

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Євмешкіна О.Л.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Сімак С.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## РОЗВИТОК ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У РОЗРІЗІ РЕГУЛЮВАННЯ МАЙНОВИХ ВІДНОСИН

*У статті розкрито та визначено публічно-приватне партнерство як правовий механізм узгодження інтересів та забезпечення рівноправності держави та бізнесу в рамках реалізації економічних проектів, спрямованих на досягнення цілей державного управління. Досліджено теоретичні дискусії з проблем гносеологічного коріння та сутнісної природи суспільних інтересів та переваг, суспільних благ та їх співвіднесеності з ринковим середовищем. Вивчено світовий досвід щодо розвитку механізмів публічно-приватного партнерства у відносинах власності. Партнерство, що розвивається, на відміну від традиційних адміністративних відносин, створює свої базові моделі фінансування, відносин власності та методів управління. При цьому принципово важливим є комплекс питань, пов'язаних з перерозподілом правочинів власності, що неминуче виникає в процесі переростання переважно адміністративно-владних відносин між державою та бізнесом у відносини партнерства, що закріплюються відповідними угодами сторін. Більше того, деякі усталені форми партнерства, наприклад концесії, нерідко розцінюються як своєрідна непрямая приватизація або її повноцінна альтернатива, тобто трактуються як вторгнення в систему відносин власності. У строгому сенсі партнерства справді інституційно перетворюють сфери діяльності, що традиційно належать до ведення держави, але не виводять їх повністю за її межі. Основним напрямом розвитку законодавства про ППП має стати вирішення питань формування механізмів планування та обліку довгострокових бюджетних видатків, виконання зобов'язань за контрактами ППП, створення методології оцінки взаємозв'язку передбачуваних результатів реалізації проектів та довгострокових бюджетних видатків, розрахунку зміни майбутньої бази оподаткування при реалізації проекту. Реалізація запропонованого правового механізму ППП дозволяє вирішити кілька завдань: підвищити ефективність взаємодії держави та бізнесу, ефективність використання державних ресурсів, виконання державних повноважень та інвестиційну привабливість вітчизняної економіки та окремих регіонів.*

**Ключові слова:** власність, майно, майнові відносини, право власності, публічно-приватне партнерство.

**Постановка проблеми.** Держава та бізнес на сьогоднішній день зацікавлені у розвитку та модернізації всієї інфраструктури, як на державному, так і на регіональному рівні. Таким чином, мобілізація зусиль усіх учасників процесу дозволить зробити новий якісний ривок на цьому напрямі. На нашу думку, іншого шляху розвитку ринку публічно-приватного партнерства бути не може. Публічно-приватне партнерство позиціонується як «нова технологія розвитку економіки». Але при цьому ставлення до проблеми неоднозначне, тому що зараз відносини між державою та бізнесом вибудовуються на основі особистого авторитету

конкретного чиновника – губернатора, міністра. Внаслідок цього такі відносини не можуть мати тривалу перспективу і дуже схильні до корупційних і монополістичних ризиків. Тому необхідно виробити принципи, на яких будуватимуться відносини двох суб'єктів, і створити чітку правову основу, яка б дозволила захистити бізнес. Рух до узгодження стратегічних планів держави та бізнесу розбивається на кілька етапів, пройшовши які можна знайти баланс інтересів, необхідний для реалізації суспільно значимих проектів та програм. Україна ще має пройти найскладніший шлях економічної та правової кваліфікації численних форм

державно-приватного партнерства. При цьому важливо юридично правильно оцінити роль держави не лише як головного регулятора, а й як представника та захисника суспільних інтересів та потреб, тобто того, що у європейській юридичній традиції мається на увазі під публічним правом, публічним інтересом, публічною службою, публічно-правовими майновими відносинами. та публічно-правовою власністю.

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

Питанням розвитку публічно-приватного партнерства у розрізі регулювання майнових відносин, а також дослідженням проблематики впровадження і розвитку саме майнових відносин в рамках публічно-приватного партнерства присвячені праці як закордонних, так і вітчизняних вчених, серед яких можемо відзначити Б. Данилишина, Н. Бондар, І. Брайловського, Н. Бутенко, Х. Ван Хема, В. Варнавського, С. Грищенко, М. Дерябіну, І. Запатріну, М. Забаштанського, Е. Кляйна, К. Магаріньоса, Ф. Оладеінде, В. Павлюка, Д. Тейсмана, В. Тищенко, П. Шилепницького та багатьох інших. Проте, зважаючи на ґрунтовні дослідження, в роботах недостатньо приділено уваги поточному стану справ.

