

АНОТАЦІЯ

Чорний Є. М. Адміністративно–правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні. – кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 “Право”. – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2024.

У дисертаційній роботі здійснено науковий аналіз адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні як складової механізму нормативно-правового регулювання України та розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення регулювання цією сферою.

Сформовано визначення державно-приватного партнерства “як форми співпраці між державними органами та приватними інституціями, яка передбачає спільну реалізацію проєктів, що мають соціально-економічне значення, спрямоване на об’єднання ресурсів, знань і компетенцій обох секторів для досягнення загальних цілей на основі договору, у порядку визначеному Законом України “Про державно-приватне партнерство”.

Сформульовано заходи вдосконалення структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання ДПП у сфері будівництва й експлуатації транспортних шляхів, таких як функції ДПП, сторони та об’єкт ДПП. Подано ідею включити цільову, координаційну, моніторингову та соціальну функції в Законі України “Про державно-приватне партнерство”, а також розмежувати визначення державного та приватного партнера в окремих положеннях Закону України “Про державно-приватне партнерство”. Також такий структурний елемент як об’єкт ДПП рекомендується визначити в

Законі України “Про державно-приватне партнерство” як суспільно значущий проєкт інфраструктури загального користування.

З приводу соціально-економічної природи ДПП у сфері створення та утримання транспортних артерій в Україні пропонується запровадити ряд нормативних положень у законодавстві ДПП, які передбачають санкції за такі види порушень соціально-економічних складових проєктів у сфері ДПП:

- негативні соціально-економічні наслідки ДПП;
- недотримання позитивного соціального впливу на суспільство;
- відсутність заходів щодо соціальних та економічних перспектив після припинення дії договору про ДПП;
- соціальні проблеми, що спричинюють проєкти у сфері ДПП.

Щодо адміністративно-правової природи ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні наведено ідею про те, що національне законодавство у сфері ДПП потрібно вдосконалити шляхом врегулювання положень щодо стимулювання виконання органами державної влади властивих їм функцій, які включатимуть посилення виконання державної підтримки за рахунок передбачення річних бюджетних асигнувань.

Висловлено позиції щодо доповнення Закону України “Про державно-приватне партнерство” такими основоположними засадами, як принцип прозорості та підзвітності (транспарентності), принцип сталого розвитку, “добросовісної поведінки” та довгострокового планування діяльності публічної сторони у сфері бюджету.

Моделі та форми ДПП, у свою чергу, пропонується врегулювати таким чином, що профільний Закон України “Про державно-приватне партнерство” не обмежуватиме сторони угоди ДПП застосовувати ту чи іншу форму та модель ДПП – зокрема, відмежувати корпоративну та договірну форму ДПП. Це дозволить належним чином сторонам угод ДПП побудувати взаємовідносини між ними.

Крім цього, узагальнено світовий та міжнародний досвід використання державно-приватного партнерства у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів в Україні, насамперед, Канади, Туреччини, Великобританії та Франції.

На основі вивчення міжнародного досвіду наведено думку, що запровадження в законодавстві щодо ДПП поняття “проектної компанії”, “холдингової компанії” та “стратегічного інфраструктурного партнерства” створить умови для розширення застосовності механізму ДПП до будівництва та експлуатації транспортних шляхів України та покращить нормативно-правове регулювання у цій сфері.

Удосконалено теоретико-методологічний підхід до розуміння сутності механізму ДПП, підтримки й контролю у сфері ДПП. Пропонується в Законі України “Про державно-приватне партнерство” та інших підзаконних нормативно-правових актах закріпити заходи щодо посилення правової свідомості та правової культури публічних суб’єктів у сфері ДПП щодо будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Це дозволить вдосконалити нормативно-правове регулювання щодо механізму ДПП.

У роботі запропоновано виділити такі заходи щодо покращення механізму ДПП у сфері спорудження та обслуговування транспортних шляхів, які потребують врегулювання у законодавстві про ДПП, як уточнення строку, протягом якого проводиться аналіз концептуальної записки в межах проведення аналізу ефективності проекту ДПП, скорочення строку погодження концептуальної записки Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України та ЦОВВ, що виконує функції з управління конкретними державними активами, уточнення статусу ініціатора пропозиції та виконавчого комітету органу місцевого самоврядування щодо об’єктів комунальної власності, які передаються у ДПП, скасування необґрунтованих вимог

щодо реєстрації юридичної особи за українським законодавством для укладення договору ДПП.

