

І. В. Доленко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЩОДО УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ НЕРУХОМОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розмежовано поняття «форми державно-приватного партнерства» та «форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства», що є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями. Розкрито, що форми державно-приватного партнерства відображають різноманітні економічні, правові та організаційні механізми взаємодії державного і приватного секторів – саме державно-приватне партнерство як цілісний механізм. Визначено, що форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства застосовуються державою для впровадження партнерських відносин на практиці, та включають конкретні інструменти державного впливу та адміністрування на механізм державно-приватного партнерства. Підкреслено, що форми державно-приватного партнерства є категорією стратегічного рівня, що визначає загальний механізм співпраці між державою та бізнесом, тоді як адміністративні форми державно-приватного партнерства формують практичний інструментарій реалізації партнерських відносин у рамках державної політики та правового регулювання. Визначено, що форми реалізації державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості – це інструменти суб'єктів публічної адміністрації, які визначають нормотворче, правозастосовне, адміністративно-сервісне вираження діяльності для забезпечення функціонування механізму державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості. Розкрито основні види адміністративних форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості: 1) видання нормативних актів (прийняття нормативно-правових актів, розроблення галузевих стандартів та регламентів, внесення змін до існуючого законодавства); 2) видання індивідуальних актів (наприклад, індивідуальні акти щодо передачі об'єктів в управління, надання дозволів, ліцензій чи інших дозвільних документів); 3) юридично значущі адміністративні дії: – реєстраційні дії (забезпечення оформлення прав власності, оренди чи управління об'єктами нерухомості); – документування фактів виконання договорів (прийняття актів введення в експлуатацію та погодження проєктної документації); – планування; 4) матеріально-технічне забезпечення: – статистичний аналіз ефективності використання об'єктів нерухомості в рамках партнерства; – забезпечення електронного документообігу між державними органами та приватними партнерами; – ведення та підтримка державних реєстрів; – інформаційно-аналітична діяльність щодо моніторингу реалізації проєктів державно-приватного партнерства; – впровадження інформаційних технологій в систему управління нерухомістю та автоматизовані системи контролю стану об'єктів тощо.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне регулювання, адміністративні процедури, гарантії, методи, напрямки, нерухомість, об'єкти, партнерство, управління, форми.

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку публічного управління, впровадження державно-приватного партнерства у сфері управління об'єктами нерухомості набуває особливого значення. Це зумовлено необхідністю

ефективного використання державного та комунального майна, залучення приватного капіталу для модернізації інфраструктури, а також пошуку оптимальних механізмів управління нерухомістю, що забезпечували б баланс інтересів держави, бізнесу та суспільства. Значний

інтерес до цього питання пояснюється зростаючими вимогами до прозорості та ефективності управлінських процесів, підвищенням рівня правової визначеності у сфері державно-приватного партнерства та необхідністю удосконалення правових механізмів реалізації спільних проєктів. Державні органи, виступаючи суб'єктами публічної адміністрації, повинні використовувати широкий спектр правових форм для забезпечення стабільності, прогнозованості та ефективності співпраці з приватними партнерами.

Огляд останніх досліджень. Адміністративні питання реалізації державно-приватного партнерства в Україні комплексно вивчали такі вчені, як: І. Барбір, Н. Бондар, І. Брайловський, А. Білоус, В. Дабіжа, С. Грищенко, С. Квітка, Г. Ковтун, М. Корбецький, А. Кредісов, В. Круглов, С. Линник, О. Пильтяй, М. Сатановська, О. Самков, Л. Шемаєва, О. Шулюк, О. Ястремський та інші.

При цьому, роль державно-приватного партнерства постійно зростає, адже покращує як економіку держави, так і внутрішні правовідносини держави з приватним сектором, тому питання адміністративно-правового регулювання в цій сфері є актуальними і нині.

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити форми реалізації державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості в Україні.

Виклад основних положень. Законодавство України чітко визначає форми здійснення державно-приватного партнерства [1]. У рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» та інших законодавчих актів України можуть укладатися: 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. Договір, укладений у рамках державно-приватного партнерства, може містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства Укра-

їни. 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, регулюються нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство», 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. У разі якщо договір, що має укладатися в рамках державно-приватного партнерства, є змішаним договором, відносини щодо ініціювання державно-приватного партнерства, підготовки до укладення договору та вибору приватного партнера регулюються нормами Закону України «Про державно-приватне партнерство» [1].

Але, чи тотожні поняття «форми державно-приватного партнерства» та «форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства»? У загальнонауковому розумінні під формою (від. лат. forma) розуміють «контури, зовнішній вираз сутності». Форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 132].

Традиційні форми ДПП розглядаються вченими як первинні економічні та організаційно-правові механізми взаємовідносин між державою і бізнесом, які впроваджувались на початкових етапах розвитку цих взаємозв'язків, підтвердили свою ефективність та мають широке застосування у світовій практиці державно-приватного партнерства в різних сферах господарювання [2, с. 57-65].

