша реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення приватним партнером, не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт до приватного партнера та не припиняє права державної чи комунальної власності на такий об'єкт.

Аналіз вищевказаних положень коментованого законодавчого акту дозволяє констатувати, що нормами цього закону встановлено обов'язок

приватного партнера передати об'єкт державному партнеру після закінчення терміну дії договору. Разом з тим, варто констатувати, що поза межами правового поля лишилися питання, пов'язані із визначенням механізму такої передачі, яким має бути встановлено послідовність, обсяги та строки передачі об'єкта державно-приватного партнерства. Натомість, вищевказані питання, сторони, як правило, намагаються врегулювати на власний розсуд, шляхом не завжди чіткого визначення вищевказаних умов у договорі.

Як правило, зазначені прогалини законодавства призводять до виникнення судових спорів між сторонами [128], що має наслідком прийняття судових рішень, зміст яких свідчить про необхідність законодавчого врегулювання механізму передачі об'єктів державно-приватного партнерства від приватного до державного партнера.

Також, варто звернути увагу на той факт, що в законодавстві, яке врегулює процедуру завершення реалізації інфраструктурного проекту, недостатньо деталізованим залишається порядок оцінки результатів реалізації проекту. Оцінка ефективності проекту на завершальній стадії часто є формальною або здійснюється постфактум без належної методики.

Аналізуючи норми законодавства з цього питання, слід підкреслити, що процедура оцінювання в рамках реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства передбачена, але без визначення порядку здійснення такої оцінки.

Так, відповідно до частини 4 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», після закінчення виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, проводиться завершальна оцінка здійснення державно-приватного партнерства.

Разом з тим, докладний аналіз зазначеної норми дозволяє констатувати, що у законі відсутня чітка регламентація порядку, критеріїв та відповідальних суб'єктів за проведення такої завершальної оцінки. Зокрема, не визначено, за якою методикою повинна здійснюватися оцінка, які показники мають бути враховані для визначення ефективності проекту, а також який орган або посадова

особа відповідає за підготовку відповідного висновку. Це створює ризики формального підходу до оцінювання, знижує прозорість завершального етапу партнерства і може ускладнювати подальше стратегічне планування нових інфраструктурних проектів.

Цілком очевидно, що окреслені недоліки правового регулювання завершальної оцінки інфраструктурного проекту має бути визначено на підзаконному рівні. Проте, на сьогоднішній день, варто констатувати відсутність єдиного стандарту або підзаконного акту, який би регламентував: а) методику аналізу витрат і вигод, які мають місце в результаті запровадження інфраструктурного проекту; б) порядок здійснення соціально-економічної оцінки результатів запровадження інфраструктурного проекту; в) наслідки визнання проекту неефективним тощо.

Таким чином, виявлення окреслених недоліків, які стосуються правового регулювання оцінки результативності інфраструктурного проекту, дозволило дисертанту вперше підготувати проект Методики оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства (Додаток 1), метою якої є забезпечення прозорості, об'єктивної, системної та єдиної оцінки результатів реалізованого інфраструктурного проекту, визначення його ефективності та подальших управлінських рішень.

2.3. Державний нагляд і контроль у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Ефективність реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства значною мірою залежить не лише від належного правового оформлення партнерських відносин, а й від здатності держави забезпечити відповідний рівень державного нагляду і контролю за законністю їх здійснення. Особливої актуальності ці питання набувають у процесі реалізації інфраструктурних проектів у стратегічних галузях економіки, таких як транспорт, будівництво, енергетика, житлово-комунальне господарство та цифрові технології, які відзначаються високим рівнем складності та залученням

значних фінансових ресурсів. Іншими словами, успішна реалізація інфраструктурних проектів у стратегічних галузях економіки вимагає не лише інвестицій та технологічних інновацій, а й забезпечення належного рівня державного нагляду і контролю, здатного гарантувати ефективне виконання партнерських угод, запобігання можливим правопорушенням і забезпечення транспарентності адміністративних процедур у сфері державно-приватного партнерства.

Таким чином, ефективний державний нагляд і контроль у сфері державно-приватного партнерства мають стати не лише інструментом забезпечення законності, а й важливими засобами збереження довіри до публічно-владних інститутів та забезпечення стабільності економічної ситуації в країні.

Підкреслюючи важливе значення контролю і нагляду в публічному адмініструванні, необхідно зупинитися на визначенні цих понять у науці адміністративного права, що, насамперед, зумовлено необхідністю чіткого розмежування їхніх функцій та ролі в забезпеченні ефективного управління публічними правовідносинами. У наукових дослідженнях контролю й нагляду часто приписується специфічний характер, що визначається як наявність публічно-владного впливу з боку органів публічного адміністрування, що має на меті забезпечення виконання законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у різних сферах суспільних відносин, зокрема, у контексті державно-приватного партнерства. Це розмежування є особливо важливим для сфери інфраструктурних проектів, де важливу роль відіграють не лише формальні вимоги, а й реальна можливість контролювати якість виконання проектів, забезпечення їх відповідності встановленим умовам та зменшення потенційних ризиків для держави та громадян.

Саме тому, з'ясування правової природи контролю і нагляду в публічному адмініструванні належить до пріоритетних напрямів адміністративно-правової науки, оскільки від правильного розуміння сутності, функцій та меж їх здійснення залежить ефективність реалізації владних повноважень, дотримання принципу верховенства права, а також гарантування законності й публічного

інтересу в процесі реалізації державно-приватного партнерства, особливо у сфері інфраструктурних проектів.

У зв'язку з категоріальною невизначеністю понять «контроль» і «нагляд» у сучасній науці адміністративного права, В.В. Буга, М.В. Чорна та А.П. Сахно цілком слушно наголошують на проблемі їх синонімічного вживання у чинному законодавстві України, що призводить до нечіткості у встановленні меж та обсягу повноважень суб'єктів адміністративної юрисдикції. Така термінологічна розмитість ускладнює реалізацію контрольних функцій органів публічного адміністрування, знижує ефективність управлінського впливу та створює загрозу як зловживання повноваженнями, так і управлінської бездіяльності. У цьому контексті особливої ваги набуває необхідність нормативно-правового розмежування понять «контроль» і «нагляд», що передбачає чітке визначення компетенції, функціонального призначення та меж відповідальності органів, уповноважених на здійснення відповідної діяльності у сфері державно-приватного партнерства, зокрема при реалізації інфраструктурних проектів [129, с. 275].

Позицію зазначених авторів слід визнати концептуально важливою для подальшого розвитку адміністративно-правової доктрини, оскільки вона зосереджує увагу на фундаментальному аспекті публічного адміністрування — необхідності уніфікації та чіткого закріплення змісту контрольних і наглядових функцій держави.

У контексті дослідження окресленої проблематики слід також звернутися до етимологічного аналізу поняття «контроль». Зокрема, за результатами вивчення довідкової літератури професор С.С. Вітвіцький зазначає, що термін «контроль» походить з французької мови і означає перевірку або спостереження з метою оцінювання. Учений також посилається на визначення, подане в Оксфордському словнику, де поняття «to control» тлумачиться як здійснення перевірки, контролю й регулювання, а також як процес стримування, нагляду й спрямування для забезпечення належної поведінки чи результату. Такий підхід

дозволяє сформувати багатовимірне розуміння сутності контролю в адміністративно-правовому аспекті [130, с. 90].

У межах української адміністративно-правової науки спостерігається розмаїття підходів до визначення сутності державного контролю. Зокрема, З.С. Гладун трактує контроль як «вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [131, с. 20-22]. При цьому, В.М. Гаращук вказує, що основне призначення державного контролю, яке полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування» [132, с. 17]. Такий підхід акцентує увагу на функціональному призначенні державного контролю, що полягає не лише у фіксації фактів порушень або відхилень у діяльності контрольованого суб'єкта, а й у забезпеченні ефективного механізму впливу на управлінські процеси шляхом застосування відповідних заходів адміністративного реагування.

Інша точка зору представлена в працях відомого українського вченого в галузі адміністративного права В. Б. Авер'янова, який розглядає контроль як функцію державного управління, яка полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які представлені перед ними, відхиленні у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а атож оцінкою дійльності й доцільності саме такого шляху [133, с. 221].

Представляється, що наукова цінність окресленого висновку полягає в тому, що поняття контролю, у розумінні професора В.Б. Авер'янова, не зводиться виключно до фіксації порушень чи перевірки формального дотримання вимог — він включає аналіз, порівняння фактичного стану з установленими нормативами, виявлення причин відхилень і оцінювання доцільності прийнятих управлінських рішень.

Варто наголосити, що у наведених вище підходах, як і в сучасному українському законодавстві, терміни «контроль» і «нагляд» використовуються як однопорядкові правові конструкції, без чіткого концептуального

розмежування їх правової природи, функціонального призначення та змістовного наповнення.

Разом з тим, у межах сучасного доктринального дискурсу з'являються підходи до розмежування понять «контроль» і «нагляд», зокрема з урахуванням їх функціонального призначення. У цьому контексті, цілком обґрунтованою є позиція А.О. Собакаря та Є.Ю. Соболя, які акцентують на суттєвих відмінностях між цими двома формами державного впливу. Зокрема, дослідники підкреслюють, що контроль слід розуміти як організаційно-правовий механізм забезпечення законності та державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання. Йдеться про специфічну форму діяльності уповноважених державних органів, що передбачає систематичне спостереження за діями та рішеннями суб'єктів управлінських правовідносин з метою перевірки їх відповідності чинному законодавству [134, с. 86; 135, с. 46].

Саме тому, науково обґрунтованими вважаємо висновки тих учених, які пропонують чіткі та однозначні критерії, що дозволяють відмежовувати поняття «контроль» і «нагляд», оскільки, за справедливим твердженням Я.І. Маслової, визначеність у тлумаченні та співвідношенні згаданих категорій є не лише показником належного рівня правової культури держави, а й важливою умовою для ефективного вирішення практичних завдань, зокрема: полегшення роботи з нормативною базою, зниження ризику правозастосовних помилок, а також мінімізації зловживань з боку органів державної влади [136, с. 70-71].

У цьому контексті, варто погодитися із підходом, запропонованим Р.С. Козьяковим, який переконаний у тому, що поняття «контроль» і «нагляд» не мають сприйматися як тотожні. Наприклад, беззаперечну наукову цінність становить сформульована Р.С. Коз'яковим гіпотеза, відповідно до якої контроль та нагляд сприймаються як самостійні за змістом поняття, що зумовлено наявністю специфічних ознак, властивих наглядовій та контрольній діяльності.

Зокрема, характерними ознаками наглядової діяльності є організаційна непідконтрольність об'єкта нагляду суб'єкту здійснення наглядової діяльності; неможливість втручання суб'єкта нагляду в організаційно-управлінську

діяльність піднаглядного об'єкта; можливість застосування адміністративних санкцій за результатами здійснення наглядової діяльності тощо.

Разом з тим, контрольна діяльність здійснюється на регулярній основі; охоплює всі аспекти діяльності державних органів, включаючи прийняття рішень, виконання функцій, використання ресурсів; спрямована на виявлення недоліків й розроблення заходів щодо їх усунення [137, с. 7-8].

Автор цілком обґрунтовано підкреслює зовнішній характер наглядової діяльності, яка не передбачає організаційної підпорядкованості чи втручання у внутрішні процеси об'єкта, тоді як контрольна діяльність є системною, глибшою за змістом і передбачає активне управлінське втручання задля виявлення та усунення порушень. Зазначений підхід сприймається дисертантом в якості основоположного, оскільки сприяє чіткому розмежуванню повноважень органів влади та забезпечує підвищення ефективності правозастосовної практики в публічному управлінні.

Таким чином, у науці адміністративного права сформовано концепцію, яка дозволяє здійснити розмежування між контрольними та наглядовими функціями як за їх змістовним наповненням, так і за організаційно-правовими ознаками. Контроль слід розглядати як внутрішній інструмент управління, що передбачає підпорядкованість об'єкта контролю, системне спостереження та коригування його діяльності. Натомість нагляд має зовнішній характер і реалізується через правове спостереження без втручання у безпосередню управлінську діяльність суб'єкта, з можливістю застосування заходів впливу виключно за наявності встановлених порушень. Визнання таких відмінностей має важливе значення для визначення меж компетенції суб'єктів публічного адміністрування та підвищення правової визначеності у сфері реалізації контрольних-наглядових повноважень.

Натомість, у чинному законодавстві України чітке розмежування між поняттями «контроль» і «нагляд» залишається недостатньо вираженим або ж використовується як взаємозамінне. Законодавець здебільшого не диференціює правову природу контрольних і наглядових повноважень, що призводить до

термінологічної нечіткості, а подекуди — до правозастосовної плутанини. Наприклад, в окремих нормативно-правових актах державні органи можуть одночасно іменуватись як суб'єкти контролю та нагляду, без деталізації меж їхніх повноважень і процедур здійснення відповідних дій.

Наприклад, навіть у самій назві Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» міститься термінологічна конструкція «нагляд (контроль)» [138], яка дозволяє зробити висновок, що законодавець використовує поняття «нагляд» і «контроль» як синоніми або однопорядкові категорії, не вдаючись до їх функціонального або змістовного розмежування. Такий підхід, з одного боку, спрощує структуру нормативного регулювання, але, з іншого — суперечить усталеним у науці адміністративного права підходам, які акцентують на принципових відмінностях між цими формами впливу з боку держави.

Інший приклад, який вказує на розмитість вищевказаних правових категорій, міститься у статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої контроль за виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, здійснюють державний партнер, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом та/або договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

Представляється, що неоднозначність змісту зазначеної норми проявляється в тому, що контроль, виходячи з теорії адміністративного права, здійснюється щодо організаційно підпорядкованих суб'єктів. Натомість, у сфері державно-приватного партнерства така організаційна підпорядкованість між сторонами договору відсутня, оскільки приватний партнер не входить до системи органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Таким чином, застосування терміну «контроль» у цій нормі виглядає концептуально некоректним з точки зору адміністративно-правової доктрини. Фактично йдеться про зовнішній нагляд, що передбачає оцінку дотримання умов договору без втручання в оперативну діяльність приватного партнера.

Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [6] визначено контрольні повноваження суб'єктів публічного адміністрування у сфері управління об'єктами державної власності.

Зокрема, відповідно до статті 5 коментованого законодавчого акту, до контрольних повноважень Кабінету Міністрів України віднесено:

- прийняття рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і визначення уповноважених органів управління, які здійснюють контроль за їх діяльністю;
- визначення порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
- забезпечення контролю за ефективністю управління об'єктами державної власності;
- забезпечення контролю за використанням орендованих цілісних майнових комплексів державних підприємств, їх структурних підрозділів та нерухомого майна.

Відповідно до статті 5-2 вищевказаного Закону визначено контрольні повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, які включають:

- здійснення контролю за виконанням суб'єктами управління функцій з управління об'єктами державної власності шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності;
- затвердження статутів (положень) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських структур та здійснюють контроль за їх дотриманням;
- здійснення контролю за дотриманням вимог, передбачених контрактом, у випадках, якщо утворення наглядової ради не є обов'язковим відповідно до закону, а також якщо утворення наглядової ради не передбачено статутом;

- передача функцій з управління об'єктами державної власності господарським структурам та здійснення контролю за діяльністю господарських структур;
- ведення обліку об'єктів державної власності, що перебувають в їх управлінні, здійснення контролю за ефективним використанням та збереженням таких об'єктів;
- контроль виконання орендарями інвестиційних і технічних програм розвитку орендованих об'єктів державної власності, якщо такі передбачені договором оренди;
- організація контролю за використанням орендованого державного майна і т.д.

Аналіз вищевказаних контрольних повноважень суб'єктів публічного адміністрування управління об'єктами державної власності дозволяє констатувати, що законодавець застосовує поняття «контроль» у надто широкому, концептуально неузгодженому значенні, що охоплює як безпосереднє управлінське втручання, так і інструменти організаційного характеру, зокрема «моніторинг», «облік», «погодження статутів», «перевірку дотримання контрактів» тощо.

Також, варто звернути увагу на Порядок здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 [139], відповідно до абзацу першого пункту 1 якого визначено форму контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, який здійснюється шляхом проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності.

Разом з тим, докладний аналіз цієї норми дозволяє констатувати, що передбачений механізм «контролю» фактично має ознаки моніторингу або наглядової діяльності, оскільки, виходячи з положень вказаного нормативно-правового акту, не передбачає безпосереднього управлінського втручання,

прийняття обов'язкових для виконання рішень чи застосування примусових заходів щодо підконтрольного суб'єкта.

Такий підхід суб'єкта нормотворення демонструє ще один приклад термінологічної невизначеності, яка властива нормативному регулюванню у сфері управління державною власністю. Зокрема, під терміном «контроль» законодавець фактично описує інформаційно-аналітичну діяльність, метою якої є оцінка результативності управління об'єктами, а не здійснення владного впливу в класичному розумінні контрольної функції в адміністративному праві. Це вкотре свідчить про необхідність концептуального розмежування понять «контроль», «нагляд» і «моніторинг» у чинному законодавстві, з метою забезпечення єдності правозастосовної практики та правової визначеності у організації публічного управління щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Така нормативна невизначеність суперечить доктринальному підходу до відмежування контрольних і наглядових функцій, а також створює труднощі при реалізації принципів законності, правової визначеності та інституційної відповідальності у сфері публічного управління. Тому постає нагальна потреба у гармонізації адміністративного законодавства з напрацюваннями науки адміністративного права щодо чіткого інституційного та процедурного розмежування контролю і нагляду.

Таким чином, підбиваючи проміжні підсумки цього дослідження, варто сформулювати поняття державного нагляду і контролю у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів та виокремити їх специфічні ознаки.

Державний нагляд у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів — це врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених органів публічного адміністрування, що полягає у спостереженні за дотриманням учасниками державно-приватного партнерства вимог законодавства, умов договорів та встановлених нормативних стандартів, яка здійснюється за відсутності організаційної підпорядкованості та без втручання у господарсько-організаційну

діяльність приватного партнера, і за результатами якої можуть вживатися заходи адміністративного примусу.

До числа характерних ознак державного нагляду належить: відсутність організаційної підпорядкованості суб'єктів та об'єктів наглядової діяльності; відсутність втручання суб'єкта державного нагляду у внутрішньоуправлінські процеси суб'єкта реалізації інфраструктурного проекту; превентивний та оціночний характер державного нагляду; можливість застосування адміністративного примусу.

Державний контроль у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів — це врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо періодичної оцінки, аналізу та коригування виконання зобов'язань з боку державного та приватного партнерів у межах договору державно-приватного партнерства, яка здійснюється суб'єктами, наділеними контрольними повноваженнями у сфері реалізації інфраструктурних проектів та спрямована на досягнення цілей державної політики через виявлення відхилень в діяльності підконтрольних об'єктів і прийняття управлінських рішень.

Специфічними ознаками державного контролю є: реалізація в межах договірної та функціональної підпорядкування; регулярний (періодичний) характер; здійснення з метою виявлення порушень, аналізу ефективності, оцінки результативності; наявність наслідків у вигляді вимоги щодо усунення недоліків, надання рекомендацій, коригування дій підконтрольного об'єкта.

У попередніх підрозділах дисертаційного дослідження автором було сформовано систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, окрему групу яких складають органи виконавчої влади, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність, а саме: 1) Антимонопольний комітет України; 2) Рахункова палата України; 3) Державна аудиторська служба України.