Окрім цього, в контексті положень про державну підтримку ДПП, виокремлено необхідність внесення змін до законодавства для усунення колізій між Законом України “Про державно-приватне партнерство” та Законом України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”, а також необхідність усунення подвійної перевірки екологічного впливу проєкту ДПП та оцінки впливу на довкілля. Також визначено потребу уточнення та зменшення строків проведення процедур в межах конкурсу ДПП, які покладені в основу Закону України “Про державно-приватне партнерство”.

Досліджено механізми вдосконалення регулювання та державної підтримки ДПП у сфері транспортних шляхів, зокрема, закладено ідеї щодо застосування пільг щодо ДПП в тому ж форматі, що діють для “проєктів зі значними інвестиціями” та індустріальних парків. Зокрема, йдеться про покриття державою витрат на отримання кредитів для реалізації проєктів ДПП, суміжної інфраструктури, зниження плати за землю та місцевих податків та платежів.

Щодо повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади наведено позицію внести зміни до Закону України “Про державно-приватне партнерство” аби розробка програм і концепцій державних ініціатив для розширення ДПП та забезпечення захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі впровадження проєктів ДПП було виключено з функцій ЦОВВ, що виконує державну політику у сфері ДПП (тобто Міністерства економіки України). Це спричинено тим, що наявність цих повноважень не використовується на практиці та суперечить Положенню про Міністерство економіки України.

Також щодо повноважень органів влади у сфері ДПП висунуто ідею заміни контролю у сфері ДПП моніторингом та чіткого розділення

повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП.

Окрім іншого, заради покращення прозорості і транспарентності процесів в межах функціонування ОМС та ЦОВВ у сфері ДПП, запропоновано сформувати електронну базу активів публічних форм власності, які можна залучити для реалізації механізму ДПП (PPP database), а також розмежувати повноваження таких органів як Агенція з питань підтримки ДПП в межах Міністерства економіки України та Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури (SPILNO).

Концептуальні питання щодо ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів пропонується вирішити в Законі України “Про державно-приватне партнерство” через регулювання загальних положень щодо концепції ДПП, яка буде враховувати актуальність та конкретику питань, що необхідно вирішити, та стратегічні документи.

У межах роботи також визначено заходи підвищення дієвості державного регулювання розвитку ДПП такі як врегулювання питання моніторингу та/або контролю у сфері ДПП за виконанням проєктів ДПП (пріоритетним є вибір на користь моніторингу ДПП), порядку встановлення цін і тарифів при адаптуванні моделі, за якої доходи приватного партнера базуються на платежах користувача послуг (“consumer pays”).

Пропонується врегулювання детальної методології розрахунку відшкодувань, що підлягають сплаті приватному партнерові державним партнером у разі порушення останнім своїх зобов’язань за концесійним договором або договором ДПП, а також виключити питання регулювання повноважень Міністерства економіки України як ключового органу у сфері ДПП із розділу V Закону України “Про державно-приватне партнерство”.

Автор також акцентує увагу на встановленні виключного переліку тих об'єктів, які можуть бути побудовані державою для реалізації ДПП та врегулювання процедурних питань такого будівництва (вибору підрядника щодо будівництва таких об'єктів, проведення авторського та технічного нагляду тощо) й передбачити можливість приватного партнера подавати заявку для отримання державної підтримки в межах ДПП.

Ключові слова: держава, державно–приватне партнерство, концесія, підтримка, контроль, механізм, транспортні шляхи, транспортна політика, моделі ДПП.

ANNOTATION

Yevhen Chornyi. Administrative and legal regulation of public-private partnership in the field of construction and operation of transport routes in Ukraine. – On the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy with the specialization 081 “Law” – Western Ukrainian National University, Ternopil, 2024.

The dissertation provides a scientific analysis of administrative and judicial regulation of public-private partnership (PPP) in the field of construction and operation of transport routes within Ukraine as component of mechanism of regulatory and legal regulation of Ukraine and develops Actionable suggestions for enhancing regulatory frameworks in this sector.