**Постановка завдання. Метою статті** є розкриття та визначення механізмів публічно-приватного партнерства у відносинах власності.

**Виклад основного матеріалу.** Публічно-приватне партнерство – це правовий механізм узгодження інтересів та забезпечення рівноправності держави та бізнесу в рамках реалізації економічних проектів, спрямованих на досягнення цілей державного управління. Термін «публічно-приватне партнерство» (ППП) зараз використовується досить активно. Здебільшого його згадки походили від представників держави.

Деякі науковці визначають PPP як середньострокове або довгострокове співробітництво між громадським та приватним сектором, у рамках якого відбувається вирішення політичних завдань на основі об'єднання досвіду та експертизи кількох секторів та поділу фінансових ризиків та вигод.

Інші вважають, що в сучасному розумінні PPP – це інституційний та організаційний альянс між державою та бізнесом з метою реалізації національних та міжнародних, масштабних та локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та НДДКР до забезпечення громадських послуг.

Відповідно поділ правомочності власності між державним та приватним секторами еконо-

міки в рамках партнерства зазвичай стосується не всього комплексу правомочностей, на які розпадається в господарському обороті суверенне право титульного власника, а лише деяких із них. Йдеться про такі ключові правомочності, як право контролю за використанням активів, право на дохід, право на управління, а також право на зміну капітальної вартості об'єктів угод та право на переуступку тих чи інших власних правочинів іншим особам.

Масштабний досвід перерозподілу правочинів власності між державою та приватним бізнесом є у так званих секторах громадських послуг (зокрема, в інфраструктурних галузях). Саме там історично склалися традиції делегування державою низки ключових правочинів приватному сектору. Держава несе відповідальність перед суспільством за безперервне забезпечення публічними благами (public goods), чим і пояснюється тенденція до збереження низки галузей та виробництв у державній власності. Водночас, приватному підприємництву притаманні мобільність, висока ефективність використання ресурсів, схильність до інновацій. Задіяти переваги обох видів власності без глибоких соціальних змін та потрясінь можна у межах публічно-приватного партнерства. Накопичений на сьогодні арсенал форм і методів PPP дозволяє за збереження найважливіших національних об'єктів у державній власності передавати частину правомочностей власника приватному сектору. Маються на увазі насамперед такі функції, як спорудження, експлуатація та утримання об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, а також управління ними. Таким чином, традиційно державну сферу економіки привносяться свого роду приватні товари та послуги (private goods), що створює умови для ефективного функціонування зазначених об'єктів, оптимального управління ними, раціонального використання ресурсів.

Протягом багатьох десятиліть продовжуються теоретичні дискусії з проблем ґносеологічного коріння та сутнісної природи суспільних інтересів та переваг, суспільних благ та їх співвіднесеності з ринковим середовищем [4]. У неокласичній економічній теорії обговорюється можливість переходу від абсолютного домінування індивідуалізму до включення до панівної парадигми категорії суспільних інтересів і благ, природа та генезис яких і є головним предметом дискусій [5]. При цьому дотримання неоліберальних засад вимагає зберегти постулат про розумне обмеження втручання держави в економіку; більше, ототожнення

держави й громадського інтересу теоретично допускається у межах.

Для цілей нашого аналізу важливо, що держава розглядається як своєрідна агенція з виробництва суспільних (публічних) благ, яка не може базуватися лише на ринкових засадах. Частина цих благ може виробляти самостійно, а частина – шляхом залучення ресурсів і можливостей приватного сектора. Методологічна складність полягає у характері самих громадських благ, причому оцінки природи їх корисності дуже неоднозначні.

Болісний "парадокс публічних благ" вдається вирішити і спростити завдання, якщо ввести в аналіз добре відоме юристам ємне поняття суверенності, коли як суверен розглядається саме держава. Притаманна державі властивість суверенності означає, що вона постає як єдиний і єдиний суб'єкт і публічно-правових (носій влади), так і цивільно-правових (учасник господарського обороту) відносин.

Держава за всіх умов залишається суб'єктом публічно-правових відносин. Ця обставина виявляється ключовою і для цивільно-правових відносин, в які держава як суверен не може вступати як рядовий суб'єкт цивільного права. Саме тому не можна ставити питання про початкову рівноправність державного та приватного партнерів у проєктах ППП. Така рівноправність настає лише тоді, коли на основі суверенних прав держави в угоді про ППП визначено умови та особливості реалізації цивільно-правових відносин. Інакше кажучи, держава як суверен стає особливим суб'єктом громадянського права. Це виявляється, по-перше, у тому, що держава сама визначає правові рамки, якими повинні керуватися решта суб'єктів цивільно-правових відносин; по-друге, воно зберігає владні функції, навіть вступивши на засадах рівності сторін у зазначені відносини, оскільки може приймати адміністративні акти, це рівність, що ігнорують. Передбачається, що держава бере участь у цивільному обороті над своїх специфічних інтересах, а цілях найбільш ефективного відправлення публічної влади.