З урахуванням того, що термін «контрольно-наглядова діяльність» поєднує у собі два автономні за сутністю та функціональним призначенням інструменти

забезпечення законності в системі публічного управління — контроль та нагляд, доцільним видається віднести вищезазначених суб'єктів, які здійснюють відповідну діяльність у сфері державно-приватного партнерства, до категорії контрольних органів. Такий висновок ґрунтується на наступних аргументах:

1) Характер правовідносин між зазначеними органами та об'єктами державно-приватного партнерства свідчить про наявність елементів функціонального підпорядкування або регулюючого впливу, що є характерним саме для контрольної, а не наглядової діяльності. Наприклад, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [140], визначено статус Рахункової палати, як суб'єкта публічного адміністрування, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Таким чином, визначений у статті 1 вищевказаного законодавчого акту статус Рахункової палати свідчить, що контрольна функція в діяльності цього суб'єкта публічного адміністрування відіграє лідируючу роль, що проявляється у наділенні зазначеного органу державної влади сукупністю контрольних повноважень, які включають заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Узагальнюючи контрольні повноваження Рахункової палати України, визначені у статті 7 Закону України «Про Рахункову палату», в контексті контролю, здійснюваного у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, доцільно виокремити п'ять ключових функціональних блоків її діяльності, а саме:

- здійснення фінансового аудиту, а також аудитів ефективності та відповідності реалізованих заходів державно-приватного партнерства;
- оцінювання ступеня досягнення визначених цілей державних програм, у межах яких здійснюється реалізація інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства;
- контроль за результативністю та ефективністю управління об'єктами державної власності, залученими до партнерських проектів;

- перевірка дотримання законодавчих вимог і забезпечення цільового використання державних фінансових ресурсів, переданих приватним партнерам;
- надання обґрунтованих рекомендацій щодо усунення виявлених порушень, а також пропозицій з удосконалення механізмів бюджетного управління в рамках державно-приватного партнерства.

Разом з тим, у змісті коментованого законодавчого акту мають місце й ряд напрямів контрольної діяльності Рахункової палати, які потребують удосконалення механізмів контролю за реалізацією інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Зокрема, варто наголосити на необхідності законодавчого уточнення предмета та меж контролю Рахункової палати у сфері державно-приватного партнерства, оскільки на сьогодні, в чинному законодавстві відсутня чітка вказівка на особливості здійснення контролю за публічноуправлінською діяльністю на умовах партнерства з суб'єктами приватного права, що ускладнює здійснення комплексного аудиту інфраструктурних проектів.

На цій підставі пропонується доповнити статтю 7 Закону України «Про Рахункову палату» новою частиною наступного змісту: «Рахункова палата здійснює контроль за ефективністю, доцільністю, законністю та результативністю використання державних коштів, майна і бюджетних програм, що реалізуються в межах державно-приватного партнерства, з урахуванням специфіки правовідносин між державним партнером і суб'єктами приватного права, залученими до реалізації інфраструктурних проектів. Особливості здійснення такого контролю визначаються окремим положенням, що затверджується Рахунковою палатою».

Крім цього, до числа актуальних напрямів удосконалення контрольної діяльності Рахункової палати належить: а) запровадження спеціальних методик аудиту проектів державно-приватного партнерства, які враховують змішану природу фінансування, довгостроковість зобов'язань та потенційні ризики, притаманні співпраці державного та приватного секторів; б) посилення взаємодії Рахункової палати з іншими органами контролю та нагляду, зокрема

Антимонопольним комітетом України, Державною аудиторською службою України, органами місцевого самоврядування, з метою забезпечення комплексного моніторингу всіх етапів реалізації інфраструктурного проекту; в) запровадження механізму превентивного (проектного) контролю, зміст якого полягає у наданні Рахунковій палаті додаткових повноважень щодо оцінювання обґрунтованості та фінансової доцільності інфраструктурних ініціатив ще на етапі планування, а не лише після витрачання коштів; г) забезпечення відкритості та доступності результатів контрольних заходів, що стимулюватиме підвищення довіри до довгострокових партнерських відносин між державою і бізнесом, та дозволить громадськості здійснювати громадський контроль у вказаній сфері суспільних відносин.

З огляду на викладене, особливої актуальності набуває аналіз контрольних повноважень інших суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють функції у сфері забезпечення добросовісної конкуренції, законності та ефективності використання публічних ресурсів у рамках державно-приватного партнерства.

У цьому контексті ключову роль відіграє Антимонопольний комітет України, як орган, уповноважений здійснювати контроль за дотриманням антимонопольного законодавства під час підготовки та реалізації інфраструктурних проектів, що передбачають залучення приватних партнерів. Аналіз його повноважень дозволяє визначити специфічні механізми контролю, які мають бути інтегровані до загальної системи публічного нагляду у сфері державно-приватного партнерства.

На думку В. Уманціва, раціональне та ефективне використання бюджетних ресурсів має забезпечуватися на основі конкурентних процедур, слідкувати за дотриманням яких покликаний Антимонопольний комітет України як орган оскарження публічних закупівель та інституція, котра реалізує функцію контролю за наданням державної допомоги [141, с. 435].

Відповідно до статті 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у

формуванні та реалізації конкурентної політики в частині: 1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; 2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; 3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції; 4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері публічних закупівель; 6) проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання та здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції [142].

При цьому, вищевказані завдання обумовлюють специфіку повноважень Антимонопольного комітету України у сфері державно-приватного партнерства. Зокрема, аналіз статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» дозволив дисертанту виокремити чотири групи контрольних повноважень Антимонопольного комітету України у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проєктів, а саме:

1. Інспекційно-перевірочні повноваження охоплюють дії Антимонопольного комітету України, спрямовані на виявлення фактів порушення конкурентного законодавства, шляхом безпосереднього доступу до інформації, приміщень та документів. Представляється, що до цієї групи повноважень належить: перевірка господарюючих суб'єктів та органів влади щодо дотримання конкурентного законодавства (п. 4); безперешкодний доступ до приміщень, серверів, носіїв інформації; копіювання документів, арешт або вилучення матеріалів (п. 7); можливість залучення правоохоронних органів (зокрема поліції) у разі перешкоджання здійсненню перевірок (пп. 8, 9); залучення спеціалістів та експертів до перевірок (пп. 6, 10).

2. Регуляторно-юрисдикційні повноваження спрямовані на ухвалення Антимонопольним комітетом України обов'язкових до виконання управлінських рішень, а також можливості втручання у процес регулювання ринку. Зазначені повноваження надають Антимонопольному комітету України право: ухвалення розпоряджень, рішень, рекомендацій (пп.2, 14); подання до органів влади щодо припинення дій або ліцензій суб'єктів у разі порушень (п.13); розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення постанов (п.3); розгляд заяв і справ про порушення конкурентного законодавства (п.1); призначення розслідувань, проведення досліджень ринку, визначення меж товарного ринку та монопольного становища суб'єктів (пп.1, 11, 11-1); визначення контролю між суб'єктами господарювання, аналіз їх структури (п.12).

3. Інформаційно-комунікаційні повноваження дозволяють Антимонопольному комітету України взаємодіяти з іншими органами в межах компетенції та включають повноваження щодо: витребування інформації (в т.ч. з обмеженим доступом) у суб'єктів господарювання, органів влади та інших осіб (п.5); здійснення запитів інформації в суди та інші державні органи (п.15); обміну інформацією з компетентними органами інших держав (пп.16, 17).

4. Правозастосовчі та судові повноваження гарантують реалізацію принципу невідворотності відповідальності у разі порушення конкурентного законодавства, що є основою забезпечення добросовісної конкуренції в межах державно-приватного партнерства та включають: супровід уповноваженими посадовими особами Антимонопольного комітету України справ про адміністративні правопорушення в судах, забезпечення притягнення осіб до адміністративної відповідальності та захист інтересів держави в суді, шляхом звернення до суду з позовами, заявами, скаргами у сфері конкуренції (п.15); участі у судових справах та супровід правозастосування.

Система органів, наділених контрольними повноваженнями у сфері державно-приватного партнерства, охоплює також Державну аудиторську службу України — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Її діяльність, відповідно до

Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 «Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України» [143], спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, що забезпечує узгодженість контрольної діяльності з фінансово-бюджетною політикою держави.

Відповідно до Положення про Держаудитслужбу, основними завданнями зазначеного суб'єкта публічного адміністрування є: реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; 2-1) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю; 3) здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; 4) надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

Підпунктом 3 пункту 4 вищевказаного Положення визначено форми реалізації Держаудитслужбою державного фінансового контролю, зокрема, шляхом здійснення: а) державного фінансового аудиту; б) перевірки закупівель; в) інспектування (ревізії); г) моніторингу закупівель.

Представляється спірною позиція нормотворця щодо віднесення моніторингу до однієї з форм державного фінансового контролю, що застосовується у контрольно-наглядовій діяльності Держаудитслужби. Виходячи зі сформульованого нами у цьому підрозділі дисертаційного дослідження визначення державного нагляду, варто все ж таки віднести моніторинг до однієї з форм наглядової діяльності з ряду причин:

по-перше, моніторинг, на відміну від державного фінансового аудиту, інспектування (ревізії) чи перевірки закупівель, не передбачає прямого втручання у фінансово-господарську діяльність суб'єктів державно-приватного партнерства, а за своєю природою має превентивно-діагностичний та інформаційно-аналітичний характер;

по-друге, моніторинг здійснюється дистанційно, без фактичного виїзду на об'єкт контролю, на основі аналізу даних, що містяться в електронних системах, зокрема системі публічних закупівель;

по-третє, результати моніторингу не тягнуть за собою безпосередніх юридичних наслідків для суб'єктів, а використовуються для формування підстав до подальших контрольних-наглядових дій.

Враховуючи викладене, моніторинг публічних закупівель, за своїми змістовними та процедурними характеристиками, доцільно розглядати не як форму державного фінансового контролю, а як окремий інструмент наглядової діяльності, що реалізується Державною аудиторською службою України в межах її повноважень у сфері державно-приватного партнерства.

Аналогічної позиції притримується й В. М. Гаращук, який цілком доречно обстоює позицію, що моніторинг у сфері державно-приватного партнерства та загалом можна визначити формою нагляду, в межах якого здійснюється збір інформації з метою спостереження і прогнозування, а також попередження, які мають рекомендаційний характер [144, с. 83-90].

Таким чином, в якості пропозиції вважаємо за доцільне здійснити уточнення завдань Держаудитслужби, доповнивши їх нормою про здійснення зазначеним суб'єктом публічного адміністрування державного нагляду за дотриманням фінансового законодавства. Отже, пропонується доповнити пункт 3 Положення Про Державну аудиторську службу України підпунктом наступного змісту: «здійснення державного нагляду за дотриманням фінансового законодавства, у тому числі шляхом моніторингу публічних закупівель, з метою виявлення, запобігання та усунення порушень у сфері державно-приватного партнерства».

У цьому контексті варто акцентувати увагу й на ролі органів прокуратури як ключового наглядового суб'єкта, який забезпечує додержання законності у сфері державно-приватного партнерства, зокрема під час реалізації інфраструктурних проєктів. При цьому, наглядова функція прокуратури полягає не лише у реагуванні на факти порушень, а й у превентивному впливі через

вжиття заходів представницького характеру, ініціювання перевірок, а також через участь у судових процесах з метою захисту інтересів держави та суспільства.

Зазначений висновок випливає з норм Закону України «Про прокуратуру», відповідно до частини 6 статті 23 якого під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави у суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом та законом, що регулює виконавче провадження: 1) звертатися до суду з позовом (заявою, поданням); 2) вступати у справу, порушену за позовом (заявою, поданням) іншої особи, на будь-якому етапі судового провадження; 3) ініціювати перегляд судових рішень, у тому числі у справі, порушеній за позовом (заявою, поданням) іншої особи; 4) брати участь у розгляді справи; 5) подавати цивільний позов під час кримінального провадження у випадках та порядку, визначених кримінальним процесуальним законом; 6) брати участь у виконавчому провадженні при виконанні рішень у справі, в якій прокурором здійснювалося представництво інтересів громадянина або держави в суді; 7) з дозволу суду ознайомлюватися з матеріалами справи в суді та матеріалами виконавчого провадження, робити виписки з них, отримувати безоплатно копії документів, що знаходяться у матеріалах справи чи виконавчого провадження [145].

Аналізуючи вказану норму, в контексті реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства, варто звернути увагу на декілька принципових моментів.

По-перше, слід констатувати, що, попри фактичну участь прокурора в судових засіданнях у справах, пов'язаних із реалізацією інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства (зокрема, у справі № 916/906/22 від 25.09.2024 за позовом заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Кароліно-Бугазької сільської ради Білгород-Дністровського району Одеської області та Міністерства економіки України до ТОВ «Балкан-Плюс»; справі № 910/17834/23 від 18.09.2024 за позовом заступника керівника Київської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Бучанської районної ради Київської області до ТОВ «Компанія Ліан» та Києво-Святошинського виробничого управління ЖКГ), у Законі України «Про

державно-приватне партнерство» досі не закріплено правових підстав для такої участі.

З одного боку, відповідно до пункту 2 частини першої статті 2 Закону України «Про прокуратуру», прокуратура наділена повноваженнями щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді, що формально створює підґрунтя для участі прокурора в судових процесах з оскарження договорів державно-приватного партнерства. З іншого боку, потреба у доповненні Закону України «Про державно-приватне партнерство» спеціальною нормою, яка б визначала прокурорський нагляд за дотриманням законності у відповідній сфері, зумовлена відсутністю чіткого нормативного розуміння змісту та меж категорії «державні інтереси».

Іншими словами, дискреційне повноваження щодо визначення прокурором кола державних інтересів у сфері державно-приватного партнерства, без належної законодавчої конкретизації, створює загрозу неоднозначного тлумачення, що, своєю чергою, може призводити до правової невизначеності у питаннях легітимності його представницької та наглядової діяльності в цій сфері, а також ускладнювати ефективну реалізацію принципу верховенства права.

Відповідно до частини 4 статті 53 Господарського процесуального кодексу України, прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах [146].

Аналіз вищевказаної норми дозволяє дійти висновку, що прокурор, вступаючи у спірні відносини, самостійно визначає, в чому саме полягає порушення інтересів держави. При цьому, на переконання І. Озерського, закладена в частині 4 статті 53 Господарського процесуального кодексу України смислова конструкція, є психологічною складовою терміну «внутрішнє переконання», з огляду на її дискреційну правову природу [147, с. 15].

Таким чином, актуалізується питання щодо конкретизації визначення поняття «державні інтереси», в контексті реалізації правовідносин у сфері державно-приватного партнерства.

З цього приводу, М.В. Руденко звертає увагу на змістовне наповнення поняття «державні інтереси», яким охоплюється закріплена Конституцією та законами України, міжнародними договорами та актами система основних цінностей у найважливіших сферах життєдіяльності українського народу та суспільства [148, с. 65].

У правовому аспекті визначення поняття «інтереси держави» міститься у рішенні Конституційного Суду України, яким встановлено, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і положеннями інших нормативно-правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин, оскільки в їх основі завжди лежить необхідність реалізації загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій і програм, спрямованих на забезпечення суверенітету, територіальної цілісності, охорону державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, захист землі як національного багатства, а також прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [149].

Разом з тим, таке тлумачення є надто широким і узагальненим, оскільки не дозволяє чітко окреслити межі державного інтересу у конкретних правовідносинах, зокрема у сфері державно-приватного партнерства. Відсутність конкретизації ускладнює правозастосовну діяльність прокурора, який, реалізуючи представницькі повноваження в суді, змушений самостійно формулювати обсяг і зміст державного інтересу, що, своєю чергою, може призводити до неоднакового підходу в аналогічних справах та створює ризики зловживання дискрецією.

З огляду на вищевикладене, вважаємо за доцільне вперше надати пропозицію щодо доповнення Закону України «Про державно-приватне партнерство» статтею 21¹ «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного

партнерства», мета якої полягає в удосконаленні суспільних відносин щодо здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства та визначення поняття й переліку державних інтересів у вказаній сфері суспільних відносин.

Отже, підбиваючи підсумки цього дослідження, варто зробити ряд висновків та пропозицій.

Слід зазначити, що використання у статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство» термінологічної конструкції «інші державні органи», в контексті визначення суб'єктів контролю та моніторингу виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зумовлює необхідність здійснення систематизації зазначених суб'єктів, спираючись на проведений автором аналіз контрольних повноважень, якими вони наділені.

У цьому зв'язку, вважаємо за доцільне здійснити класифікацію суб'єктів, наділених контрольними повноваженнями у сфері державно-приватного партнерства, за функціонально-правовою ознакою на такі групи:

1. Органи загального державного фінансового контролю — Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, які здійснюють зовнішній та внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію проектів державно-приватного партнерства, а також ефективністю таких витрат.

2. Органи спеціалізованого галузевого контролю — центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить регулювання та контроль у відповідній сфері, контрольні повноваження яких спрямовані на дотримання технічних, безпекових, екологічних та інших вимог в процесі реалізації інфраструктурних проектів.

3. Органи місцевого самоврядування — в межах делегованих та власних повноважень, у випадках реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства на регіональному рівні, коли об'єкти партнерства перебувають у комунальній власності.

4. Антикорупційні та правоохоронні органи — Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція, які здійснюють превентивний і правозастосовний контроль за дотриманням законодавства при укладенні та виконанні договорів державно-приватного партнерства, зокрема щодо запобігання конфлікту інтересів, зловживань, корупційних ризиків тощо.

5. Судові органи — як суб'єкти, діяльність яких спрямована на виконання функції контролю в рамках господарського та адміністративного судочинства.

Також варто наголосити, що чинне адміністративне законодавство у сфері державно-приватного партнерства не містить інституту прокурорського нагляду за дотриманням законності реалізації інфраструктурних проектів, що здійснюються на засадах державно-приватного партнерства. Така прогалина у правовому регулюванні створює ситуацію, за якої участь прокурора у відповідних правовідносинах обмежується лише загальними положеннями Закону України «Про прокуратуру» та роз'ясненням поняття державного інтересу в окремих рішеннях судової влади.

У зв'язку з цим, дисертантом запропоновано законодавче закріплення спеціальної норми у Законі України «Про державно-приватне партнерство», яка б передбачала повноваження органів прокуратури здійснювати нагляд за законністю на всіх етапах реалізації проектів державно-приватного партнерства — від підготовки та укладення договорів до їх виконання й припинення.

Зазначене положення має передбачати як право прокурора представляти інтереси держави у суді, так і його можливість ініціювати перевірки законності договірних відносин, брати участь у судових спорах та вживати заходів прокурорського реагування у разі виявлення порушень.

Висновки до розділу 2

1. Досліджено адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, який розглядається як визначене нормами

адміністративного права правове становище відповідних суб'єктів, що характеризується наділенням їх визначеною компетенцією.

Важливість компетенції в діяльності суб'єктів реалізації інфраструктурних проектів обумовлена: багаторівневою правосуб'єктністю державних партнерів, що виражається у їх належності до різних рівнів публічної влади; комплексним характером, який передбачає не лише реалізацію управлінських функцій, але й здійснення ними специфічних повноважень, які включають участь у адміністративних правовідносинах щодо укладання адміністративних договорів, організації та здійсненні контролю щодо реалізації інфраструктурних проектів, здійсненні публічних закупівель, участі у наглядових радах тощо; поєднанням в діяльності державного партнера публічного та приватного інтересу, що проявляється у певному «балансуванні» між інтересами держави (громади) та приватного інвестора; наявністю регуляторного впливу на державного партнера з боку юрисдикційних органів, таких як Національне антикорупційне бюро України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України тощо.