A unique definition of PPP is proposed as a form of cooperation between public authorities and private institutions, which involves the joint implementation of projects of social and economic importance, aimed at combining resources, knowledge and competences of both sectors to achieve common goals on the basis of an agreement in accordance with the procedure established by the Law of Ukraine “On public private partnership”.

The article formulates measures to improve the structural elements of the mechanism of administrative and legal regulation of public-private partnership in the field of construction and operation of transport routes, such as PPP functions, parties and object of PPP. It is recommended to include

targeting, coordinating, monitoring, and social functions in the Law of Ukraine “On public private partnership”, and separately define public and private partners within the law. Additionally, the PPP object should be defined as a socially significant infrastructure project for public use.

Regarding the socio-economic aspects of PPPs in the construction and operation of transportation routes in Ukraine, it is suggested to implement a series of legislative provisions in the PPP legislation, which envisage sanctions for the following violations of the socio-economic components of PPP projects:

- negative socio-economic impacts of PPP;
- failure to maintain a positive social impact on society;
- lack of measures for social and economic prospects after the termination of the PPP contract;
- social issues caused by PPP projects.

Concerning the administrative and legislative elements of PPPs within construction and operation of transportation routes in Ukraine, it is proposed that national PPP legislation should be improved by including provisions that encourage the administrative apparatus to perform its inherent functions, which will include enhancing state support through the provision of corresponding budgetary appropriations.

Ideas are proposed for supplementing the Law of Ukraine “On public private partnership” with principles such as the principle of transparency and accountability principle, sustainable development principle, “good faith behavior” and the long-term budget planning principle for the public partner activity.

There is proposed to regulate PPP models and forms in a manner that the Law of Ukraine “On public private partnership” does not restrict parties to the PPP agreement from using various forms and models of PPP. This will allow the parties to PPP agreements to properly structure their relationships, including distinguishing contractual and corporate models of PPP

implementation. This will allow the parties of PPP agreements build relationships in duly manner.

In addition, global and international experiences in using PPP in the construction and operation of transportation routes, especially from Canada, Turkey, the United Kingdom, and France, are summarized.

Based on international experience, it is suggested that introducing concepts such as “project company”, “holding company”, and “strategic infrastructure partnership” into PPP legislation will establish conditions for expanding the applicability of the PPP mechanism to the construction and operation of transportation routes in Ukraine and improve legal regulation in this area.

The theoretical and procedural strategy for interpreting the essence of the public-private partnership mechanism, support, and control in PPPs has been improved. It is proposed to enshrine measures to enhance legal awareness and legal culture in the field of PPPs related to the construction and operation of transportation routes in Ukraine in Law of Ukraine “On public private partnership” and bylaws. This will improve the regulatory framework for the PPP mechanism.

The work proposes the following measures to enhance the PPP mechanism in the construction and operation of transport infrastructure, which require regulatory adjustments in PPP legislation: defining the timeframe for the analysis of the concept note within the project efficiency evaluation process, reducing period for the approval of the concept note by the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, and the central executive body responsible for managing specific state assets according to the law, clarifying the status of the proposal initiator and the executive committee of the local self-governing body concerning municipal property objects transferred to PPP, and eliminating unjustified requirements for the establishment of a resident legal entity to enter into a PPP agreement.

Additionally, within the context of provisions on state support for PPPs, the necessity of amending legislation to eliminate conflicts between Law of

Ukraine “On public private partnership” and Ukrainian Law “On State Aid to Business Entities” has been highlighted. A need to remove the redundancy of dual environmental impact assessments for PPP projects is emphasized. Furthermore, it has been identified that there is a need to clarify and reduce the timeframes for procedures within the PPP tender process as outlined in the Law of Ukraine “On public private partnership”.

The mechanisms for improving the regulation and state support of PPPs in the field of transport infrastructure were studied, specifically proposing the application of benefits to PPPs similar to those granted for “projects with significant investments” and industrial parks. This includes state coverage of loan interests for PPP projects, adjacent infrastructure, reduction of land fees and local taxes and payments.