Відповідно до цього проєкти ППП є непросте складання ресурсів, а цілком особливу конфігурацію інтересів та відповідних правомочий партнерів. По-перше, держава як одна із сторін партнерства виступає в ролі носія суспільно значущих інтересів та цілей, причому виконує не тільки цілеспрямовану, а й контрольну функції. По-друге, виступаючи у ролі учасника господарського обороту, він зацікавлений як у ефективності загальних результатів проєкту ППП,

і у забезпеченні власного комерційного ефекта. Зрештою, приватний партнер, як і будь-який нормальний підприємець, має на меті максимізацію прибутку. Тому в сегменті комерційних (на відміну від сегмента реалізованих державою громадських) інтересів між партнерами цілком доречний і навіть необхідний торг про можливий розділ ризиків, що виникають, про характер делегованих правомочий та умови їх передачі та використання.

Для України ці аспекти ППП особливо важливі, тому що в нашій правовій системі відсутній коректний поділ на публічно-правові та цивільно-правові відносини, що вже позначається на реалізації і мегапроєктів і конкретних інвестиційних проєктів. Аморфність відносин відлякує потенційних великих інвесторів. Тому вже цього року передбачається зробити перші кроки щодо запровадження у право України категорії публічних осіб та публічно-правових відносин.

Як свідчить світовий досвід ППП, міра конкретної участі держави та приватного бізнесу та умови їх поєднання можуть суттєво відрізнитися. Так, приватний компонент у партнерствах може виступати як одна із сторін контракту (найчастіше це контракти на постачання товарів та послуг для державних потреб, на надання технічної допомоги, на управління), коли права власності жорстко розділені. До партнерств із розділеними правами власності відносять також угоди про розподіл продукції та лізингові (орендні) угоди [6]. У разі концесійних угод усіх типів мова вже йде про часткову передачу деяких правочинів власності від державного партнера приватному (зазвичай правомочності користування, володіння та управління). Нарешті, акціонерне чи пайову участь приватного капіталу державному підприємстві (спільне підприємство) передбачає вищий рівень інтеграції капіталу під час реалізації партнерських відносин.

Для кращого розуміння форм та методів державно-приватного партнерства важливо, по-перше, визначити, у чому полягає специфіка саме ППП у рамках усієї системи відносин бізнесу та влади; по-друге, оцінити, як у процесі передачі тих чи інших правомочий від держави приватному бізнесу змінюється загалом система відносин власності, насамперед із погляду встановлення кордонів між партнерством і приватизацією.

Моделі та структура ППП різноманітні, але при цьому існують деякі характерні риси, що дозволяють виділити партнерство у самостійну економічну категорію. Воно виникає як формалізована кооперація державних та приватних структур, що

спеціально створюється для досягнення тих чи інших цілей і спирається на відповідні домовленості сторін. Виходячи з досвіду країн з розвинутою ринковою економікою, можна назвати такі риси ППП, що відрізняють його проекти від інших форм відносин держави та приватного бізнесу:

- певні, найчастіше тривалі терміни дії угод про партнерство (від 10–15 до 20 і більше років, у разі концесій – до 50 років). Проекти зазвичай створюються під конкретний об'єкт (порт, дорога, об'єкт соціальної інфраструктури), що має бути завершено встановленого терміну;

- специфічні форми фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або спільне інвестування кількох учасників;

- обов'язкова наявність конкурентного середовища, коли за кожний контракт чи концесію відбувається боротьба між кількома потенційними учасниками;

- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава встановлює цілі проекту з позицій суспільних інтересів та визначає вартісні та якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту – розробка, фінансування, будівництво та експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам;

- розподіл ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін [6].

Зрозуміло обидві сторони партнерства зацікавлені у успішному здійсненні проектів загалом. Проекти ППП полегшують вихід на світові ринки капіталів, стимулюють залучення іноземних інвестицій у реальний сектор економіки. Особливе значення ППП має для економіки регіонів, де його основі розвиваються місцеві ринки капіталу, товарів та послуг.