Систематизовано суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних ДПП-проектів за функціональним критерієм на три основні групи, а саме: 1) Суб'єкти стратегічного рівня, до числа яких належать органи, що здійснюють формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства (насамперед центральні органи виконавчої влади); 2) Суб'єкти операційного рівня, в числі яких інституції, що реалізують управлінські повноваження щодо державного майна або забезпечують організаційно-правовий супровід проектів (державні підприємства, установи, уповноважені агентства); 3) Суб'єкти наглядово-контрольного рівня, які репрезентують органи, що здійснюють контроль, моніторинг і регулювання окремих напрямів реалізації партнерських відносин (аудиторські служби, антимонопольні та регуляторні органи тощо).

2. Розкрито поняття адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, як урегульованого нормами адміністративного права послідовного

(стадійного) процесу діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, спрямованого на ініціювання, погодження, прийняття рішень, укладення договорів та контроль за виконанням зобов'язань у межах реалізації спільних інфраструктурних проектів.

Визначено й охарактеризовано стадії підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, які охоплюють: підготовку до реалізації інфраструктурного проекту, підготовку та укладення договору державно-приватного партнерства, безпосередню реалізацію проекту та завершення його виконання.

На стадії підготовки до реалізації проекту наголошено на необхідності нормативного закріплення правової конструкції «ініціювання державно-приватного партнерства», як формалізованої юридичної дії, що полягає у поданні ініціативи щодо реалізації проекту державно-приватного партнерства органом публічної адміністрації або потенційним приватним партнером до уповноваженого суб'єкта, наділеного відповідною компетенцією, з метою започаткування процедури підготовки проекту.

На стадії підготовки та укладення договору державно-приватного партнерства проаналізовано судові рішення в адміністративних справах окресленої категорії, на підставі чого наголошено на необхідності покращення правового регулювання договірних відносин, що зумовлено відсутністю нормативно визначеної процедури укладення договорів державно-приватного партнерства, нечіткістю у визначенні правової природи таких договорів, правовою невизначеністю щодо обов'язковості їх укладання тощо.

На стадії безпосередньої реалізації проекту акцентовано увагу на потребі належного адміністративно-правового забезпечення виконання зобов'язань сторонами державно-приватного партнерства, ефективного контролю за дотриманням умов договору, забезпечення процедури звітування державного та приватного партнера, а також своєчасного вирішення можливих спорів, що виникають у процесі реалізації інфраструктурного проекту.

На стадії завершення інфраструктурного проекту, встановлено відсутність

єдиного нормативного стандарту, який би визначав: а) методику аналізу витрат і вигод, за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; б) порядок здійснення соціально-економічної оцінки результатів запровадження інфраструктурного проекту; в) наслідки визнання проекту неефективним тощо. У зв'язку з цим, акцентовано увагу на необхідності докладної правової регламентації на підзаконному рівні нормативно-правових актів завершальної оцінки інфраструктурного проекту, шляхом прийняття розробленої автором Методики оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства, метою якої є забезпечення прозорості, об'єктивної, системної та єдиної оцінки результатів реалізованого інфраструктурного проекту, визначення його ефективності та подальших управлінських рішень.

3. Проаналізовано стан правового регулювання прокурорського нагляду за реалізацією інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства та встановлено, що чинне адміністративне законодавство не передбачає обов'язкової участі прокурора у судових засіданнях у справах цієї категорії. Враховуючи невизначеність поняття «інтереси держави», закріпленого у статті 23 Закону України «Про прокуратуру» та його широке тлумачення в судовій практиці, прокурори мають обмежені можливості для ефективного захисту державних інтересів у сфері реалізації таких проектів, що зумовлено прогалинами правового регулювання. З огляду на це, обґрунтовано необхідність доповнення Закону України «Про державно-приватне партнерство» статтею 21¹ «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного партнерства», яка надасть органам прокуратури повноваження здійснювати системний нагляд за дотриманням законності на всіх етапах підготовки, укладення, виконання та припинення договорів державно-приватного партнерства.

Використання у статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство» термінологічної конструкції «інші державні органи», в контексті визначення суб'єктів контролю та моніторингу виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зумовлює необхідність здійснення

систематизації зазначених суб'єктів за функціонально-правовою ознакою на такі групи: 1) органи загальнодержавного фінансового контролю (Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, які здійснюють зовнішній та внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію проектів державно-приватного партнерства, а також ефективністю таких витрат); 2) органи спеціалізованого галузевого нагляду (центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить регулювання та контроль у цій сфері, контрольні повноваження яких спрямовані на дотримання технічних, безпекових, екологічних та інших вимог в процесі реалізації інфраструктурних проектів); 3) органи місцевого самоврядування; 4) антикорупційні та правоохоронні органи (Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція); судові органи.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЕКТІВ

3.1. Сучасний стан та напрями підвищення ефективності правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів.

Державно-приватне партнерство виступає важливим інструментом формування сталих економічних відносин в Україні, реалізація інфраструктурних проектів у межах якого набуває особливого значення для забезпечення економічної безпеки держави. Це особливо актуально в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, яка суттєво загострила проблему відновлення критично важливих галузей інфраструктури, зокрема транспорту, енергетики, житлово-комунального господарства тощо.

Характеризуючи сучасний стан адміністративних правовідносин у сфері державно-приватного партнерства, варто наголосити, що, незважаючи на складні умови воєнного часу, зокрема повномасштабну збройну агресію російської федерації, цей інститут продовжує розвиватися. Його розвиток набув специфічних рис, що обумовлено першочерговою потребою у відновленні зруйнованої або пошкодженої інфраструктури, зокрема у сферах транспорту, енергетики, житлово-комунального господарства.

За таких умов державно-приватне партнерство стало важливим інструментом мобілізації інвестицій та управлінських ресурсів приватного сектору для реалізації критично важливих проектів. Водночас зазначений процес супроводжується низкою труднощів, серед яких: нестабільність нормативного регулювання, обмеженість бюджетних і фінансових ресурсів, зниження інвестиційної привабливості, а також потреба в адаптації адміністративних процедур до умов воєнного стану.

Попри це, на сьогоднішній день Україна володіє вагомими здобутками щодо реалізації та ініціювання інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства навіть у воєнний період. Варто наголосити, що в межах

співпраці з міжнародними партнерами та приватним бізнесом триває реконструкція об'єктів транспортної інфраструктури на деокупованих територіях Харківської, Київської та Херсонської областей. У рамках пілотних проектів за моделлю державно-приватного партнерства також реалізуються ініціативи зі створення модульних містечок, відновлення об'єктів водопостачання та теплозабезпечення, а також будівництва сучасних логістичних хабів, що сприяють стабілізації економічної діяльності в умовах воєнного часу.

Ці приклади засвідчують перспективність і адаптивність механізмів державно-приватного партнерства як інструменту реагування на виклики, спричинені війною.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства інституційна модель державно-приватного партнерства функціонує на основі сформованої нормативно-правової бази. Водночас, попри формальну достатність законодавчого забезпечення, його якість залишається недостатньою для ефективного правового регулювання відповідної сфери. Зокрема, чинне законодавство характеризується наявністю правових колізій, суперечностей між окремими нормативно-правовими актами, відсутністю належної узгодженості між загальними та спеціальними положеннями, а також численними прогалинами, що ускладнюють реалізацію механізмів державно-приватної взаємодії. Така ситуація свідчить про наявність так званих «білих плям» у правовому полі регулювання державно-приватного партнерства, що потребує подальшого концептуального та нормотворчого доопрацювання [150, с. 104].

Зазначене вказує на необхідність системного перегляду та оновлення чинного нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства з урахуванням сучасних викликів, зумовлених умовами воєнного стану та потребами повоєнного відновлення країни. Така трансформація має ґрунтуватися на принципах правової визначеності, комплексності регулювання, прозорості процедур та ефективного розподілу відповідальності між державними органами та приватними партнерами.

У цьому контексті слушну думку висловлюють В.В. Сичова та Т.О. Самофалова, які вказують, що сфера державно-приватного партнерства як сфера суспільних відносин, сприяючи формуванню довіри між державою, бізнесом і громадянським суспільством, завжди висвітлює і проблеми недовіри бізнесу до державних інституцій. Тому формування нормативної бази державно-приватного партнерства у мобілізаційній економіці та післявоєнному відновленні, повинно ґрунтуватись на імперативах ефективності і транспарентності, забезпеченні обов'язковості громадського моніторингу шляхом застосування в управлінні проектами відкритих цифрових платформ [151, с. 131-132].

Аналіз досвіду післявоєнного відновлення європейських країн засвідчує, що поряд із відсутністю комплексних системних реформ істотним чинником неефективності процесів реконструкції стала низка прорахунків у сфері публічного адміністрування. Серед них, зокрема, варто виокремити надмірну орієнтацію на механізми прямого бюджетного фінансування з боку донорів замість стимулювання залучення довгострокових інвестицій, насамперед приватного капіталу.

Суттєвою стратегічною помилкою також стала недооцінка значення промислового сектору, на який спрямовувалася лише незначна частина зовнішньої допомоги (приблизно 3%), що у поєднанні з інституційною слабкістю призвело до недостатнього застосування інструментів реструктуризації та модернізації промислових підприємств.

Крім того, важливим стримувальним фактором виступала відсутність на ранніх етапах відновлення цілісної та обґрунтованої економічної стратегії. Як наслідок, реалізовані проекти часто мали фрагментарний, несистемний характер, були зумовлені ситуативними інтересами, не узгоджувалися з довгостроковими стратегічними пріоритетами державного розвитку тощо [152].

Аналізуючи стан нормативно-правового регулювання у сфері державно-приватного партнерства, М. А. Шавлак слушно акцентує увагу на його суперечливому характері. Зокрема, зазначена суперечність виявляється у

поєднанні надмірної зарегульованості окремих аспектів правовідносин з одночасною наявністю істотних прогалин у регулюванні ключових елементів механізму державно-приватної взаємодії. У зв'язку з цим науковець обґрунтовано наголошує на необхідності впровадження на законодавчому та практичному рівнях удосконаленої моделі реалізації механізму державно-приватного партнерства, із чіткою регламентацією кожного з його етапів [153, с. 115].

При цьому характерною ознакою сучасного стану правового регулювання державно-приватного партнерства є поступова адаптація законодавчих положень до особливостей публічного адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану, а також орієнтація на реалізацію першочергових заходів з відновлення інфраструктурних об'єктів, зруйнованих унаслідок збройної агресії рф.

У цьому контексті доцільно акцентувати увагу на низці змін до чинного законодавства, а також на законопроектах, які перебувають на стадії імплементації в національну правову систему, зокрема тих, що передбачають:

- спрощення адміністративних процедур та прискорення ухвалення рішень щодо реалізації інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства;
- розширення можливостей залучення приватних інвесторів, зокрема через надання їм пільгових умов участі в проектах критичної інфраструктури;
- запровадження додаткових гарантій правового та інвестиційного захисту для приватного сектору в умовах воєнного стану;
- оновлення механізмів розподілу ризиків і відповідальності між державою та приватними партнерами з урахуванням специфіки форс-мажорних обставин.

Ці зміни мають на меті створення стабільного та прогнозованого адміністративно-правового регулювання для стимулювання інвестиційної активності та забезпечення ефективної реалізації інфраструктурних ініціатив на засадах державно-приватного партнерства в умовах воєнного та післявоєнного періодів.

Зокрема, йдеться про законопроекти, які спрямовані на інтенсифікацію державно-приватного партнерства в Україні, особливо у сферах соціальної інфраструктури та відновлення зруйнованих війною об'єктів, а саме:

1. Проект Закону №10281 від 22.11.2023 «Про внесення змін до Закону України "Про державно-приватне партнерство" щодо запровадження механізму оновлення та модернізації інфраструктури установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у рамках державно-приватного партнерства» [154].

2. Проект Закону № 12422 від 20.01.2025 «Про внесення змін до Закону України "Про державно-приватне партнерство" щодо запровадження соціального державно-приватного партнерства зі стимулювання облаштування об'єктів охорони здоров'я, освіти, культури та інших, коштом приватних партнерів» [155].

3. Проект Закону № 12423 20.01.2025 «Про внесення змін до статті 284 Податкового кодексу України щодо особливостей податкового стимулювання соціального державно-приватного партнерства» [156].

4. Проект Закону № 7538 08.07.2022 «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» [157].

5. Проект Закону № 7537 08.07.2022 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» [158].

6. Проект Закону № 7508 01.07.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та

будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» [159].

Зазначені законодавчі ініціативи передбачають залучення приватних інвестицій, спрощення процедур та запровадження податкових стимулів для партнерів, що сприятиме швидшому відновленню та розвитку інфраструктурних об'єктів.

Аналіз положень вищевказаних законопроектів надав змогу вперше виокремити сильні та слабкі сторони сучасного стану адміністративно-правового регулювання у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, зміст яких проявляється у такому.

Характеризуючи сильні сторони вищевказаних законопроектів, варто звернути увагу на застосований законодавцем комплексний підхід до механізму оновлення інфраструктури, оскільки положення зазначених документів охоплюють як соціальну інфраструктуру (освіта, охорона здоров'я, культура), так і критичну інфраструктуру (пенітенціарна система, відновлення зруйнованих об'єктів).

Також варто підкреслити, що запропонованими змінами до Закону України «Про державно-приватне партнерство», Податкового кодексу України, Земельного кодексу України тощо, суттєвого покращення має зазнати механізм залучення інвестицій до державно-приватного партнерства, зокрема через запровадження інструментів стимулювання приватного сектору, удосконалення правових механізмів реалізації проектів та зменшення адміністративних бар'єрів.

Насамперед, ідеться про зміни, передбачені законопроектом № 12423 від 20.01.2025, який передбачає удосконалення положень Податкового кодексу України, в частині створення податкових преференцій для приватних інвесторів, що беруть участь у реалізації соціальних інфраструктурних проектів. Позитивним аспектом зазначеної нормативної новації є підвищення фінансової зацікавленості у реалізації інфраструктурних проектів та зниження інвестиційних ризиків.

Зокрема, законопроектом № 12423:

- розширено коло суб'єктів, які можуть отримати податкові пільги, шляхом долучення приватних партнерів, а також їх пов'язаних осіб, до ініціаторів, керуючих компаній та учасників індустріальних парків;

- поширено податкові стимули на нову категорію земельних ділянок:, не лише для територій індустріальних парків, але й для земельних ділянок, що використовуються у межах соціального державно-приватного партнерства, незалежно від включення до реєстру парків;

- створено додатковий механізм стимулювання участі бізнесу у соціально важливих проектах, зокрема, законодавець прирівняв умови для індустріальних парків і соціальних державно-приватних партнерств у частині податкових преференцій на місцевому рівні.

По-друге, законопроекти №7538, №7537 та №7508, ухвалення яких передбачається в контексті післявоєнного відновлення, значно спрощують процедурні аспекти реалізації державно-приватного партнерства. Йдеться, насамперед, про:

- оптимізацію процедурних аспектів здійснення землевідведення для інфраструктурних проектів (№7538);

Зокрема, відповідно до змін, запропонованих коментованим законопроектом до абзацу третього частини другої статті 94 Земельного кодексу України, встановлені конкретні терміни передачі земельної ділянки у володіння й користування приватного партнера. Так, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які відповідно до Земельного кодексу України наділені повноваженнями щодо передачі земельних ділянок у користування, зобов'язані у тримісячний строк з дня звернення передати приватному партнеру (концесіонеру) земельну ділянку (ділянки), визначену (визначені) договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором), в оренду на строк дії такого договору (крім державно-приватного партнерства, у тому числі концесії, об'єктом яких є автомобільна дорога).

– посилення адміністративної відповідальності за порушення умов партнерства, шляхом доповнення абзацу п'ятого статті 96¹ КУпАП «Порушення законодавства під час планування і забудови територій» (№7537);

Зокрема, вищевказана норма законопроекту № 7537 передбачає посилення адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за перешкоджання реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства, та розширює зміст об'єктивної сторони вищевказаного адміністративного правопорушення, шляхом визначення її складових елементів, таких як:

- несвоєчасне надання дозвільної документації (містобудівних умов, будівельного паспорта, висновків експертизи тощо);
- порушення порядку оформлення документації, зокрема видачі з відхиленням від установлених адміністративних процедур;
- вимагання не передбачених законодавством документів, що ускладнює проходження дозвільних процедур і може сприяти проявам корупції в будівельній галузі.

Представляється, що вказана норма спрямована на забезпечення відповідальності за створення бюрократичних перепон у будівельній галузі, які гальмують реалізацію інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства, особливо в контексті післявоєнного відновлення.

– удосконалення інституційної складової механізму державно-приватного партнерства (№7508).

Зокрема, відповідно до запропонованих змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство», для підготовки проектів державно-приватного партнерства з відновлення інфраструктури та економіки, що включені в Перелік державних проектів державно-приватного партнерства з відновлення, створюються галузеві постійно діючі конкурсні комісії з підготовки та проведення конкурсів з визначення приватних партнерів (галузеві комісії) у сферах транспорту, безпеки та оборони, інших стратегічних сфер економіки.

Для підготовки проектів, що включені до Переліку місцевих проектів державно-приватного партнерства з відновлення, відповідними сільськими, селищними, міськими, районними чи обласними радами створюються постійно діючі комісії з підготовки та проведення конкурсів з визначення приватних партнерів (місцеві постійно діючі комісії), кожна з яких уповноважена на підготовку та проведення конкурсів з визначення приватних партнерів щодо всіх проектів, що включені до Переліку місцевих проектів державно-приватного партнерства з відновлення, в межах відповідних сільських, селищних, міських, районних чи обласних рад.

Таким чином, коментованими змінами запроваджується дворівнева система суб'єктів управління в межах механізму державно-приватного партнерства, що забезпечує:

- інституційну спеціалізацію через створення галузевих комісій для державних проектів (у сферах транспорту, безпеки, оборони тощо),
- децентралізацію управління шляхом утворення місцевих постійно діючих комісій для підготовки та реалізації проектів на рівні територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

По-третє, важливим вектором удосконалення правового регулювання державно-приватного партнерства є посилення соціального напрямку, що випливає з положень законопроекту № 12422, шляхом введення термінології, яка розширює традиційне розуміння партнерства між державою та бізнесом.

Зокрема, коментованим законопроектом пропонується введення поняття «соціальне державно-приватне партнерство», в якості якого визначено співробітництво між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та приватними партнерами, яке полягає у реконструкції, реставрації, капітальному ремонті та/або технічному переоснащенні об'єктів комунальної власності без мети отримання прибутку на користь приватного партнера від подальшої реалізації проекту та без передачі приватному партнеру об'єкта соціального державно-приватного партнерства, окрім заходів підтримки державно-приватного партнерства.

Законопроект № 12422 також визначає особливості реалізації проектів соціального державно-приватного партнерства, зокрема, в частині уточнення сфер застосування соціальних проектів на умовах державно-приватного партнерства, визначених статтею 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство»; визначення переліку суб'єктів, наділених повноваженнями щодо ініціювання проектів державно-приватного партнерства, до числа яких належать: органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи, організації, а також господарські товариства, 100% акцій яких належить територіальній громаді; уточнення змісту оголошення про намір, яке має включати опис об'єкта (цільове призначення, адреса, площа, технічний стан тощо); мету проекту (реконструкція, капремонт, переоснащення); умови реалізації (строки, якісні/кількісні показники); умови державної підтримки; іншу необхідну інформацію тощо.