Regarding authorities of municipal governance and executive bodies, there is a proposition to amend Law of Ukraine “On public private partnership” to exclude the development of concepts and projects of state target programs for promoting PPP expansion and protecting the valid rights and interests of public and private partners in the implementation of PPP projects from the powers of the central executive body responsible for PPP policy (i.e., the Ministry of Economy). This is since these powers are not practically utilized and contradict the regulation on the Economy Ministry.

It is also suggested to replace control in the PPP sphere with monitoring and clearly delineate the powers of state and local authorities in PPP matters.

Additionally, to enhance transparency in the operations of municipal and governmental authorities in PPP sector, it is a proposition to establish an electronic database of all public properties that can be involved in PPPs (PPP database) and clarify the roles of entities such as the PPP Support Agency within the Ministry of Economy and the Project Office for PPP Development at the Ministry of Infrastructure (SPILNO).

Conceptual issues regarding PPPs in the construction and operation of transport infrastructure should be addressed in Law of Ukraine “On public private partnership” by regulating the general provisions concerning the PPP

concept, which will align with the relevance and specifics of the issues to be resolved and strategic documents.

The dissertation also specifies actions to improve the effectiveness of governmental oversight of PPP development, such as regulating monitoring and/or control of PPP project implementation (prioritizing PPP monitoring), the procedure for setting prices and tariffs when adapting the model in which the private partner income is based on user payments (“consumer pays”).

It is proposed to regulate a detailed methodology for calculating compensations payable to the private partner by the public partner in case of the latter’s breach of liabilities under the contract on concession or PPP agreement and exclude the regulation of the Ministry of Economy’s powers as the key body in the PPP sphere from Section V of Law of Ukraine “On public private partnership”.

Author also emphasizes establishment of an exclusive list of objects that may be constructed by the state for PPP implementation and regulation of the procedural issues of such construction (selection of contractors, conducting architectural and technical supervision, etc.) and provision of the private partner with the opportunity to apply for state support within PPPs.

Key words: state, public-private partnership, concession, support, control, mechanism, transportation routes, transportation policy, PPP models.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Deneha V., Chornyi Y., Shevchuk O., Mentukh N. Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. 2023. № 26(6). P. 1-19. URL: <https://www.abacademies.org/articles/competence-of-state-authorities-and-local-selfgovernment-bodies-in-the-publicprivate-partnerships-area-16368.html> .

2. Чорний Є. М., Шевчук О. Р. Правове регулювання державно-приватного партнерства у сфері інформаційної безпеки. Юридичний бюлетень. 2021. Випуск 19. С. 127-133.

3. Чорний Є. М. Правове регулювання принципів здійснення державно-приватного партнерства. Науковий вісник Львівської Академії. 2021. Випуск 5. С. 201-208.

4. Yevhen Chorny. Stages of development and legal regulation of public and private partnership models. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2022. Випуск № 2(46). С. 308-313.

5. Yevhen Chorny. Reforming of the mechanism of regulatory and legal regulation of public-private partnership in Ukraine for the effective implementation of projects in the transport sphere. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2022. Випуск № 6(50). С. 304-309.

Опубліковані праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Чорний Є. М. Досвід Франції для розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Глобалізаційні виклики економіки, обліку, фінансів та права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 14 вересня 2023 року). Полтава: ЦФЕНД, 2023. С. 78-79.

7. Чорний Є. М. Поняття державно-приватного партнерства в Україні: проблематика та перспективи правового забезпечення. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 28 квітня 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 155-158.

8. Чорний Є. М. Досвід Великої Британії для розвитку ДПП у сфері будівництва та експлуатації транспортних шляхів України. Сучасні тенденції розвитку науки, освіти, технологій та суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 12 вересня 2023 року). Полтава: ЦФЕНД, 2023. С. 47-49.

9. Чорний Є. М. Соціально-економічна та адміністративно-правова природа державно-приватного партнерства. Актуальні питання права та соціально-економічних відносин: матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 24 квітня 2023 року). Кропивницький: ЦРоЛ, 2023. С. 136-142.

10. Чорний Є. М. Інституційне забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: проблематика та перспективи врегулювання. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід : матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 19-20 квітня 2024 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2024. С. 23-27.

11. Чорний Є. М. Essence, problems and prospects of the public-private partnership legal regulation in Ukraine. Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації : матеріали XX Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених (м. Тернопіль, 19 травня 2023 року). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 1035-1038.