Кожен партнер робить свій внесок у спільний проект. Так, бізнес забезпечує фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління, гнучкість та оперативність у прийнятті рішень, здатність до новаторства. У цьому зазвичай впроваджуються ефективніші методи роботи, удосконалюються техніка і технології, виникають нові форми організації виробництва, створюються нові підприємства, зокрема з іноземним капіталом, налагоджуються ефективні коопераційні зв'язки з постачальниками і підрядниками. На ринку праці, як правило, підвищується попит на висококваліфікованих та добре оплачуваних працівників.

Зі свого боку держава забезпечує правомочність власника, можливість надання податкових та інших пільг, гарантій, а також матеріальних та фінансових ресурсів. У ППП воно отримує можливість зайнятися виконанням своїх основних функцій – контролем, регулюванням, отриманням суспільних інтересів. Так, у міру розвитку ППП у сфері інфраструктури держава може поступово зміщувати акценти у своїй діяльності з конкретних проблем будівництва та експлуатації об'єктів на адміністративно-контрольні функції. Неминучі підприємницькі ризики у своїй перерозподіляються у бік бізнесу. Загальна ж значущість ППП у тому, що у результаті виграє суспільство як споживач якісніших послуг.

Існують два протилежні підходи до трактування категорії державно-приватного партнерства. Відповідно до одного з них, ППП ідентифікується з приватизацією та розглядається як особлива її форма – непряма приватизація. Цей підхід враховує масштабність участі приватних компаній у реалізації правочинів власності, що передаються їм у рамках проектів від держави: фінансування, проектування, будівництво, володіння та експлуатація державних підприємств.

Відповідно до іншого підходу партнерства знаходяться на межі державного та приватного секторів, не будучи ні приватизованими, ні націоналізованими інститутами. Це свого роду «третій шлях», що дозволяє використовувати політичні, по суті, форми поліпшення надання населенню громадських (публічних) благ [6].

Найбільш конструктивним слід визнати трактування ППП як повноцінної заміни приватизаційних програм, що дозволяє реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, з одного боку, та зберегти контрольні функції держави у соціально значущих секторах економіки – з іншого [5]. При цьому, на відміну від приватизації як форми відплатної передачі державної власності юридичним та фізичним особам, у партнерствах право власності зберігається за державою.

Ступінь фактичної участі приватного підприємства у спільних публічно-приватних проєктах може підвищуватись або, навпаки, знижуватись залежно від обраної форми партнерства та масштабів передачі правомочностей власника приватному підприємству. Крайні варіанти є або прості контрактні відносини (контракти на роботи та послуги) з повним збереженням кожним партнером всіх правочинів власності, або повну приватизацію, тобто остаточну передачу прав власності від держави приватному підприємцю. Між



цими полюсами розташовано безліч можливих варіантів і форм публічно-приватних партнерських відносин, що базуються на різному ступені переуступки тих чи інших правочинів власника від держави приватному підприємцю на строк та на умовах, передбачених відповідною угодою.

Україна ще має пройти найскладніший шлях економічної та правової кваліфікації численних форм державно-приватного партнерства. При цьому важливо юридично правильно оцінити роль держави не лише як головного регулятора, а й як представника та захисника суспільних інтересів та потреб, тобто того, що у європейській юридичній традиції мається на увазі під публічним правом, публічним інтересом, публічною службою, публічно-правовими майновими відносинами та публічно-правовою власністю [6]. Цей зріз відносин не укладається повністю до норм цивільного права.

Особливого значення проекти ППП мають і на рівні місцевого самоврядування. На частку міст та селищ (комунальне господарство) припадає основне навантаження щодо реалізації безлічі проектів соціального значення в галузі дорожнього та транспортного господарства, соціальної інфраструктури, водного господарства та водочисних споруд, охорони навколишнього середовища, житлового будівництва, енерго- та газозабезпечення. При цьому головна проблема, з якою стикається комунальна влада, полягає у нестачі фінансових ресурсів. Тому залучення приватного капіталу до вирішення нагальних соціально-економічних завдань на рівні місцевого самоврядування стало звичайною практикою у всьому світі.

Як показує досвід розвинених країн, саме на місцевому рівні зазвичай виникає дилема: приватизувати об'єкти комунальної власності чи шукати інші шляхи залучення матеріальних та фінансових ресурсів приватного сектору, зокрема ініціюючи проекти ППП. Як аргументи проти прямої та повної приватизації найчастіше наводять ризики скорочення кількості робочих місць, подорожчання комунальних послуг, заміни монополії публічних служб приватною монополією [6].