По-четверте, законопроект № 10281 орієнтований на модернізацію інфраструктури пенітенціарної системи, що є нетиповим, але важливим прикладом використання державно-приватного партнерства у сфері критичної безпекової інфраструктури. Зазначена законодавча ініціатива демонструє прагнення держави розширити межі застосування механізму державно-приватного партнерства, забезпечивши при цьому додаткові гарантії забезпечення правопорядку.

Загальний SWOT-аналіз законопроектів у сфері державно-приватного партнерства відображений у нижченаведеній таблиці.

СИЛЬНІ СТОРОНИ	СЛАБКІ СТОРОНИ
Комплексний підхід до оновлення інфраструктури: охоплення як соціальної, так і критичної інфраструктури.	Фрагментарність регулювання: зміни розпорошені по різних актах, ускладнюють узгоджене застосування на практиці.
Підвищення привабливості інвестицій: податкові стимули (законопроект №12423), спрощення процедур ДПП.	Недостатній механізм запобігання корупції: недостатньо прозорості при відборі приватних партнерів.
Врахування умов воєнного та післявоєнного періодів: адаптація до нових викликів та потреб відновлення.	Відсутність єдиного координаційного органу: немає центральної інституції або стратегії реалізації ДПП.

Нормативна деталізація окремих галузей ДПП: приклади – законопроекти №10281, №12422.	Обмежена увага до екологічних та соціальних стандартів: ігнорування аспектів сталого розвитку та соціального впливу.
Підсилення ролі держави як гаранта: держава гарантує стабільність правового режиму співпраці.	Високий рівень ризиків для приватних партнерів: обмежені гарантії повернення інвестицій, особливо в умовах війни.
МОЖЛИВОСТІ (OPPORTUNITIES)	ЗАГРОЗИ (THREATS)
Формування нової інфраструктурної екосистеми: можливість якісного оновлення країни за принципами сталого розвитку.	Погіршення безпекової ситуації: бойові дії або загроза ескалації знижують інтерес інвесторів до довгострокових проектів.
Активізація міжнародного партнерства та донорських програм: нові джерела співфінансування та технологій.	Висока вартість капіталу: інфляція, дефіцит ресурсів, ризики знецінення вкладень.
Інституційне зростання місцевого самоврядування: посилення ролі громад у реалізації соціальних проектів ДПП.	Недовіра до державних інституцій: через попередні приклади неефективного або корупційного управління.
Цифровізація процедур ДПП: спрощення доступу до інформації, прозорість, скорочення строків.	Правова нестабільність: часті зміни законодавства можуть ускладнювати планування та реалізацію проектів.
Поява нових інструментів страхування інвестицій та ризиків: залучення міжнародних структур (наприклад, MIGA).	Низький рівень підготовки кадрів: брак спеціалістів у сфері управління ДПП, особливо на місцевому рівні.

Отже, попри безсумнівні позитивні аспекти, які вказують на наявність тенденцій до покращення взаємодії влади та бізнесу на засадах державно-приватного партнерства, очевидними є й системні проблеми, що стримують повноцінну реалізацію потенціалу державно-приватного партнерства. Серед них — фрагментарність нормативно-правового регулювання, відсутність єдиної координаційної політики, низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування, недосконалі механізми управління ризиками та гарантування інвестицій. Також критичним залишається питання прозорості процедур, що створює додаткові бар'єри для залучення приватного капіталу, особливо у воєнних та поствоєнних умовах.

І саме в цьому контексті особливої ваги набуває ідея розроблення рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в інфраструктурній сфері, метою якої є запровадження комплексної державної політики у сфері державно-приватного партнерства, спрямованої на:

- об'єднання наявних галузевих та регіональних ініціатив до єдиного стратегічного простору;
- врахування потреб швидкого відновлення критичної, соціальної та економічної інфраструктури;
- забезпечення узгодженості між державними, місцевими та приватними суб'єктами;
- створення прозорих та передбачуваних умов для довгострокового залучення приватного капіталу, зокрема міжнародного;
- адаптацію підходів до державно-приватного партнерства з урахуванням безпекових, екологічних та соціальних викликів;
- стимулювання розвитку нових форм інвестування та впровадження сучасних технологій через партнерські механізми.

Варто підкреслити, що ідея розроблення та прийняття документів стратегічного характеру в інфраструктурній сфері не є новою — ані в науці адміністративного права, ані в законодавстві. Протягом останнього десятиліття суб'єктами нормотворення було підготовлено та затверджено низку стратегічних документів, зокрема: Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки [160]; Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року [25]; Енергетичну стратегію України на період до 2050 року [80]; Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року [161]; Довгострокову стратегію термомодернізації будівель на період до 2050 року [162]; Стратегію та основні завдання підвищення ефективності роботи житлово-комунального господарства України [163]; Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року [164].

Однак попри значну кількість таких документів, більшість із них мають галузеву спрямованість, не враховують специфіки реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, а також не забезпечують інтегрованого підходу до післявоєнного відновлення та модернізації інфраструктури із залученням приватного капіталу.

У науці адміністративного права також не сформовано єдиної доктринальної позиції щодо правової природи, структури та механізмів реалізації стратегій, орієнтованих на державно-приватне партнерство у сфері інфраструктурного розвитку. Більшість наукових досліджень зосереджуються або на загальних засадах стратегічного планування, або на галузевих аспектах (транспорт, енергетика, житлово-комунальне господарство тощо), залишаючи поза увагою міждисциплінарну специфіку державно-приватних партнерських моделей, особливо в умовах воєнного та післявоєнного відновлення України.

Зокрема, у ряді наукових досліджень порушується питання про доцільність активного залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів через механізми державно-приватного партнерства, що опосередковано свідчить про потребу у виробленні комплексного стратегічного підходу до цього процесу.

Так, професор Л.Ю. Величко, аналізуючи шляхи вдосконалення інституційного середовища інфраструктурного розвитку, обґрунтовує необхідність таких заходів, як гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами, запровадження прозорості електронної системи управління інфраструктурними проектами, формування чітких критеріїв відбору та оцінки державно-приватного партнерства, а також структурне реформування ринку через розділення функцій державних монополій [165, с. 89]. Сукупність зазначених пропозицій свідчить про наявність об'єктивної потреби в розробленні спеціального документа стратегічного характеру, а саме: Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в інфраструктурній сфері, яка б забезпечила комплексне бачення, системну реалізацію зазначених ініціатив та узгодженість дій на національному рівні.

Заслуговують на увагу й висновки С. Приліпка, який наголошує на визначальній ролі стратегічного планування у процесі реалізації інфраструктурних проектів, що зумовлено їх довготривалим характером та високою вартісною складовою. У своїх дослідженнях науковець обґрунтовує доцільність активної участі органів публічного адміністрування у формуванні та

реалізації стратегій територіального розвитку, заснованих на механізмах державно-приватного партнерства [166]. Слушною представляється думка вищевказаного автора щодо ключової ролі стратегічного планування для створення стійкого інституційного середовища, сприятливого для залучення приватного капіталу в модернізацію об'єктів транспортної, житлово-комунальної, виробничої та соціальної інфраструктури.

Аналогічні ідеї висловлюють І. Г. Лук'яненко, М. Е. Мар'янович [167, с. 291], М.В. Прокопчук [168, с. 209] та інші відомі українські вчені.

Аналіз вищевказаних підходів свідчить про назрілу необхідність розроблення й прийняття стратегічного документу у сфері державно-приватного партнерства та засвідчує, що в науковому дискурсі вже закладені передумови для формування рамкової стратегії розвитку державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. Водночас, відсутність концептуального бачення та узгодженого правового фундаменту унеможливорює перехід до системної реалізації державно-приватного партнерства як інструменту інфраструктурного оновлення.

У цьому контексті набуває актуальності потреба розроблення комплексної рамкової Стратегії державно-приватного партнерства в інфраструктурній сфері (Додаток), значення якої проявляється у таких перевагах.

Насамперед, варто зазначити, що головним пріоритетом комплексної рамкової Стратегії є формування єдиної державної політики державно-приватного партнерства у різних галузях економіки, уникнення нормативної фрагментації та створення правового підґрунтя для формування міжвідомчої взаємодії суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів, що особливо важливо в умовах обмежених ресурсів та потреб швидкого відновлення зруйнованих війною інфраструктурних об'єктів.

Важливим також є й те, що Стратегія націлена на встановлення пріоритетів залучення приватних інвестицій, виходячи з потреб післявоєнної відбудови, забезпечення критичної інфраструктури, а також врахування потенціалу регіонів

та громад, що створює передумови для розроблення секторальних планів дій на місцевому рівні публічного адміністрування (наприклад, у сферах обороноздатності, енергетики, охорони здоров'я, освіти, транспорту, цифрової інфраструктури тощо).

Наступна перевага Стратегії полягає у створенні правових передумов щодо визначення єдиних транспарентних стандартів підготовки, відбору, супроводу та моніторингу ДПП-проектів, що має наслідком мінімізацію корупційних ризиків та посилення довіри приватних партнерів і донорів до державних інституцій.

Також, важливим елементом стратегії має стати інституціоналізація адміністрування державно-приватним партнерством, зокрема уповноваження спеціального суб'єкта публічного адміністрування, наділеного координаційними повноваженнями щодо здійснення аналітичної, методичної та консультативної підтримки для всіх учасників партнерства.

В якості такого суб'єкта автором цього дослідження пропонується визначити Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, як центральний орган виконавчої влади, який, відповідно до п.п. 23 п. 4 Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України [169], здійснює повноваження щодо реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства (у тому числі у формі концесії) щодо розвитку, будівництва, ремонту та модернізації об'єктів інфраструктури.

Зокрема, пропонується внести зміни до Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, в частині розширення функцій вищевказаного суб'єкта публічного адміністрування, до числа яких також можуть бути включені такі напрями діяльності цього агентства, як: створення банку даних про успішні та потенційні ДПП-проекти; здійснення прогностичного аналізу ринку та інвестиційного клімату; підготовка управлінських рішень щодо удосконалення взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та приватних інвесторів у напрямку відновлення та розвитку об'єктів інфраструктури; надання технічної допомоги та консультацій суб'єктам публічного адміністрування у сфері реалізації

інфраструктурних проектів; організація та забезпечення функціонування національного порталу ДПП, проведення регулярних публічних заходів, з залученням громадськості до обговорення найбільш оптимальних та перспективних шляхів реалізації інфраструктурних проектів ДПП; розробка та запровадження навчальних програм для держслужбовців та представників бізнесу.

3.2. Зарубіжний досвід правового регулювання державно-приватного партнерства та можливості його запровадження в національне законодавство.

Успішна імплементація позитивного закордонного досвіду правового регулювання державно-приватного партнерства актуалізує важливість стабільного правового середовища, чітких процедур укладення договорів, механізмів вирішення спорів, а також незалежного моніторингу реалізації інфраструктурних проектів. З огляду на євроінтеграційні устремління України, запровадження окремих європейських стандартів правового регулювання державно-приватного партнерства є не лише бажаною, а й необхідною умовою для побудови сучасної інфраструктури та підвищення інвестиційної привабливості інфраструктурних об'єктів.

Підкреслюючи важливість імплементації до національного законодавства позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання державно-приватного партнерства, спрямованого на реалізацію інфраструктурних проектів, доцільно звернути увагу на положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. У межах цього договору, ратифікованого Україною у 2014 році, сторони взяли на себе зобов'язання щодо посилення енергетичної безпеки, розвитку сучасної інфраструктури, поглиблення ринкової інтеграції та регуляторної адаптації до ключових положень *acquis communautaire* ЄС, сприяння підвищенню енергоефективності, розвитку відновлюваних джерел енергії, а також забезпечення високого рівня ядерної безпеки [170].

Варто наголосити на тому, що запозичення найкращих міжнародних практик має на меті уникнення поширених прогалин нормативно-правового регулювання сфери державно-приватного партнерства, оптимізацію механізмів реалізації партнерських проектів та забезпечення найбільш ефективних засобів захисту прав та інтересів усіх учасників партнерських відносин.

Позитивний вплив використання зарубіжного досвіду правового регулювання в наукових дослідженнях, підготовлених українськими вченими, підкреслює й професор Р.С. Мельник. На його думку, аналіз іноземної практики дозволяє глибше осмислити правові явища, поглянути на проблему з нових позицій, співвіднести вітчизняні напрацювання з досягненнями зарубіжної правової науки, а також уникнути дублювання вже розв'язаних питань, що розглядалися в іноземній правовій літературі [171, с. 56]. Вчений висловлює слушну думку про виняткову практичну цінність та високу актуальність порівняльно-правового підходу у дослідницькій діяльності.

Аналогічного висновку доходить і Є.В. Скрипа, вказуючи на те, що зарубіжний досвід є своєрідним «експериментальним майданчиком», який дозволяє опосередковано спостерігати за динамікою правових і соціальних процесів у різних країнах, робити порівняльні висновки та запозичувати ефективні рішення [172, с. 40]. Варто погодитися із висновком Є.В. Скрипи щодо підкреслення виняткового значення зарубіжного досвіду як інструменту опосередкованого аналізу правових і соціальних явищ, оскільки такий підхід дозволяє не лише ідентифікувати ефективні моделі регулювання, але й уникнути повторення чужих помилок.

У свою чергу, Н.Ю. Цибульник логічно обґрунтовує необхідність дослідження іноземного досвіду для модернізації національного законодавства. На її переконання, це сприятиме запобіганню нормативним помилкам, які вже були допущені за кордоном, та дозволить прискорити впровадження якісних і ефективних правових змін в Україні [173, с. 71]. Представляється, що підхід, застосований Н.Ю. Цибульник, підсилює наукову та практичну обґрунтованість реформування національного законодавства, оскільки ґрунтується на

превентивній функції порівняльного аналізу, що дозволяє не лише уникати помилок, допущених іншими правовими системами, а й раціоналізувати процес імплементації нових нормативно-правових актів.

Таким чином, необхідно констатувати, що вивчення позитивних зарубіжних практик реалізації механізмів державно-приватного партнерства є важливою складовою сучасного наукового дискурсу, оскільки дозволяє глибше осмислити сутність та ефективність правових інструментів, завдяки яким забезпечується регулювання суспільних відносин у сфері державно-приватного партнерства, забезпечення наукового обґрунтування доцільності їх адаптації в національне законодавство, а також інтенсифікації розроблення оптимальних моделей державно-приватного партнерства з урахуванням українських реалій.

В українському законодавстві, попри наявність Закону України «Про державно-приватне партнерство» та низки підзаконних актів, досі спостерігаються проблеми з прозорістю процедур, залученням інвесторів, ефективною реалізацією проектів та протекціонізмом державних інтересів у сфері державно-приватного партнерства. Тому адаптація перевірених міжнародних підходів до національного правового поля може сприяти вдосконаленню законодавчої бази, формуванню сприятливого інвестиційного клімату та підвищенню інституційної спроможності суб'єктів публічного адміністрування.

Сучасний етап розвитку державно-приватного партнерства у світі характеризується інтенсивною проектною активністю та значними обсягами залучених інвестиційних ресурсів. Згідно з даними звіту Світового банку «Private Participation in Infrastructure», загальна сума приватних інвестиційних зобов'язань у галузях енергетики, транспорту, інформаційно-комунікаційних технологій та водопостачання в країнах з низьким і середнім рівнем доходів у першому півріччі відповідного року становила 43,5 млрд доларів США, охоплюючи 164 проекти. Цей показник демонструє приріст у 7 % порівняно з аналогічним періодом 2017 року та на 2 % перевищує середнє значення за перше півріччя попередніх п'яти років [174].

У регіональному розрізі, за даними Світового банку, упродовж 1990–2018 років у країнах, що розвиваються, було реалізовано 7 205 проектів державно-приватного партнерства загальною вартістю 1 788 млрд доларів США [175].

Зазначена вище статистична інформація Світового банку свідчить про широку затребуваність проектів державно-приватного партнерства, а також стабільне зростання глобальної активності у ДПП, що підтверджується як кількісними (164 проекти за півріччя), так і якісними (приріст обсягу інвестицій на 7 %) показниками. Зростання приватних інвестицій у пріоритетні галузі економіки (енергетика, транспорт, ІКТ, водопостачання) в країнах з низьким і середнім доходом свідчить про підвищену довіру до механізмів державно-приватного партнерства як інструменту розвитку інфраструктури. Крім того, кумулятивні дані за майже три десятиліття (1990–2018 рр.) демонструють системну тенденцію до широкого впровадження моделей державно-приватного партнерства у країнах, що розвиваються, що свідчить про глобальну легітимність та ефективність цього підходу як елементу публічного адміністрування.

На сучасному етапі розвитку глобальної економіки спостерігається стійка тенденція до зростання обсягів інвестицій у проекти, реалізовані на засадах державно-приватного партнерства. При цьому, на думку професора А.О. Касич, ефективність реалізації ДПП-проектів безпосередньо зумовлена специфікою секторальних пріоритетів, характерних для окремих регіонів світу, що відображено у нижченаведеній таблиці

Кількість та вартість угод державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються (у розрізі регіонів) за 1990-2022 рр. [176].

Сектори	Африка та південь Сахари		Південна Азія		Ближній Схід і Північна Африка		Латинська Америка та Кариби		Європа та Центральна Азія		Східна Азія та Тихоокеанський регіон	
Аеропорти	18	2120	19	15205	12	2007	74	40601	44	60775	41	17017
Енергетика	338	53239	762	199597	121	40628	1267	334137	554	133377	1073	243192
ІКТ	94	9319	45	5208	34	9507	90	48607	216	19531	56	27838
Газ	8	4849	8	892	6	4816	95	49797	49	20618	209	9730
Порти	71	17245	63	15045	28	6414	159	26415	43	7499	131	24315
Залізниця	23	5812	10	7958	3	5362	65	63392	8	5470	48	58536

<i>Дороги</i>	21	4356	523	1006 80	0	0	344	13736 0	25	36358	405	13628 2
<i>Охорона здоров'я</i>	11	619	17	609	5	373	13	352	21	1815	228	19028
<i>Водопос тачання</i>	38	1247	28	2031	29	4397	322	43623	46	5342	723	48091
<i>Кількість країн в яких створено ДПП</i>	45		8		13		26		19		20	

Аналіз вищевказаної статистичної інформації дає підстави для висновку, що для країн Африки та регіону Південної Сахари пріоритетним напрямом залишаються енергетичні проекти, а також, у меншій мірі, розвиток портової інфраструктури. У Південній Азії основний акцент робиться на енергетиці та дорожньому господарстві. У державах Близького Сходу та Північної Африки ключовим залишається сектор енергетики. Латинська Америка демонструє інвестиційну активність переважно в енергетичній та транспортній сферах (зокрема дорожній інфраструктурі). У країнах Європи та Центральної Азії, окрім енергетики, спостерігається зростання проектів у галузі аеропортової інфраструктури [177, с. 75].

Таким чином, більшість країн, що розвиваються, зосереджуються насамперед на подоланні дефіциту базової інфраструктури, орієнтуючи ДПП-інструменти на розвиток енергетичних та транспортних систем, тоді як реалізація комплексних завдань сталого розвитку залишається, переважно, поза межами пріоритетної інвестиційної політики цих країн.