Спектр правових, організаційних та господарських рішень на комунальному рівні розташова-

ний між традиційним муніципальним підприємством та повноправним приватним підприємством, у тому числі утвореним у ході приватизації. Можливий варіант, коли повністю державне чи муніципальне (за складом власності) підприємство діє у приватній сутнісно правовій формі.

Відповідно до західноєвропейської традиції, формально приватизоване підприємство, тобто підприємство, що на 100% належить державі, але працює в приватній організаційно-правовій формі (акціонерного товариства або товариства з обмеженою відповідальністю), не вважається партнерством. Так само не вважається ним і самостійне приватне підприємство, яке уклало з публічною владою стандартний договір на постачання соціально значимої продукції чи послуг. Основною ознакою публічно-приватного партнерства є участь у публічно-приватному коопераційному ланцюжку зі створення доданої вартості. У свою чергу, процес її створення значною мірою визначається характером перерозподілу завдань та ризиків між державним та приватним партнерами. При цьому кожен партнер приймає на себе ті завдання та відповідальність, які він може забезпечити з найкращою якістю та ефективністю. Це і є синергійний потенціал партнерства.

**Висновки.** В Україні існує необхідність удосконалення нормативної правової бази щодо ППП у цілому, яка має стати відповіддю на актуальні виклики розвитку ППП в Україні. Тому основним напрямом розвитку законодавства про ППП має стати вирішення питань формування механізмів планування та обліку довгострокових бюджетних видатків, виконання зобов'язань за контрактами ППП, створення методології оцінки взаємозв'язку передбачуваних результатів реалізації проектів та довгострокових бюджетних видатків, розрахунку зміни майбутньої бази оподаткування при реалізації проекту. Реалізація запропонованого правового механізму ППП дозволяє вирішити кілька завдань: підвищити ефективність взаємодії держави та бізнесу, ефективність використання державних ресурсів, виконання державних повноважень та інвестиційну привабливість вітчизняної економіки та окремих регіонів.

#### Список літератури:

1. Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на 1 вересня 2022 року: розрахунки KSE [Київська Школа Економіки]. 2022. 40 с. URL: [https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/UKR\\_Sep22\\_FINAL\\_Sep1\\_Damages-Report.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/UKR_Sep22_FINAL_Sep1_Damages-Report.pdf).
2. Порядок спрямування коштів на підготовку проектів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності. Постанова Кабінету Міністрів України. 14.03.2023 р. № 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2023-%D0%BF#Text>.

3. Про державно-приватне партнерство. Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
4. Kolasa J. Blair Corporate Social Responsibility. Issues and Problems. Cambridge Ventures. 2004. 169 p.
5. Регіональна політика та механізми її реалізації. М.І. Долішній. К. Наукова думка. 2003. 504 с.
6. Ребкало В. Ціннісні виміри державно-управлінської діяльності в Україні. Вісн. Нац. Акад. держ. упр. при През. Укр. 2007. № 4. С. 151–163.

**Hornyk V.H., Yevmieshkina O.L., Simak S.V. DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN REGULATION OF PROPERTY RELATIONS**

*The article discloses and defines public-private partnership as a legal mechanism for coordinating interests and ensuring the equality of the state and business within the framework of the implementation of economic projects aimed at achieving the goals of public administration. Theoretical discussions on the problems of epistemological roots and the essential nature of public interests and benefits, public goods and their correlation with the market environment have been studied. The world experience regarding the development of mechanisms of public-private partnership in property relations has been studied. A developing partnership, unlike a traditional administrative relationship, creates its own basic models of financing, ownership relationships and management methods. At the same time, a complex of issues related to the redistribution of property deeds is fundamentally important, which inevitably arises in the process of the development of mainly administrative-power relations between the state and business into partnership relations, which are secured by the relevant agreements of the parties. Moreover, some established forms of partnership, such as concessions, are often regarded as a kind of indirect privatization or its full-fledged alternative, that is, they are interpreted as an invasion of the system of property relations. In the strict sense, partnerships really institutionally transform the spheres of activity that traditionally belong to the management of the state, but do not take them completely outside its borders. The main direction of the development of PPP legislation should be the solution of the issues of forming mechanisms for planning and accounting for long-term budget expenditures, fulfilling obligations under PPP contracts, creating a methodology for assessing the relationship between the expected results of project implementation and long-term budget expenditures, calculating changes in the future tax base during project implementation. The implementation of the proposed PPP legal mechanism allows solving several tasks: increasing the effectiveness of the interaction between the state and business, the effectiveness of the use of state resources, the implementation of state powers, and the investment attractiveness of the domestic economy and individual regions.*

**Key words:** property, proprietorship, property relations, ownership, public-private partnerships.