У контексті наведеного аналізу доцільно зазначити, що, хоча більшість країн, що розвиваються, спрямовують ресурси державно-приватного партнерства на ліквідацію інфраструктурних прогалин, досвід розвинутих європейських держав демонструє інший вектор використання державно-приватного партнерства. Зокрема, аналіз досвіду реалізації ДПП-проектів в деяких європейських країнах, дозволяє констатувати, що в умовах сформованої інфраструктури, акценти публічного адміністрування здійснюються не лише на модернізації існуючих об'єктів інфраструктури, а й на впровадженні

інноваційних технологій, цифровізації, екологічній сталості та соціальній орієнтованості інфраструктурних проектів.

У зв'язку з цим, постає необхідність подальшого дослідження особливостей правового регулювання та реалізації ДПП-проектів у економічно розвинутих країнах, з метою виявлення ефективних механізмів, які можуть бути адаптовані в національній правовій системі України, з урахуванням пріоритетів сталого розвитку, євроінтеграційного вектору та сучасних викликів, зумовлених війною.

У цьому контексті заслуговує на увагу досвід Туреччини, у правовому полі якої існує декілька законодавчих актів, спрямованих на регулювання відносин у сфері державно-приватного партнерства, а саме: Закон про створення проектів за моделлю BOT (build-operate-transfer), Закон про будівництво автомобільних доріг, Закон про оренду та передачу прав на експлуатацію аеропортам та передачу на приватизацію активів, що належать Турецькій залізниці (включаючи порти) та Закон № 4046 про приватизацію [178].

Аналіз досвіду здійснення державно-приватного партнерства в Туреччині, дозволяє констатувати, що у період з 1986 по 2022 рік в цій країні було реалізовано загалом 265 проектів державно-приватного партнерства [179], що свідчить про стабільну динаміку розвитку цієї форми співпраці держави та бізнесу. Серед найбільш масштабних ініціатив у сфері транспортної інфраструктури особливу увагу привертають проекти з будівництва аеропортів, зокрема стамбульський аеропорт, загальна вартість якого перевищує 35 мільярдів доларів США, а також проект реконструкції аеропорту в Анталії, на розбудову якого було залучено понад 600 мільйонів євро у вигляді прямих інвестицій [180, с. 446].

Правове регулювання реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства в Туреччині характеризується низкою специфічних рис, закріплених у законодавстві, зокрема у Законах про концесію (BOT) та про будівництво–експлуатацію–передачу (BLT). До ключових особливостей цього регулювання належать: а) запровадження прозорості та

обов'язкової процедури економічної оцінки доцільності реалізації проєктів; б) здійснення відбору приватних партнерів виключно на конкурсній основі; в) передбачення можливості застосування міжнародного арбітражу для вирішення спорів, що виникають між публічними та приватними сторонами [46, с. 194].

У контексті удосконалення правового регулювання, потребує нормативної деталізації процедура дострокового припинення договору державно-приватного партнерства, яка, з одного боку, не заборонена, але й чітко не врегульована турецьким законодавством, тому зазвичай компенсація регулюється договором державно-приватного партнерства [178]. Аналогічна ситуація спостерігається і в національному законодавстві, оскільки частиною 6 статті 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство» фактично передбачено тільки одну підставу дострокового розірвання договору ДПП, яка полягає у порушенні державним партнером зобов'язань за таким договором і має наслідком відшкодування приватному партнеру понесених збитків.

Іншими словами, ініціатором розірвання договору ДПП може виступати виключно приватний партнер, що, безсумнівно, звужує можливості державного партнера щодо реалізації своїх управлінських повноважень у разі виникнення об'єктивних обставин, які унеможливають або ускладнюють подальше виконання умов договору.

При цьому, порядок та способи розрахунку відшкодування та збитків, а також строки їх виплати приватному партнеру, також, як і в турецькому законодавстві, встановлюються договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства.

Отже, з урахуванням наявних прогалин як у турецькому, так і в українському законодавстві, в частині нормативного врегулювання дострокового припинення договору державно-приватного партнерства, актуальною та доцільною видається розробка типової форми договору ДПП. Такий документ має містити типовий перелік підстав для дострокового розірвання договору, ініціатором якого може бути як державний, так і приватний партнер, визначати механізм розрахунку компенсаційних виплат, строки їх

здійснення, а також процедури врегулювання спорів, що виникають у разі дострокового припинення партнерства.

Узагальнюючи досвід правового регулювання реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства у республіці Туреччина, варто вказати на наявність обов'язкової попередньої економічної оцінки інфраструктурних проектів, яка визначає ефективність та доцільність їх реалізації.

На сьогоднішній день поняття «попередня оцінка інфраструктурних проектів» є недостатньо конкретизованим, оскільки відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» нормативно визначеними є тільки дві категорії, а саме: а) оцінка впливу на довкілля, порядок здійснення якої передбачений Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [181], та б) завершальна оцінка здійснення державно-приватного партнерства, порядок здійснення якої передбачений частиною 4 статті 21 коментованого законодавчого акту.

У цьому контексті маємо констатувати відсутність у чинному законодавстві України механізму попередньої оцінки доцільності реалізації проектів державно-приватного партнерства. Разом з тим, необхідно констатувати, що запровадження нормативно врегульованої процедури проведення економічної експертизи ДПП-проектів сприятиме підвищенню якості ініціатив, а також зменшенню ризиків неефективного використання як бюджетних, так і приватних інвестиційних ресурсів.

Отже, актуальним завданням науки адміністративного права є визначення поняття «попередня оцінка інфраструктурного проекту», яке наразі не сформовано у правовому полі, і, на думку дисертанта, означає урегульовану нормами адміністративного права процедуру комплексного аналізу доцільності реалізації інфраструктурного проекту державно-приватного партнерства, яка здійснюється на етапі ініціювання та передбачає оцінювання його соціально-економічного ефекту, фінансової життєздатності, правових ризиків,

екологічного впливу та здатності залучити приватного інвестора, з метою прийняття обґрунтованого рішення щодо доцільності його подальшої реалізації.

Аналіз досвіду європейських країн щодо реалізації ДПП-проектів, дозволяє наголосити на лідируючій ролі Великої Британії в цій діяльності. Серед переважної більшості європейських країн, Велика Британія є безсумнівним лідером за обсягами інвестицій в реалізацію інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства. Казначейством країни було затверджено десятирічний план розвитку інфраструктури до 2028 року, який передбачає:

- 660 проектів і програм у державному та приватному секторах, які перебувають на етапі підготовки до інвестування;
- реалізацію інвестицій на суму 164 мільярди фунтів стерлінгів до 2024/25 фінансового року;
- обсяг запланованих та прогнозованих інвестицій за наступні 10 років в розмірі 700–775 мільярдів фунтів стерлінгів;
- 64 мільярди фунтів стерлінгів інвестицій, які спрямовані на реалізацію інфраструктурних проектів із застосуванням сучасних методів будівництва (Modern Methods of Construction, MMC) у найближчі два роки;
- 22 мільярди фунтів стерлінгів, в якості обсягу майбутніх закупівель у сфері інфраструктури [182].

Аналіз положень зазначеного десятирічного плану розвитку інфраструктури свідчить про застосування органами державної влади комплексного стратегічного підходу, орієнтованого на використання різноманітних моделей державно-приватного партнерства. У цьому контексті приватна фінансова ініціатива (ПФІ) розглядається як один із провідних, проте не єдиний інструмент реалізації інфраструктурних проектів, що підтверджує прагнення публічної адміністрації до диверсифікації механізмів взаємодії державного та приватного секторів.

У науковій літературі виділяють різноманітні напрями реалізації інфраструктурних ДПП-проектів у Великій Британії, першорядне місце серед

яких посідають проекти, пов'язані з будівництвом шкіл (програма будівництва пріоритетних шкіл (The Priority Schools Building Programme); раціональним використанням твердих комунальних відходів (програми: «Фінансові трасти локального розвитку» (Local Improvement Finance Trusts); «Програма покращення у сфері ТКВ» (Waste Improvement Programme); розвитком інноваційних технологій (з 2013 року уряд співфінансує роботу мережі інноваційних державно-приватних партнерств «Catapult UK», створену з використанням німецького досвіду державно-приватного партнерства у сфері інновацій (програма Fraunhofer) тощо [183, с. 162].

Аналіз організаційно-функціонального забезпечення реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства у Великій Британії дає підстави виокремити двоблокову модель інституційної побудови відповідної системи управління. Перший рівень цієї структури репрезентований органом публічного адміністрування – Інфраструктурним та Проектним агентством (Infrastructure and Projects Authority, IPA), що функціонує у межах Казначейства з інфраструктури та проектів. Зазначений орган виконує координаційні, наглядові та представницькі функції у сфері державно-приватного партнерства, забезпечуючи ефективну реалізацію інфраструктурних ініціатив на національному рівні.

Другий, регіональний рівень організаційно-функціонального забезпечення реалізації інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства у Великій Британії представлений автономними адміністраціями (devolved administrations). Управлінська діяльність цих суб'єктів орієнтована на впровадження ДПП-проектів на місцевому рівні та охоплює переважну більшість галузей економіки. Водночас сфери оборони та енергетики залишаються у компетенції загальнонаціонального рівня, що є обґрунтованим з точки зору стратегічної важливості та централізованого підходу до управління відповідними секторами.

Отже, досвід організаційно-правового забезпечення реалізації інфраструктурних ДПП-проектів у Великій Британії дозволяє дисертанту

сформулювати низку пропозицій щодо вдосконалення цього напрямку публічного адміністрування в Україні.

При визначенні перспективних напрямів удосконалення правового регулювання у сфері реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства, доцільно виходити з ключової особливості цієї діяльності – її довгострокового характеру. Саме тривалість циклу реалізації інфраструктурних проектів зумовлює необхідність створення сталих та передбачуваних правових і організаційних умов для ефективної взаємодії публічного та приватного секторів.

У цьому контексті логічним продовженням запропонованого у попередньому підрозділі дисертаційного дослідження проекту Комплексної рамкової стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025–2030 роки є обґрунтування доцільності розроблення та впровадження Національного інфраструктурного плану. Зазначений документ має містити визначення пріоритетних секторів для реалізації інфраструктурних ініціатив, прогностичні обсяги інвестицій, передбачувані джерела фінансування, оптимальні моделі правового та фінансового забезпечення реалізації інфраструктурних проектів, а також оцінку соціально-економічної ефективності.

Аналогічна практика успішно реалізується у Великій Британії, де десятирічний план розвитку інфраструктури (до 2028 року) слугує не лише стратегічною основою планування державної інвестиційної політики, а й важливим інструментом забезпечення прозорості та прогнозованості для приватних інвесторів. Такий план гарантує послідовність реалізації великих інфраструктурних проектів та сприяє диверсифікації форм залучення приватного капіталу, у тому числі шляхом державно-приватного партнерства.

Не менш важливим є питання організаційно-функціонального забезпечення реалізації ДПП-проектів. З огляду на сучасні економічні умови та необхідність раціонального використання бюджетних коштів, створення нових органів публічного управління видається недоцільним, оскільки така практика

тягне за собою додаткові видатки та може ускладнити міжінституційну взаємодію.

Більш обґрунтованим з точки зору адміністративної ефективності та фінансової доцільності вбачається розширення функціональних повноважень існуючих центральних органів виконавчої влади, зокрема – Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України. Цей орган, який вже виконує ключову роль у реалізації інфраструктурної політики держави, може стати центральною координаційною ланкою у сфері реалізації інфраструктурних ДПП-проектів за умови нормативного закріплення за ним додаткових функцій, зокрема: контролю якості підготовки та супроводу інфраструктурних ДПП-проектів; розроблення методичних рекомендацій, стандартів та типових форм договорів; формування та ведення відкритого загальнонаціонального реєстру інфраструктурних ДПП-проектів; організації підвищення кваліфікації державних службовців та фахівців, залучених до реалізації ДПП-проектів; аналітичного моніторингу виконання інфраструктурних ДПП-проектів та оцінки їх ефективності.

Варто також звернути увагу на особливості правового регулювання державно-приватного партнерства у Канаді. З огляду на домінування в цій країні загальної (англосаксонської) правової системи, яка передбачає значну роль судового прецеденту та договірної автономії сторін, правове регулювання у сфері державно-приватного партнерства характеризується мінімальним рівнем деталізації на законодавчому рівні. Саме з цієї причини договори державно-приватного партнерства у Канаді відрізняються високим ступенем індивідуалізації, гнучкістю структурування зобов'язань сторін та значним обсягом договірного регулювання ключових аспектів взаємодії між публічними та приватними партнерами.

У канадській практиці значна увага приділяється контрактному механізму врегулювання ризиків, механізмам фінансування, графікам реалізації проектів, а також положенням щодо врегулювання спорів. Відсутність єдиного спеціального закону про державно-приватне партнерство компенсується

наявністю інституційних механізмів підтримки державно-приватного партнерства, зокрема діяльністю спеціалізованих агентств федерального та провінційного рівня, таких як: PPP Canada Inc. (Public-Private Partnerships Canada), Infrastructure Ontario (Онтаріо), Partnerships BC (Британська Колумбія), Agence des partenariats public-privé du Québec (Квебек), а також розробкою типових контрактів і рекомендацій на провінційному рівні [184, с. 286].

При цьому, спостерігається безпосередній наслідковий зв'язок місця розташування конкретного агентства та концентрації в зазначеному регіоні обсягу інфраструктурних ДПП-проектів. Зокрема, регіональний розподіл реалізованих проектів державно-приватного партнерства характеризується великою концентрацією проектів у провінціях Онтаріо (понад 50%), Британська Колумбія (18%), Квебек та Альберта (по 9%). В інших провінціях їх кількість не така велика з урахуванням обсягу економік. Якщо ж розглядати найбільші інфраструктурні проекти (зі списку 100), що реалізуються за моделями державно-приватного партнерства, то більша їх частина знаходиться в провінції Онтаріо (67% за кількістю і 90% за вартістю), а великі проекти, що залишилися, можна побачити тільки в Квебеку, Новій Шотландії та Нью-Фаундленд і Лабрадор (по 1-2 проекти в кожній провінції) [185].

Використання зазначеного організаційно-функціонального підходу вказує на формування децентралізованої моделі правового регулювання, де основна роль належить практиці правозастосування та інституційній підтримці як на федеральному, так і на рівні суб'єктів федерації. Відтак, в організаційному контексті можна твердити про високу ступінь адаптації механізмів державно-приватного партнерства в Канаді до конкретних галузей економіки, інфраструктурних завдань і потреб територіальних громад, забезпечуючи одночасно привабливі умови для приватних інвесторів і гнучкість управлінських рішень з боку публічних органів.

Крім того, певну специфіку при реалізації ДПП-проектів у Канаді становить склад учасників виконання робіт з боку приватного партнера, для позначення якого використовується термін «проектна компанія» або «приватний

консорціум». Особливістю правового статусу такого суб'єкта є участь у його складі трьох і більше учасників, зокрема: фінансової установи або організації-кредитора, яка забезпечує фінансування проекту; підрядної організації, що здійснює проектування та будівництво об'єкта державно-приватного партнерства; а також експлуатаційної компанії, яка відповідає за надання послуг з обслуговування, управління та ремонту об'єкта впродовж усього строку дії договору.

Варто наголосити, що структура приватного партнера, за якої учасниками реалізації інфраструктурного ДПП-проекту є декілька спеціалізованих компаній, що виконують чітко розмежовані функції, не є новою для європейських моделей реалізації інфраструктурних проектів. Наприклад, за спостереженнями О. П. Радкевича схожа модель структурування приватного партнера також спостерігається під час реалізації ДПП-проектів у Великій Британії [186, с. 214-215].

Водночас, канадська модель має певні унікальні риси, зокрема чітку контрактну структуру, побудовану на принципах справедливого розподілу ризиків, суворому дотриманні стандартів обслуговування (performance-based contracts) та активному залученні незалежних технічних і фінансових консультантів, що забезпечують прозорість, ефективність і сталість реалізації інфраструктурних ініціатив.

Значний дослідницький інтерес у контексті обраного напрямку наукового пошуку також викликає досвід правового регулювання реалізації ДПП-проектів у Франції. Державно-приватне партнерство у Франції є формою реалізації інфраструктурних ініціатив, яка характеризується затребуваністю, інституційною збалансованістю та високим ступенем диверсифікації застосовуваних моделей.

Інфраструктурні ДПП-проекти у Франції реалізуються в таких галузях економіки, як транспорт (будівництво автошляхів, швидкісних залізниць, аеропортів та портів), охорона здоров'я (створення та експлуатація лікарень), освіта (будівництво шкіл, університетських кампусів), комунальне господарство

(водопостачання, переробка відходів), а також у сфері оборони, енергетики та цифрової інфраструктури.

В організаційному аспекті особливістю французького підходу до реалізації державно-приватного партнерства є активна участь у розбудові інфраструктурних проектів національних компаній, які виступають складовими приватного партнера та входять до числа 12 найбільших будівельних компаній світу (зокрема, Vinci, Eiffage та Bouygues). Це свідчить про високий рівень внутрішнього потенціалу будівельної галузі Франції, спроможної не лише забезпечити ефективну реалізацію інфраструктурних проектів на національному рівні, але й активно експортувати експертизу в інші країни та зберігати значну частку інвестицій у межах національної економіки.

Також, важливу функцію в забезпеченні аналітичного й методичного супроводу інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства відіграє спеціалізована структура – Міжвідомча місія з питань державно-приватного партнерства (*Mission d'appui aux partenariats public-privé*, MAPPP, пізніше інтегрована у структуру Директорату з питань державних фінансів) [187], яка забезпечує методичну підтримку, розробку типових контрактів, а також проводить аналіз доцільності застосування певної моделі державно-приватного партнерства для кожного конкретного інфраструктурного проекту.

MAPPP здобула значну впізнаваність на французькому ринку з моменту свого створення. На початковому етапі її діяльність була зосереджена переважно на адміністративних, правових та економічних аспектах державно-приватного партнерства. З початком управління державною схемою гарантій та у зв'язку з фінансовою кризою, MAPPP почала приділяти більшу увагу питанням фінансування. Разом зі стандартизацією контрактів і систематизацією отриманого досвіду, питання фінансування, ймовірно, відіграватимуть ключову роль у діяльності MAPPP у майбутньому [188].

При цьому, варто підкреслити певну обмеженість повноважень зазначеного суб'єкта публічного адміністрування. Функції MAPPP включають: забезпечення взаємодії між різними органами влади та приватними партнерами;

розробку типових контрактів, рекомендацій, методик оцінки ефективності проектів; проведенні юридичної, фінансової та технічної експертизи ДПП-проектів; відстеженні дотримання зобов'язань, оцінці результативності партнерства; організації навчання та тренінгів для фахівців у сфері державно-приватного партнерства.

Разом з тим, часткова функціональна обмеженість MAPPP у сфері реалізації інфраструктурних проектів проявляється у відсутності компетенції вказаного суб'єкта публічного адміністрування щодо самостійної реалізації проектів державно-приватного партнерства, проведення тендерів і будь-яких інших аналогічних заходів, пов'язаних із процесом державних закупівель [189, с. 177].

Реалізація проектів державно-приватного партнерства у Франції відзначається плановим підходом до їх розроблення та впровадження. Незважаючи на фактичне скасування в 1993 році централізованого планування економічного розвитку, інфраструктурна політика залишається складовою стратегічного планування у сфері державно-приватного партнерства. Правову основу цього процесу становить Адміністративний кодекс Французької Республіки, сформований, зокрема, в результаті прийняття Закону № 82-213 від 2 березня 1982 року, що започаткував децентралізацію публічного адміністрування.

З огляду на потребу у стратегічному управлінні довгостроковими проектами та координації дій у сфері національного розвитку, у 2020 році урядом Франції було ухвалено рішення про відновлення діяльності Генерального комісаріату з планування (*Commissariat Général du Plan*), який було підпорядковано прем'єр-міністру. Цей орган, створений ще за ініціативи генерала Шарля де Голля після Другої світової війни, знову набув актуальності як інституційна платформа для узгодження інтересів державного сектору та бізнес-спільноти у рамках стратегічного планування, зокрема у сфері інфраструктури.

Зокрема, у 2020 році урядом Франції було схвалено дворічний інвестиційний план загальною вартістю 100 млрд євро, що становить приблизно 4 % валового внутрішнього продукту країни. Цей план був спрямований на стимулювання економічного зростання та передбачав реалізацію комплексних заходів у таких напрямках, як екологічна трансформація, розвиток інфраструктури, впровадження інноваційних технологій майбутнього та підтримка рівня зайнятості. Необхідність ухвалення плану була зумовлена передусім кризовими явищами, спричиненими пандемією COVID-19, хоча його реалізація водночас відповідала ширшим стратегічним цілям держави. Обсяг передбачених інвестицій відповідав оцінкам уряду щодо масштабів економічних втрат, завданих національній економіці пандемією.

Особливості правового регулювання державно-приватного партнерства у Франції також зумовлюються належністю правової системи країни до континентальної правової традиції. Це зумовлює закріплення механізмів реалізації інфраструктурних ДПП-проектів переважно на рівні нормативно-правових актів, що належать до сфери адміністративного права. Зазначена обставина, у свою чергу, засвідчує провідну роль державних інституцій у плануванні, координації та контролі за реалізацією інфраструктурних ініціатив у межах державно-приватного партнерства.

Таким чином, за результатами аналізу організаційного та правового регулювання реалізації інфраструктурних ДПП-проектів у Франції, варто зробити висновок про доцільність посилення планового характеру цієї діяльності в Україні, запровадивши довгострокове стратегічне планування державно-приватного партнерства не тільки на національному, але передовсім на місцевому рівні, шляхом розроблення відповідних програмно-цілевих документів.

Також, потребують удосконалення механізми залучення національного бізнесу щодо реалізації інфраструктурних проектів (через систему преференцій, кредитування, гарантованих замовлень тощо), оскільки досвід Франції свідчить про успішну інтеграцію національних компаній до реалізації великих

інфраструктурних ініціатив, що сприяє розвитку національної економіки та мінімізації витоку капіталу.

При цьому, очевидна схожість французької та української моделей державно-приватного партнерства проявляється у законодавчому регулюванні відповідної сфери суспільних відносин, за переважаючої ролі норм адміністративного права, що, безсумнівно, свідчить про домінуючу роль публічного адміністрування в процесі реалізації інфраструктурних проектів, яка виявляється у: 1) централізованому затвердженні ключових параметрів проектів; 2) контролі за їх відповідністю публічним інтересам; 3) визначенні пріоритетів фінансування; 3) процедурній регламентації відбору приватних партнерів і укладенні договорів державно-приватного партнерства, які мають яскраво виражену адміністративно-правову природу.

Висновки до розділу 3

1. Розкрито сучасний стан правового регулювання державно-приватного партнерства, що характеризується поступовою адаптацією законодавства до особливостей публічного адміністрування в умовах воєнного стану та пріоритетною реалізацією заходів з відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок збройної агресії рф. Акцентовано увагу на існуванні системних проблем, що стримують повноцінну реалізацію потенціалу державно-приватного партнерства, серед яких – фрагментарність нормативно-правового регулювання, відсутність єдиної координаційної політики, низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування, недосконалі механізми управління ризиками та гарантування інвестицій. Також критичним залишається питання прозорості адміністративних процедур, що створює додаткові бар'єри для залучення приватного капіталу, особливо у воєнних та поствоєнних умовах.

Визначено напрями підвищення ефективності сучасного стану правового регулювання державно-приватного партнерства, шляхом розроблення авторського проекту Комплексної рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-

2030 роки. Важливою концептуальною ідеєю підготовки вищевказаної Стратегії також є інституціоналізація адміністрування державно-приватного партнерства, зокрема шляхом наділення Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, як центрального органу виконавчої влади, координаційними повноваженнями у цій сфері.

2. Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання державно-приватного партнерства, на підставі якого встановлено провідну роль публічного адміністрування в реалізації інфраструктурних проектів. Ця роль проявляється через централізоване затвердження ключових параметрів проектів, контроль за їх відповідністю публічним інтересам, визначення пріоритетів фінансування, а також нормативне регламентування процедур відбору приватних партнерів і укладення договорів, що мають характерну адміністративно-правову природу.

Узагальнення практики реалізації ДПП-проектів в Туреччині, Франції, Канаді та Великій Британії дало підстави для формулювання пропозицій щодо її адаптації до вітчизняного правового поля, зокрема шляхом: а) законодавчого врегулювання механізму дострокового припинення договорів державно-приватного партнерства з урахуванням розробки типової форми такого договору; б) створення та впровадження Національного інфраструктурного плану, спрямованого на визначення пріоритетних секторів, прогностичні обсяги інвестицій, джерела фінансування, моделі правового та фінансового забезпечення, а також критерії оцінки соціально-економічної ефективності; в) розширення повноважень Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України як національного координатора у сфері інфраструктурних ДПП-проектів, з закріпленням за вказаним суб'єктом функцій щодо методичного супроводу, розроблення стандартів, ведення публічного реєстру проектів, навчання фахівців та аналітичного моніторингу ефективності їх реалізації; г) вдосконалення механізмів залучення національного бізнесу до реалізації інфраструктурних ініціатив, зокрема шляхом розширення системи преференцій, пільгового фінансування та забезпечення гарантованого державного замовлення.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання щодо вдосконалення адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

1. Розкрито сутність державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як адміністративно-правової категорії, зокрема встановлено, що характерною рисою таких правовідносин є поєднання публічного та приватного інтересів у процесі досягнення спільних цілей взаємодії держави та бізнесу. Створюючи та заохочуючи такі публічно-приватні партнерські відносини, держава удосконалює ефективність методів адміністрування у сфері господарювання, делегуючи функції управління державною власністю суб'єктам приватного права, які, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, активно використовують організаційно-управлінські важелі впливу на суспільні відносини у галузі функціонування виробництва, залучають інвестиції у бізнес-проекти, мінімізують ризики підприємницької діяльності тощо.

Визначено поняття державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як юридично оформленої, довгострокової співпраці між суб'єктом публічного права (органами державної влади, місцевого самоврядування, державними чи комунальними установами) та суб'єктами приватного права (фізичними або юридичними особами), що здійснюється на договірній основі з метою реалізації інфраструктурних проектів, важливих для держави та суспільства, із розподілом ризиків, ресурсів, відповідальності та збереженням державного контролю.

Окреслено ключові ознаки державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії, серед яких: участь у правовідносинах суб'єкта публічного права, наділеного державно-владними повноваженнями; укладення юридично оформленої угоди, що визначає механізми співпраці,

розподіл прав, обов'язків і відповідальності сторін; наявність суспільно значущої мети, яка поєднує інтереси держави та приватного сектору; довгостроковий характер взаємодії; узгоджений розподіл ризиків між державним та приватним партнерами; обов'язкове здійснення державного контролю за функціонуванням об'єкта державно-приватного партнерства; пріоритет норм адміністративного права в регулюванні партнерських правовідносин, що зумовлює провідну роль публічного адміністрування у зазначеній сфері.

2. Визначено поняття нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, в якості системи взаємопов'язаних між собою нормативно-правових актів, встановлених уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування, що визначають порядок і умови ініціювання, підготовки, конкурсного відбору, укладення, виконання, контролю та припинення договорів між державними та приватними партнерами, з метою проектування, будівництва, реконструкції, модернізації, фінансування, управління й експлуатації об'єктів інфраструктури, які мають стратегічне значення для держави та суспільства.

Обґрунтовано необхідність конкретизації на підзаконному рівні норми, визначеної частиною 2 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», шляхом нормативного закріплення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів реалізації інфраструктурного проекту, з визначенням у звіті: а) обсягів та якості виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проекту; б) кількості нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; в) обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання вітчизняного виробництва; г) впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природного середовища тощо.

3. Охарактеризовано принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури, які становлять собою фундаментальні засадничі положення, закріплені нормами адміністративного

права, що відображають об'єктивні закономірності та потреби публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. Виокремлено три групи принципів державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, а саме: загальні принципи, які регулюють публічно-правові відносини в цілому; спеціальні – характерні саме для сфери державно-приватного партнерства; та галузеві – зумовлені особливостями реалізації інфраструктурних проектів у конкретних секторах економіки.

У контексті підкреслення значення спеціальних та галузевих принципів проаналізовано Закони України «Про концесію» та «Про морські порти України». Зокрема, в Законі України «Про концесію» встановлено відсутність систематизованої сукупності спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства, а закріплені у ст.ст. 6, 11 та 23 цього Закону принципи лише фрагментарно відображають відповідні правовідносини. У зв'язку з цим, запропоновано доповнити Закон України «Про концесію» новою статтею 3-1 «Принципи реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії», зокрема такими принципами як: а) стратегічне планування та пріоритетність; б) технологічна модернізація та інноваційність; в) врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад; г) забезпечення інтероперабельності та сумісності інфраструктурних мереж; д) адаптивність та гнучкість договорів концесії.

З метою законодавчого визначення галузевих принципів реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, запропоновано доповнити статтю 4 Закону України «Про морські порти України» принципами: 1) пріоритетності забезпечення безпеки судноплавства; 2) інтегрованого розвитку портової інфраструктури; 3) сталого екологічного розвитку портової інфраструктури.

4. Досліджено адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів, який розглядається як визначене нормами

адміністративного права правове становище відповідних суб'єктів, що характеризується наділенням їх визначеною компетенцією.

Систематизовано суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних ДПП-проектів за функціональним критерієм на три основні групи, а саме: 1) Суб'єкти стратегічного рівня, до числа яких належать органи, що здійснюють формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства (насамперед центральні органи виконавчої влади); 2) Суб'єкти операційного рівня, в числі яких інституції, що реалізують управлінські повноваження щодо державного майна або забезпечують організаційно-правовий супровід проектів (державні підприємства, установи, уповноважені агентства); 3) Суб'єкти наглядово-контрольного рівня, які репрезентують органи, що здійснюють контроль, моніторинг і регулювання окремих напрямів реалізації партнерських відносин (аудиторські служби, антимонопольні та регуляторні органи тощо).

5. Розкрито поняття адміністративно-правової процедури підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, як урегульованого нормами адміністративного права послідовного (стадійного) процесу діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, спрямованого на ініціювання, погодження, прийняття рішень, укладення договорів та контроль за виконанням зобов'язань у межах реалізації спільних інфраструктурних проектів.

Визначено й охарактеризовано стадії підготовки та реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства, які охоплюють: підготовку до реалізації інфраструктурного проекту, підготовку та укладення договору державно-приватного партнерства, безпосередню реалізацію проекту та завершення його виконання.

6. Проаналізовано стан правового регулювання прокурорського нагляду за реалізацією інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства та встановлено, що чинне адміністративне законодавство не передбачає обов'язкової участі прокурора в адміністративних справах цієї

категорії. Враховуючи невизначеність поняття «інтереси держави», закріпленого у статті 23 Закону України «Про прокуратуру» та його широке тлумачення в судовій практиці, прокурори мають обмежені можливості для ефективного захисту державних інтересів у сфері реалізації таких проектів, що зумовлено прогалинами правового регулювання. З огляду на це, обґрунтовано необхідність доповнення Закону України «Про державно-приватне партнерство» статтею 21¹ «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного партнерства», яка надасть органам прокуратури повноваження здійснювати системний нагляд за дотриманням законності на всіх етапах підготовки, укладення, виконання та припинення договорів державно-приватного партнерства.

Використання у статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство» термінологічної конструкції «інші державні органи», в контексті визначення суб'єктів контролю та моніторингу виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, зумовлює необхідність здійснення систематизації зазначених суб'єктів за функціональною ознакою на такі групи: 1) органи загальнодержавного фінансового контролю (Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, Державна аудиторська служба України, які здійснюють зовнішній та внутрішній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію проектів державно-приватного партнерства, а також ефективністю таких витрат); 2) органи спеціалізованого галузевого контролю (центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить регулювання та контроль у цій сфері, контрольні повноваження яких спрямовані на дотримання технічних, безпекових, екологічних та інших вимог в процесі реалізації інфраструктурних проектів); 3) органи місцевого самоврядування; 4) антикорупційні та правоохоронні органи (Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національна поліція); судові органи.

7. Розкрито сучасний стан правового регулювання державно-приватного партнерства, що характеризується поступовою адаптацією законодавства до особливостей публічного адміністрування в умовах воєнного стану та

пріоритетною реалізацією заходів з відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок збройної агресії рф. Акцентовано увагу на існуванні системних проблем, що стримують повноцінну реалізацію потенціалу державно-приватного партнерства, серед яких – фрагментарність нормативно-правового регулювання, відсутність єдиної координаційної політики, низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування, недосконалі механізми управління ризиками та гарантування інвестицій. Також критичним залишається питання прозорості адміністративних процедур, що створює додаткові бар'єри для залучення приватного капіталу, особливо у воєнних та поствоєнних умовах.

Визначено напрями підвищення ефективності сучасного стану правового регулювання державно-приватного партнерства, шляхом розроблення проекту Комплексної рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-2030 роки, головним пріоритетом якої є формування єдиної державної політики державно-приватного партнерства у різних галузях економіки, уникнення нормативної фрагментації та створення правового підґрунтя для формування міжвідомчої взаємодії суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів, що особливо важливо в умовах обмежених ресурсів та потреб швидкого відновлення зруйнованих війною інфраструктурних об'єктів.

Важливою концептуальною ідеєю підготовки вищевказаної Стратегії також є інституціоналізація адміністрування державно-приватного партнерства, зокрема шляхом наділення Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, як центрального органу виконавчої влади, координаційними повноваженнями у цій сфері.

8. Проаналізовано зарубіжний досвід правового регулювання державно-приватного партнерства, на підставі якого встановлено провідну роль публічного адміністрування в реалізації інфраструктурних проектів. Ця роль проявляється через централізоване затвердження ключових параметрів проектів, контроль за їх відповідністю публічним інтересам, визначення пріоритетів фінансування, а

також нормативне регламентування процедур відбору приватних партнерів і укладення договорів, що мають характерну адміністративно-правову природу.

Узагальнення практики реалізації ДПП-проектів в Туреччині, Франції, Канаді та Великій Британії дало підстави для формулювання пропозицій щодо її адаптації до вітчизняного правового поля, зокрема шляхом: а) законодавчого врегулювання механізму дострокового припинення договорів державно-приватного партнерства з урахуванням розробки типової форми такого договору; б) створення та впровадження Національного інфраструктурного плану, спрямованого на визначення пріоритетних секторів, прогностичні обсяги інвестицій, джерела фінансування, моделі правового та фінансового забезпечення, а також критерії оцінки соціально-економічної ефективності; в) розширення повноважень Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України як національного координатора у сфері інфраструктурних ДПП-проектів, з закріпленням за вказаним суб'єктом функцій щодо методичного супроводу, розроблення стандартів, ведення публічного реєстру проектів, навчання фахівців та аналітичного моніторингу ефективності їх реалізації; г) вдосконалення механізмів залучення національного бізнесу до реалізації інфраструктурних ініціатив, зокрема шляхом розширення системи преференцій, пільгового фінансування та забезпечення гарантованого державного замовлення.

9. За результатами дослідження розроблено пропозиції щодо внесення відповідних змін та доповнень до Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про концесію», «Про морські порти України», а також прийняття Комплексної рамкової Стратегії розвитку державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів на 2025-2030 роки й затвердження Методики оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білоус А.О. Світовий досвід впровадження системи державно-приватного партнерства в Україні. Актуальні проблеми міжнародних відносин. 2013. № 112 (2). С. 299–306.
2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.
3. Кредісов А.І., Білоус А.О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні. Економіка України. 2016. № 2(651). С. 4–15.
4. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
5. Про порядок утворення юридичних осіб публічного права та затвердження їх статутів (положень) : лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 14.09.2004 № 6284 / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6284563-04#Text>.
6. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 185-V. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 46. Ст. 456.
7. Щодо створення приватного підприємства та оформлення змін до статуту підприємства: лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 25.04.2008 № 3696. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/dp2326?an=25&ed=2008_04_25.
8. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384. Офіційний вісник України. 2011. № 28. Ст. 1168.
9. Циганкова М.О. Ідентифікація інвестиційного партнерства держави та бізнесу. Економіка і прогнозування. 2006. № 2. С. 101–116.
10. Павлюк К.В., Павлюк С.М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. Наукові праці КНТУ.

2010. № 17. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/npkntu_e/2010_17/stat_17/02.pdf.

11. Etzkowitz Henry. The triple helix: university-industrygovernment innovation in action. New York; London: Routledge, 2008. 164 p.

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

13. Черній В.Д. Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні: стан дослідженості. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2020. № 45. С. 56-60.

14. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2009. 19 с.

15. Петровський П.М. Проблема розуміння в контексті розвитку публічного управління в Україні. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 1. С. 21–27.

16. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

17. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

18. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. Вип. 42. С. 385–390.

19. Амосов О.Ю. Публічне адміністрування: методологічний контекст. Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. С. 12–13.

20. Даниленко А.О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. Південноукраїнський правничий часопис. 2019. № 4 (1). С. 25-27.

21. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. Відомості Верховної Ради. 2023. № 5. Ст. 13.
22. Труніна І.М., Латишев К.О., Андрієнко М.С. Змістовно-дефінітивне навантаження поняття «інфраструктура» стосовно транспортного ринку. Економіка та суспільство. 2021. № 30. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/632>.
23. Rosenstein-Rodan, P. N. Notes on the Theory of the «Big-Push». Economic Development for Latin America : proc. of a conf. held by the Intern. Econ. Assoc. edited by H. S. Ellis, H. C. Wallich. London : Macmillan, 1961. 60 p.
24. Jochimsen, R. Theorie der Infrastruktur : Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tubingen : J.C.B. Mohr, 1966. 84 p.
25. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2024 № 1550. Офіційний вісник України. 2025. № 8. Ст. 665.
26. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.
27. Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж : Закон України від 07.02.2017 № 1834-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 11. Ст. 101.
28. Про внутрішній водний транспорт : Закон України від 03.12.2020 № 1054-IX. Офіційний вісник України. 2021. № 4. Ст. 201.
29. Про морські порти України : Закон України від 17.05.2012 № 4709-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 7. Ст. 65.
30. Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України : наказ Мінтрансзв'язку України від 27.12.2006 № 1196. Офіційний вісник України. 2007. № 26. Ст. 1065.

31. Про затвердження Технічного регламенту безпеки інфраструктури залізничного транспорту : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 494. Офіційний вісник України. 2013. № 54. Ст. 1969.

32. Про затвердження Порядку взаємодії органів (підрозділів) поліції з підрозділами акціонерного товариства «Українська залізниця» : наказ МВС України та Мінінфраструктури від 02.03.2020 № 204/175. Офіційний вісник України. 2020. № 36. Ст. 1202.

33. Про залізничний транспорт : Закон України від 04.07.1996 № 273-96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 40. Ст. 183.

34. Апаров А. М., Яценко А. В. Державно-приватне партнерство як особлива форма співпраці держави з приватним бізнесом. Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право. 2015. № 4. С. 27-35.

35. Оновлена оцінка потреб України на відновлення та відбудову. URL: <https://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2024/02/15/updated-ukrainerecovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>.

36. Шевчук О.Р., Чорний Є.М. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. Юридичний бюлетень. 2021. № 19. С. 127-133.

37. Маісурадзе М. Ю. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в Україні. Економіка та право. 2013. № 3(37). С. 115-123.

38. Дубок І. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в сфері культури України. Ефективність державного управління. 2016. Вип. (46/47). Ч. 1. С. 257-265.

39. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

40. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. № 19-20. № 21-22. Ст. 144.

41. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14. № 15-16. № 17. Ст. 112.

42. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.

43. Шулюк Б.С. Законодавчі колізії розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні. Інноваційна економіка. 2020. № 7-8. С. 28-32.

44. Про концесію : Закон України від 03.10.2019 № 155-IX. Відомості Верховної Ради. 2019. № 48. Ст. 325.

45. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні : Закон України від 24.11.2015 № 817-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 10. Ст. 97.

46. Чорний Є. М. Адміністративно–правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 “Право”. Тернопіль, 2024. 267 с.

47. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232. Офіційний вісник України. 2011. № 18. Ст. 769.

48. Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : Наказ Міністерства економіки України від 14.12.2021 № 1067. Офіційний вісник України. 2022. № 12. Ст. 694.

49. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1184-р. Офіційний вісник України. 2009. № 78. Ст. 2650.

50. Устименко В., Джабраїлов Р. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства у відносини у сфері господарювання. Схід. 2011. № 1 (108). С. 175-178.

51. Шевчук О.А. «Державно-приватне партнерство в сфері інноваційного розвитку»: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. Житомир, 2021. 175 с.
52. Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196. Офіційний вісник України. 2015. № 30. Ст. 886.
53. Приймаченко Д. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
54. Беззубов Д.О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення) : монографія / Д. О. Беззубов. К. : МП “Леся”, 2013. 452 с.
55. Гуржій Т.О. Адміністративне право України : навчальний посібник / Т. О. Гуржій. К. : КНТ, Х. : Бурун і К., 2011. 689 с.
56. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова)]. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
57. Гуржій Т.О., Бодров Ю.В. Поняття та сутність принципів адміністративно-правового регулювання. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2023. Серія ПРАВО. Випуск 79(2). С. 41-48.
58. Вишневський М.В. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності апарату суду в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 1. Т. 2. С.182-187.
59. Дідик Н.І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 3. С. 92–101.
60. Лютіков П.С., Кузьменко О.В., Чорна В.Г. Принципи адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності: поняття та класифікація. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2023. № 8. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-01-04>.

61. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2008. 19 с.
62. Цибульник Н.Ю. Принципи адміністративно-правового регулювання сектору безпеки держави. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. Вип. 6. С. 182–186.
63. Горбова Г.О. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 35. Ч. 2. Т. 2. С. 94–97.
64. Коломоєць Т.О., Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: монографія. Київ: Істина, 2008. 184 с.
65. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: монографія / Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін.; за заг. ред. В. Фелика та В. Курила. К.: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
66. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / А. М. Колодій. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
67. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Національний ун-т держ. податкової служби України. Київ, 2008. 39 с.
68. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. 20 с.
69. Скаун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс / О. Ф. Скаун. Харків : Еспада, 2005. 839 с.
70. Кондратьєв Р. Принципи права та їх роль у регулюванні суспільних відносин. Право України. 2000. №2. С. 43-45.

71. Бахновська І.П. Питання співвідношення принципів і норм права та їх місця у механізмі правового регулювання. Університетські наукові записки. 2013. № 1(45). С. 43-47.
72. Палажченко К. Нормативно-правова характеристика державно-приватного партнерства у сфері надання освітніх послуг. Державне управління. Серія: Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 19. С. 149–154.
73. Практичний poradnik z pytań efektywnego zarządzania u sferi державно-приватного партнерства. Європейська Економічна Комісія Організації Об'єднаних Націй, 2008. 128 с.
http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp_r.pdf.
74. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. Вид. 6-те, допов. та перероб. Харків : Право, 2021. 196 с.
75. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01., 12.00.02. Київ, 1998. 391 с.
76. Козюбра М. Принципи права : методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. Право України. 2017. № 11. С. 142–164.
77. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15.01.2015 № 124-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 14. Ст. 96.
78. Гришина Н.В. Системно-структурна характеристика принципів адміністративного права. Держава та регіони. Серія: Право. 2024. № 4 (86). С. 66-71.
79. Про автомобільні дороги : Закон України від 08.09.2005 № 2862-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 51. Ст. 556.
80. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2050 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 373-р. Офіційний вісник України. 2023. № 47. Ст. 2575.

81. Словник іншомовних слів : 23.000 слів та термінологічних словосполучень / [Л. О. Пустовіт, О.І Скопненко, Г. М. Сюта та ін.]. К. : Вид. «Довіра». УНВЦ «Рідна мова», 2000. 1018 с.

82. Тлумачний словник української мови. Уклад. Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Харків. Синтекс, 2005. 672 с.

83. Хозлу І.К. Адміністративно-правове забезпечення діяльності підрозділів поліції на воді : дис. ... доктора філософії (81 – Право). Кропивницький, 2025. 239 с.

84. Курило С.Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. Форум права. 2012. № 1. С. 523–526.

85. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

86. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право». 2016. Випуск. 36. Том 2. С. 31–35.

87. Мороз О.Б., Костовська К.М. Адміністративно-правовий статус підрозділів ювенальної превенції національної поліції як суб'єктів профілактики правопорушень. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2022. Випуск 69. С. 304–310.

88. Андрійів М.М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. Вип. 2 (57). 216 с.

89. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр МВС: наказ МВС України від 29.12.2015 № 1646. Офіційний вісник України. 2016. № 12. Ст. 526.

90. Пижов С.Л. Адміністративно-правове регулювання діяльності регіональних сервісних центрів МВС України у сфері надання публічно-

сервісних послуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2023. 218 с.

91. Бондаренко Д.С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства за законодавством України. Актуальні проблеми держави і права. 2014. № 72. С. 351-358.

92. Гонтарук Я.В. Управління інвестиційними ресурсами підприємств для виробництва біопалив на засадах державно-приватного партнерства. Цифрова економіка та економічна безпека. 2024. № 2(11). С. 290-294.

93. Доленко І. В. Адміністративно-правові засади реалізації державноприватного партнерства щодо управління нерухомістю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2025. 204 с.

94. Питання Міністерства економіки : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459. Офіційний вісник України. 2014. № 77. Ст. 2183.

95. Шулюк Б.С. Організаційно-інституціональне середовище розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства в Україні економіка. Фінанси. Право. 2020. № 11. С. 6-10.

96. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. Офіційний вісник України. 2014. № 69. Ст. 1936.

97. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. Офіційний вісник України. 2015. № 54. Ст. 1755.

98. Про затвердження нової редакції Статуту Державної Організації “Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства” : Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 24.11.2020 № 2431. URL: <https://pppagency.me.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/nova-redakciyastatutu.pdf>.

99. PPP Management office SPILNO. URL: <https://mtu.gov.ua/timeline/Spilno.html>.

100. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, В. Курило, С. Стеценко та ін.] ; за ред. В. Галуцька та О. Правоторової. [4-те вид.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
101. Кікінчук В. Ю. Поняття, ознаки та види адміністративних процедур. Право і безпека. 2020. № 2. С. 64–68.
102. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття "адміністративна процедура". Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 11 (1). С. 121–123.
103. Гусаров С. М. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України. Вісник Академії управління МВС. 2008. № 3. С. 6–18.
104. Оксін В. Сутність адміністративних процедур вирішення питань місцевого значення в Україні. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2020. № 3–4. С. 26–34.
105. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 165-167.
106. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
107. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 495 с.
108. Ігонін Р. В. Поняття та особливості адміністративних процедур. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2019. Вип. 2. С. 182–190.
109. Бойко І. В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 33. С. 113–124.
110. Углик Н. М. Поняття та значення адміністративної процедури. Університетські наукові записки. 2008. № 4. С. 226–228.
111. Гончарук С. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ: Аванпост-прим, 2004. 200 с.

112. Адміністративне право України. Повний курс / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

113. Василенко В.В. Стадії адміністративної процедури. Могилянські читання – 2021 : Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні : глобальний, національний та регіональний аспекти : XXIV Всеукр. наук.-практ. конф. : «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі», Миколаїв, 11 листоп. 2021 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2021. С. 23-25.

114. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл./ О. Бандурка, М. Тищенко. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.

115. Горшкова Л.А., Волков В.П., Коваленко Г.В. Оцінка ефективності проектів державно-приватного партнерства в ЖКГ. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2015. № 12. Том. 1. С. 105-111.

116. Круглов В. В. Механізми державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні : дис. ... докт. наук з держуправління : 25.00.02. Харків, 2020. 479 с.

117. Ненько С.С., Майстерчук Є.В. Адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в Україні. Науковий юридичний журнал. 2024. № 23. С. 108-115.

118. Бондаренко Д. Щодо правової природи договору про державноприватне партнерство : нотатки до наукової дискусії. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 15–20.

119. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 27 червня 2023 року у справі № 916/97/21 від 27 червня 2023 року (про визнання недійсною додаткової угоди до договору в рамках ДПП через порушення принципів конкурсності). URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kgs_vp_vid_27_06_2023_roku_u_spravi_916_97_21_1/.

120. Рішення Господарського суду Одеської області у справі № 916/906/22 від 25.09.2024 (щодо недотримання вимог закону про часткову передачу права власності у ДПП). URL: <https://opendatabot.ua/court/121891605-c685d6e0bb8b1abfb5a9d9347ac3f254>.

121. Рішення Господарського суду міста Києва у справі № 910/17834/23 від 18.09.2024 (про визнання договору удаваним через фактичне прикриття договору купівлі-продажу). URL: <https://opendatabot.ua/court/121989606-1a7094c87ffd9d3c03192135cd0f3f7e>.

122. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 12. Ст. 68.

123. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 643/21744/19 від 14 грудня 2021 року (про скасування обов'язковості укладення окремого договору у сфері ДПП і порушення принципу правової визначеності). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/102419275>.

124. Маслов В. О. Сутнісна характеристика моделей державно-приватного партнерства. Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка. 2021. № 1. С. 173–178.

125. Бондар Н. М., Кошарний В.О. Сутність механізму державно-приватного партнерства та його місце у підтримці розвитку туризму в Україні. Економіка та управління на транспорті : наук. журн. / Нац. трансп. ун-т. Київ : НТУ, 2015. Вип. 1. С. 30–34.

126. Горизонт 2020. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/programi-ta-agentstva-yes/gorizont-2020>.

127. Господарське право : тексти лекц. (для студентів ден. та заоч. відділення) / укл. : О. В. Шаповалова, О. А. Воловик, Є. А.Таликін, Г. М. Гриценко, О. В. Куцурубова-Шевченко. Луганськ : Вид-во СХУ ім. В. Даля, 2011. 108 с.

128. Рішення Касаційного господарського суду Верховного Суду України від 08.08.2022 у справі № 906/217/20 (про визнання недійсними договору та

додаткової угоди до нього). URL: <https://opendatabot.ua/court/105837288-e446bd78de89559a379b381c71e9fc3e>.

129. Буга В.В., Чорна М.В., Сахно А.П. Щодо визначення сутності та змісту контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони земель. Наше право. 2025. № 1. С. 274–280.

130. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів “контроль” та “нагляд”: проблеми теорії, аналіз законодавства. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2014. №12. Том 1. С. 89– 92.

131. Адміністративне право України (опорні конспекти лекцій) [Текст] : навч. посібник для студентів та магістрантів спеціальності "Правознавство" вищих закладів освіти / З. С. Гладун ; Тернопільська академія народного господарства, Юридичний ін-т. Тернопіль : Економічна думка, 2001. 152 с.

132. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник / Володимир Миколайович Гаращук. Харків : Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999. 53 с.

133. Державне управління: теорія і практика [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.] ; ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К. : Юрінком Інтер, 1998. 431 с.

134. Собакарь А.О. Співвідношення державного контролю та адміністративного нагляду як засобів публічного адміністрування. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 3. С. 86-91.

135. Соболь Є. Ю., Чорна М. В. Правові засади контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель. Форум права. 2019. № 58(5). С. 46-53.

136. Маслова Я. І. Співвідношення понять "нагляд" і "контроль" у державному управлінні України. Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 62. С. 70-77.

137. Козьяков Р.С. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України : автореф. дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.07. Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2024. 20 с.

138. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

139. Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832. Офіційний вісник України. 2007. № 45. Ст. 1839.

140. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 36. Ст. 360.

141. Уманців В. Державно-приватне партнерство у контексті дотримання вимог до надання державної допомоги. Розвиток обліку, аудиту та оподаткування в умовах інноваційної трансформації соціально-економічних систем : Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції, 30 листопада 2023 р. Кропивницький: ЦНТУ, 2023. С. 433-435.

142. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.

143. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. Офіційний вісник України. 2016. № 12. Ст. 506.

144. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. Проблеми законності. Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. Вип. 54. С. 83–90.

145. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3. Ст. 12.

146. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56.

147. Озерський І. Представництво прокурором інтересів громадян та держави в суді (психолого-правовий аспект). Віче. 2010. № 6. С. 15-17.

148. Руденко Н. В. Основи теорії представництва інтересів держави прокуратурою в арбітражному суді : монографія / Н. В. Руденко. Алчевськ: Ладос, 1999. 568 с.

149. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України. Вісник Конституційного Суду України. 1999. № 2. С. 39–43.

150. Сворень Р. Р. Нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства в Україні. Демократичне врядування. 2023. № 2. С. 103–113.

151. Сичова В.В., Самофалова Т.О. Державно-приватне партнерство у повоєнному відновленні України. Державне будівництво. 2023. № 2 (34). С. 125-141.

152. Мошенець О. Яка модель повоєнного відновлення спрацює в Україні. URL:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjmy4nGk9GDAxW93wIHHT9JAigQFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Ffb.ua%2Fblog%2Folena_moshenets%2F533342_yaka_model_povoiennogo_vidnovlennya.html&usg=AOvVaw3T5Y7tJ91cxd_6YoBT46Rc&opi=89978449.

153. Шавлак М. А. Напрями вдосконалення механізму реалізації державно-приватного партнерства. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33. С. 115–120.

154. Проект Закону №10281 від 22.11.2023 «Про внесення змін до Закону України "Про державно-приватне партнерство" щодо запровадження механізму

оновлення та модернізації інфраструктури установ виконання покарань та слідчих ізоляторів у рамках державно-приватного партнерства» / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43279>.

155. Проект Закону № 12422 від 20.01.2025 «Про внесення змін до Закону України "Про державно-приватне партнерство" щодо запровадження соціального державно-приватного партнерства зі стимулювання облаштування об'єктів охорони здоров'я, освіти, культури та інших, коштом приватних партнерів» / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/55633>.

156. Проект Закону № 12423 від 20.01.2025 «Про внесення змін до статті 284 Податкового кодексу України щодо особливостей податкового стимулювання соціального державно-приватного партнерства» / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/55634>.

157. Проект Закону № 7538 від 08.07.2022 «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1396535>.

158. Проект Закону № 7537 від 08.07.2022 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1396466>.

159. Проект Закону № 7508 від 01.07.2022 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного

партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39902>.

160. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. Офіційний вісник України. 2020. № 67. Ст. 2155.

161. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р. Офіційний вісник України. 2017. № 94. Ст. 2859.

162. Деякі питання стратегічного розвитку енергетичної ефективності будівель : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1228-р. Офіційний вісник України. 2024. № 13. Ст. 843.

163. Про Стратегію та основні завдання підвищення ефективності роботи житлово-комунального господарства України : Рішення Держжитлокомунгосп України від 23.07.2002 № 1. Інформаційний бюлетень Держжитлокомунгоспу України. 2003. № 1.

164. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1363-р. Офіційний вісник України. 2021. № 87. Ст. 5584.

165. Величко Л.Ю. Державно-приватне партнерство як механізм розвитку транспортної інфраструктури України: інституційний аспект. Наукові перспективи. 2025. № 3 (57). С. 89-103.

166. Приліпко С. М. Публічне управління розвитком територій на основі реалізації проектів державно-приватного партнерства на засадах сталого розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1559>.

167. Лук'яненко І. Г., Мар'янович М. Е. Роль державно-приватного партнерства в розбудові критичної інфраструктури для досягнення Цілей сталого розвитку в Україні. Бізнес Інформ. 2020. № 1. С. 291-297.

168. Прокопчук М.В. Механізми державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури: досвід країн ЄС. Наукові перспективи. 2020. № 5 (5). С. 209-221.

169. Про затвердження Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 2128.

170. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 27.06.2014. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 83.

171. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права : зарубіжний досвід та національні особливості. Право і безпека. 2010. № 2(34). С. 55-59.

172. Скрипа Є.В. Зарубіжний досвід забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та можливості його використання в Україні. Visegrad journal of human rights. 2018. № 6. С. 39-43.

173. Цибульник Н.Ю. Сучасна генеза адміністративно-правового регулювання сектору безпеки України: децентралізація влади та міжнародний досвід. Право та інновації. 2021. № 2 (34). С. 67-74.

174. H1 2018. Private Participation in Infrastructure (PPI). URL: https://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/H12018_PPI_Report.

175. PPI Project Database. The World Bank. URL: <http://ppi.worldbank.org>.

176. Private Participation in Infrastructure (PPI). World Bank Group. URL : <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/ukraine>.

177. Касич А.О. Інфраструктурні проекти приватно-державного партнерства як основа сталого розвитку країни: зарубіжний досвід, галузеві вектори. Вісник НТУ «ХПІ» (економічні науки). 2023. № 3. С. 73-77.

178. 2017/2018 Review : Turkey. URL: 2017/2018 PPP LAWS ASSESSMENT IN THE EBRD REGION (ppp-ebrd.com).

179. Break down of Public-Private Partnerships (PPP) contracts in Turkey from 1986 to 2022. URL: Turkey: breakdownof PPP contractsbytype 2022 | Statista.

180. Analysis of critical success factors of the public private partnership model at turkey airports' terminals. URL: Microsoft Word - 7- Mehmet ATIN.docx (dergipark.org.tr).

181. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 29. Ст. 315.

182. Infrastructure and Projects Authority. Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline. IPA, 2018. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/national-infrastructure-and-construction-pipeline-2023/analysis-of-the-national-infrastructure-and-construction-pipeline-2023-html>.

183. Негрич М.М., Корж Р.В. Особливості використання моделей державно-приватного партнерства для розвитку інфраструктурного комплексу у зарубіжних країнах. Інвестиції: практика та досвід. 2024. № 10. С. 160-167.

184. Siemiatycki M., Farooqi N. Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships. Journal of the American Planning Association. 2012. № 78 (3). pp. 286–299.

185. Infrastructure Canada (2018), Investing in Canada — Canada's Long-Term Infrastructure Plan, Infrastructure Canada. URL: https://www.forumreiiif.ca/invest?gad_source=1&gad_campaignid=20730831780&gbraid=0AAAAAphfRycSYBz7zp3.

186. Радкевич О. П. Сторони в державно-приватному партнерстві. Інноваційна професійна освіта. 2022. № 1(2). С. 214-217.

187. External Resource: French PPP Taskforce. URL: <https://www.ppiaf.org/documents/5403>.

188. France. PPP Units and Related Institutional Framework. URL: https://www.eib.org/files/epec/epec_france_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf.

189. Хусаїнов Р. В. Моделі державно-приватного партнерства: закордонний досвід та перспективи для України. Науковий вісник Одеського національного економічного університету. 2015. № 4 (224). С. 177-191.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**Наукові статті у періодичних фахових виданнях України**

1. Генсіровський Є.О. Принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів: концептуальні підходи та класифікація. *Право і суспільство*. 2023. №3. С. 562-568.

2. Генсіровський Є.О. Адміністративно-правова природа державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. *Правові новели*. 2023. № 21. С. 346-354.

3. Генсіровський Є.О. Значення та перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2024. № 4 (86). С. 302-307.

4. Генсіровський Є.О. Щодо визначення поняття й особливостей адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 734-736.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав

5. Генсіровський Є.О. Правові вектори покращення соціальної ролі державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 7(67). С. 226-233.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Генсіровський Є.О. Аналіз міжнародних принципів ефективного управління у сфері здійснення державно-приватного партнерства у світлі національного законодавства. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 28—

29 січня 2022 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 49-52.

7. Генсіровський Є.О. Напрями покращення адміністративно-правового механізму реалізації інфраструктурних проектів на умовах державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 28–29 січня 2022 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 57-60.

8. Генсіровський Є.О. Класифікація нормативно-правових актів щодо реалізації інфраструктурних проектів, реалізовуваних в рамках державно-приватного партнерства. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 34-38.

9. Генсіровський Є.О. До питання про визначення поняття «інфраструктура» у адміністративному законодавстві України. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 467-470.

ПРОЄКТ**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Постанова Кабінету Міністрів
України від «___» _____ 20__ № ___

**Комплексна рамкова Стратегія розвитку державно-приватного
партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проєктів
на 2025-2030 роки**

I. Загальні положення

1.1. Не зважаючи на те, що на теперішній час Україна перебуває в умовах воєнного стану, наша держава готується до післявоєнного відновлення. Масштаби пошкодженої або зруйнованої інфраструктури — транспортної, енергетичної, соціальної — вимагають термінових, системних та економічно обґрунтованих управлінських рішень. У той же час обмеженість бюджетних ресурсів обумовлює необхідність залучення приватного капіталу до процесів відбудови та розвитку інфраструктури держави. Одним із ключових інструментів для цього є державно-приватне партнерство, яке дозволяє поєднати публічні та приватні ресурси для досягнення суспільно значущих цілей.

Незважаючи на наявність спеціального законодавчого акту спрямованого на врегулювання суспільних відносин у сфері державно-приватного партнерства — Закону України «Про державно-приватне партнерство», практика його реалізації залишається обмеженою через низку викликів, а саме: відсутність єдиної стратегічної візії, фрагментарність законодавчого регулювання, інституційну слабкість публічних суб'єктів, нестачу кадрового та методичного потенціалу, низький рівень довіри з боку інвесторів. З огляду на це, виникає об'єктивна потреба у формуванні системного підходу до розвитку державно-приватного партнерства як інструменту інфраструктурної модернізації держави.

1.2. Стратегія визначає бачення, цілі, принципи, напрями та механізми реалізації політики держави у сфері державно-приватного партнерства (далі — ДПП), спрямованої на модернізацію, відновлення та розвиток інфраструктури України з урахуванням умов воєнного та післявоєнного періодів.

II. Мета та завдання Стратегії

2.1. Метою Стратегії є створення сприятливого нормативного, інституційного та економічного середовища для залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проєктів на умовах партнерства з державою.

2.2. Основні завдання:

— формування єдиного нормативного підґрунтя для впровадження ДПП у сфері відновлення, реалізації та розвитку інфраструктури України;

- розробка галузевих пріоритетів для реалізації проектів ДПП (транспорт, житлово-комунальне господарство, енергетика, цифрова інфраструктура, охорона здоров'я тощо);
- запровадження єдиних стандартів оцінки, відбору, моніторингу та супроводу проектів ДПП;
- забезпечення прозорості, підзвітності, екологічності та соціальної інклюзії реалізації інфраструктурних проектів;
- розвиток інституційної спроможності органів публічного адміністрування на національному та місцевому рівнях;
- сприяння залученню міжнародної технічної допомоги та фінансових інструментів страхування ризиків.

III. Принципи реалізації Стратегії

3.1. Принцип правової визначеності – чітка регламентація адміністративних процедур ДПП у законодавстві.

3.2. Принцип галузевої пріоритетності – формування критеріїв, спрямованих на визначення рівня значущості для економіки та першочерговості відновлення об'єктів інфраструктури.

3.3. Принцип прозорості та відкритості – забезпечення доступу громадськості до інформації про всі етапи реалізації інфраструктурних проектів ДПП.

3.4. Принцип сталого розвитку – урахування екологічних, соціальних і економічних аспектів.

3.5. Принцип партнерства – забезпечення рівноправності партнерів та справедливий розподіл ризиків між державним і приватним партнерами.

IV. Основні напрями реалізації Стратегії

4.1. Нормативно-правовий напрям:

4.1.1. Розроблення та подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» з метою:

- деталізації процедур укладення, реалізації та припинення адміністративних договорів у сфері інфраструктурних проектів;
- визначення чітких критеріїв ефективності ДПП;
- удосконалення порядку оцінки ризиків та розподілу зобов'язань між сторонами;
- запровадження обов'язкової участі представників прокуратури на етапах укладення договорів ДПП — з метою забезпечення законності та недопущення корупційних ризиків;
- імплементація найкращих практик країн ЄС щодо прозорості, конкуренції та доброчесності у сфері ДПП.

4.1.2. Гармонізація національного законодавства у сфері ДПП з директивами та регламентами Європейського Союзу.

4.1.3. Розроблення типових контрактів, угод про розподіл ризиків, меморандумів про взаєморозуміння та інших зразків документів для використання в публічно-приватному партнерстві.

4.2. Інституційний напрям:

4.2.1. Уповноваження Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України як центрального органу виконавчої влади, відповідального за координацію державної політики у сфері ДПП в інфраструктурній сфері, шляхом внесення змін до Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 439, в частині розширення функцій вищевказаного суб'єкта публічного адміністрування, до числа яких також можуть бути включені такі напрями, як:

- створення банку даних про успішні та потенційні ДПП-поректи;
- здійснення прогностичного аналізу ринку та інвестиційного клімату;
- підготовка управлінських рішень щодо удосконалення взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та приватних інвесторів у напрямку відновлення та розвитку об'єктів інфраструктури;
- надання технічної допомоги та консультацій суб'єктам публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних проектів;
- організація та забезпечення функціонування національного порталу ДПП, проведення регулярних публічних заходів, з залученням громадськості до обговорення найбільш оптимальних та перспективних шляхів реалізації інфраструктурних проектів ДПП;
- розробка та запровадження навчальних програм для держслужбовців та представників бізнесу.

4.2.2. Створення регіональних центрів підтримки ДПП при обласних військових адміністраціях, органах місцевого самоврядування, а також на базі Центрів надання адміністративних послуг — з метою забезпечення наблизеності до місцевих потреб та проектів.

4.3. Процедурний напрям:

— уніфікація підходів до підготовки та реалізації проектів, а саме: розроблення Методики оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства.

4.4. Фінансово-економічний напрям:

4.4.1. Запровадження системи фінансових стимулів для приватних інвесторів, зокрема:

- надання податкових пільг (зниження податку на прибуток, звільнення від ПДВ на етапі будівництва об'єктів, амортизаційні пільги тощо) для проектів, що реалізуються в межах ДПП у визначених критичних інфраструктурних секторах;
- можливість відшкодування частини інвестиційних витрат за рахунок бюджетних коштів (у межах держпрограм стимулювання економіки);
- доступ до державного співфінансування на конкурсних засадах для проектів, які мають значний соціальний ефект (освіта, охорона здоров'я, водопостачання, мобільність у громадах тощо).

4.4.2. Формування механізмів страхування та гарантування ризиків:

- створення державного Фонду гарантування виконання зобов'язань у межах договорів ДПП, що покриватиме політичні, валютні, правові та форс-мажорні ризики;

- залучення міжнародних фінансових інституцій (ЄБРР, ІФС, МФК) до участі в страхуванні інвесторів та кредиторів;

- застосування інструментів державних гарантій та підтримки платоспроможності на етапі експлуатації об'єктів.

4.4.3. Запровадження механізмів змішаного фінансування (blended finance):

- поєднання грантів, кредитів, технічної допомоги, муніципальних облігацій та приватного капіталу;

- пріоритет надається інфраструктурним проектам з високим ступенем локалізації (участь українських підрядників, матеріалів, робочої сили).

4.4.4. Механізми компенсацій для органів місцевого самоврядування, які реалізують ДПП-проекти:

- запровадження цільових субвенцій з держбюджету на підготовку техніко-економічних обґрунтувань;

- компенсація частини відсотків за кредитами на співфінансування інфраструктурних проектів.

4.4.5. Створення відкритого електронного реєстру джерел фінансування ДПП-проектів, який включатиме:

- грантові програми;

- проекти міжнародної технічної допомоги;

- пільгові кредитні ресурси;

- публічні оголошення про державні гарантії.

V. Очікувані результати реалізації Стратегії

Виконання цієї Стратегії в цілому сприятиме:

- зростанню обсягів приватних інвестицій у відновлення та розвиток інфраструктури України.

- запровадження єдиного правового підґрунтя для реалізації ДПП у різних галузях економіки.

- зменшення навантаження на державний бюджет в процесі фінансування інфраструктурних проектів.

- зміцнення довіри інвесторів та міжнародних партнерів до державної політики у сфері ДПП.

VI. Моніторинг та перегляд Стратегії

6.1. Контроль за виконанням Стратегії покладено на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважений орган у сфері ДПП – Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України.

6.2. Оцінка ефективності реалізації Стратегії здійснюється щорічно, з обов'язковим публічним звітом про результати діяльності суб'єктів, залучених до реалізації інфраструктурного проекту.

6.3. Стратегія переглядається кожні п'ять років або у разі суттєвих змін у внутрішньополітичній або безпековій ситуації.

VII. Заключні положення

7.1. Ця Стратегія є основою для розроблення галузевих та регіональних програм у сфері ДПП.

7.2. Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури України доручено розробити загальнонаціональний операційний план заходів на період до 2030 року з чіткими індикаторами досягнення цілей та джерелами фінансування інфраструктурних проектів.

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» щодо удосконалення механізму реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства»

Верховна Рада України постановляє:

Доповнити Закон України «Про державно-приватне партнерство»:

- статтею 21¹ «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного партнерства», наступного змісту:

1. З метою забезпечення додержання законності під час підготовки, укладення, виконання та припинення договорів державно-приватного партнерства, а також для захисту інтересів держави та територіальних громад, органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням вимог законодавства у цій сфері.

2. Прокурор має право:

- 1) здійснювати представництво інтересів держави в суді у разі:
 - порушення державного інтересу при реалізації проектів державно-приватного партнерства;
 - бездіяльності уповноваженого органу, який зобов'язаний захищати інтереси держави у конкретних правовідносинах;
- 2) звертатися до суду з позовами (заявами) про визнання недійсними договорів державно-приватного партнерства, укладених з порушенням вимог закону, а також про відшкодування шкоди, завданої інтересам держави;
- 3) ініціювати перевірки законності укладення, зміни або припинення договорів державно-приватного партнерства за наявності обґрунтованих підстав;
- 4) брати участь у розгляді судових справ щодо реалізації проектів державно-приватного партнерства, у яких прокурором здійснюється представництво;
- 5) здійснювати заходи прокурорського реагування у випадках виявлення порушень законодавства.

3. У цій статті під інтересами держави розуміються визначені Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами публічно-правові потреби, пов'язані з:

- 1) реалізацією загальнодержавних або регіональних програм соціально-економічного розвитку;

2) забезпеченням стратегічної інфраструктури, безпеки, енергетичної незалежності, екологічного захисту, охороною національного надбання;

3) захистом прав і законних інтересів територіальних громад, суб'єктів господарювання державної форми власності;

4) дотриманням принципів прозорості, добросовісної конкуренції, рівності сторін у сфері державно-приватного партнерства.

4. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також уповноважені органи управління об'єктами державно-приватного партнерства зобов'язані:

1) повідомляти органи прокуратури про намір укладення договору державно-приватного партнерства у сферах, що мають стратегічне значення (транспорт, енергетика, оборона, зв'язок, екологія тощо);

2) надавати за запитом прокуратури документи, пов'язані з реалізацією проектів державно-приватного партнерства;

3) сприяти органам прокуратури у здійсненні представницьких повноважень.

5. Особливості здійснення прокурорського нагляду у сфері державно-приватного партнерства можуть визначатися окремими законами або нормативно-правовими актами.

- статтею 6 «Приватний партнер», наступного змісту:

1. Приватним партнером у рамках реалізації державно-приватного партнерства може бути юридична особа приватного права, зареєстрована відповідно до законодавства України або іноземного держави, яка:

1) не перебуває у стані припинення чи банкрутства;

2) не має заборони на участь у публічних проектах відповідно до законодавства або судових рішень;

3) має підтверджену спроможність до фінансування, проектування, будівництва, управління об'єктом державно-приватного партнерства або надання відповідних послуг;

4) зареєстрована як консорціум або в іншій формі об'єднання юридичних осіб приватного права, що виступають на умовах спільної реалізації проекту.

2. Приватними партнерами не можуть бути:

1) державні та комунальні підприємства, установи і організації;

2) юридичні особи, у статутному капіталі яких держава або територіальні громади мають вирішальний вплив (контрольний пакет або понад 50% голосів).

3. Приватний партнер повинен відповідати вимогам щодо фінансової, технічної, професійної та організаційної спроможності, які визначаються уповноваженим органом під час проведення конкурсних процедур відповідно до положень цього Закону».

ПРОЕКТ**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Постановою Кабінету Міністрів України

від «____» _____ 20 __ р. № ____

Про затвердження Методики оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства

Відповідно до статті 21 Закону України "Про державно-приватне партнерство", з метою забезпечення належного завершального оцінювання реалізованих інфраструктурних проектів, підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів, Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Методику оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства, що додається.

2. Міністерству економіки України забезпечити організацію та координацію впровадження цієї Методики та надавати методичну підтримку органам виконавчої влади.

3. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, обласним, Київській міській державній адміністрації забезпечити застосування цієї Методики під час завершального етапу реалізації проектів державно-приватного партнерства.

4. Ця постанова набирає чинності з дня її офіційного опублікування.

МЕТОДИКА

оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту на засадах державно-приватного партнерства

1. Загальні положення

1.1. Ця Методика визначає механізм, критерії, порядок і процедури оцінки результативності реалізації інфраструктурних проектів, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

1.2. Метою Методики є забезпечення прозорості, об'єктивності, системної та єдиної оцінки результатів реалізованого проекту, визначення його ефективності та подальших управлінських рішень.

1.3. Методика є обов'язковою для застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними підприємствами та приватними партнерами, залученими до реалізації ДПП.

2. Суб'єкти оцінювання

2.1. Оцінку результативності реалізації інфраструктурного проекту здійснює організатор партнерства, уповноважений орган виконавчої влади у сфері ДПП або незалежний експерт/організація.

2.2. Відповідальний за підготовку звіту про завершальну оцінку визначається договором ДПП.

3. Етапи завершальної оцінки

3.1. Підготовчий етап – збір та систематизація документації.

3.2. Етап аналізу – оцінка результатів за критеріями.

3.3. Етап висновків – підготовка узагальненого звіту.

3.4. Етап ухвалення рішень – затвердження звіту та вироблення рекомендацій.

4. Критерії оцінювання

4.1. Економічна ефективність: витрати/вигоди, окупність, досягнення економічних показників.

4.2. Соціальна ефективність: задоволеність користувачів, створення робочих місць, вплив на регіон.

4.3. Інституційна ефективність: строки реалізації, взаємодія партнерів, виконання зобов'язань.

4.4. Екологічна ефективність (за потреби): дотримання стандартів, зменшення негативного впливу.

5. Методи аналізу

5.1. Аналіз витрат і вигод (CBA).

5.2. SWOT-аналіз.

5.3. Порівняльний аналіз з іншими проектами.

5.4. Соціологічне опитування.

6. Висновки та наслідки оцінки

6.1. Результати оцінювання оформлюються у вигляді звіту.

6.2. У разі визнання проекту неефективним – розслідування причин, перегляд підходів, інформування Кабінету Міністрів України.

6.3. Якщо проект ефективний – можливе масштабування моделі.

7. Заключні положення

7.1. Методика може переглядатися відповідно до змін законодавства та практики.

7.2. Результати оцінки результативності реалізації інфраструктурного проекту оприлюднюються на сайті органу-ініціатора проекту.

SWOT-АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

СИЛЬНІ СТОРОНИ	СЛАБКІ СТОРОНИ
Комплексний підхід до оновлення інфраструктури: охоплення як соціальної, так і критичної інфраструктури.	Фрагментарність регулювання: зміни розпорошені по різних актах, ускладнюють узгоджене застосування на практиці.
Підвищення привабливості інвестицій: податкові стимули (законопроект №12423), спрощення процедур ДПП.	Недостатній механізм запобігання корупції: недостатньо прозорості при відборі приватних партнерів.
Врахування умов воєнного та післявоєнного періодів: адаптація до нових викликів та потреб відновлення.	Відсутність єдиного координаційного органу: немає центральної інституції або стратегії реалізації ДПП.
Нормативна деталізація окремих галузей ДПП: приклади – законопроекти №10281, №12422.	Обмежена увага до екологічних та соціальних стандартів: ігнорування аспектів сталого розвитку та соціального впливу.
Підсилення ролі держави як гаранта: держава гарантує стабільність правового режиму співпраці.	Високий рівень ризиків для приватних партнерів: обмежені гарантії повернення інвестицій, особливо в умовах війни.
МОЖЛИВОСТІ (OPPORTUNITIES)	ЗАГРОЗИ (THREATS)
Формування нової інфраструктурної екосистеми: можливість якісного оновлення країни за принципами сталого розвитку.	Погіршення безпекової ситуації: бойові дії або загроза ескалації знижують інтерес інвесторів до довгострокових проєктів.
Активізація міжнародного партнерства та донорських програм: нові джерела співфінансування та технологій.	Висока вартість капіталу: інфляція, дефіцит ресурсів, ризики знецінення вкладень.
Інституційне зростання місцевого самоврядування: посилення ролі громад у реалізації соціальних проєктів ДПП.	Недовіра до державних інституцій: через попередні приклади неефективного або корупційного управління.
Цифровізація процедур ДПП: спрощення доступу до інформації, прозорість, скорочення строків.	Правова нестабільність: часті зміни законодавства можуть ускладнювати планування та реалізацію проєктів.
Поява нових інструментів страхування інвестицій та ризиків: залучення міжнародних структур (наприклад, MIGA).	Низький рівень підготовки кадрів: брак спеціалістів у сфері управління ДПП, особливо на місцевому рівні.