Широке використання традиційних форм ДПП зумовило подальшу перспек-

тиву розвитку нових форм взаємодії держави та бізнесу, зокрема в науково-технічній та інноваційній діяльності. Це дозволило В. І. Павлов, О. О. Ляхович виокремити інноваційні форми, під якими слід розуміти перспективні економічні та організаційно-правові механізми взаємодії державного та приватного секторів на основі системи державно-приватного партнерства, що сприяють підвищенню ефективності розробки та впровадження проектів у науково-технічній та інноваційній діяльності суб'єктів господарювання та зростанню конкурентоспроможності економіки і добробуту населення країни. При цьому, В. І. Павлов, О. О. Ляхович визначають дві інноваційні форми ДПП. Пряма форма передбачає безпосередню участь держави у ДПП через державне фінансування, зокрема базового та програмно-цільового характеру, державне замовлення на проведення досліджень та прикладних розробок на конкурсній основі, кредитування, лізинг, державне страхування, спільне підприємництво. Відповідно пряма участь держави передбачає дві основні форми: адміністративно-відомчу і програмно-цільову. Перша форма полягає у прямому дотаційному фінансуванні на підставі чинного законодавства з метою безпосереднього стимулювання розробки та впровадження новацій. Друга форма прямої державної підтримки інноваційної діяльності передбачає використання цільових програм. За цільовими програмами створюється система державних контрактів на придбання товарів та послуг (контрактне фінансування), що розвиває контрактні і субпідрядні підсистеми та здійснюються заходи стимулювання кооперації тощо [2, с. 57-65]. Форми державно-приватного партнерства у сфері медицини, як вважають В.М. Лобас, С.М. Вовк, М.М. Шутов, є формою об'єднання державних і приватних інвестицій з організацією спільного управління, націленою на вирішення важливих державних і регіональних завдань соціально-економічної політики в охороні здоров'я, що дає змогу підвищити ефективність вкладень капіталу у стан здоров'я населення за рахунок поділу ризиків і більш ефективного використання ресурсів [3, с. 55-60].

На наш погляд, поняття «форми державно-приватного партнерства» та «форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства» є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями. Форми державно-приватного партнерства відображають різноманітні економічні, правові та організаційні механізми взаємодії державного і приватного секторів – саме державно-приватне партнерство як цілісний механізм. Форми як адміністративні інструменти реалізації державно-приватного партнерства, у свою чергу, застосовуються державою для впровадження партнерських відносин на практиці, та включають конкретні інструменти державного впливу та адміністрування на механізм державно-приватного партнерства. Таким чином, форми державно-приватного партнерства є категорією стратегічного рівня, що визначає загальний механізм співпраці між державою та бізнесом, тоді як адміністративні форми державно-приватного партнерства формують практичний інструментарій реалізації партнерських відносин у рамках державної політики та правового регулювання.

Отже, форми реалізації державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості – це інструменти суб'єктів публічної адміністрації, які визначають нормотворче, правозастосовне, адміністративно-сервісне вираження діяльності для забезпечення функціонування механізму державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості.

Вчені-адміністративісти за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяють на: 1) видання адміністративних актів: - видання підзаконних нормативно-правових актів; - видання індивідуальних адміністративних актів. Видання підзаконних нормативно-правових актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів шляхом розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру. Видання індивідуальних адміністративних актів є найбільш пошире-

ним способом реалізації адміністративних повноважень органів публічної адміністрації; без їх видання не може бути вирішено жодної більш-менш важливої справи в цій сфері; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. Прикладом таких дій можуть бути реєстрація, документування, прийняття присяги, примусове виконання міліцією адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [4, с. 132–139]. У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виокремлюють такі матеріально-технічні операції: діловодські (операції, пов'язані з виготовленням документів органами управління, яким притаманний технічний характер, – листування, передрук, розмноження тощо); безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передання засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, платного вилучення і т. ін.); реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління); статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); щодо

систематизації матеріалів, зокрема правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління) [5, с. 230; 6, с. 224–225].

Таким чином, основні види адміністративних форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства щодо управління об'єктами нерухомості включають:

1) видання нормативних актів (прийняття нормативно-правових актів, розроблення галузевих стандартів та регламентів, внесення змін до існуючого законодавства);

2) видання індивідуальних актів (наприклад, індивідуальні акти щодо передачі об'єктів в управління, надання дозволів, ліцензій чи інших дозвільних документів);

3) юридично значущі адміністративні дії: – реєстраційні дії (забезпечення оформлення прав власності, оренди чи управління об'єктами нерухомості);

– документування фактів виконання договорів (прийняття актів введення в експлуатацію та погодження проєктної документації);

– планування;

4) матеріально-технічне забезпечення: – статистичний аналіз ефективності використання об'єктів нерухомості в рамках партнерства;

– забезпечення електронного документообігу між державними органами та приватними партнерами;

– ведення та підтримка державних реєстрів;

– інформаційно-аналітична діяльність щодо моніторингу реалізації проєктів державно-приватного партнерства;

– впровадження інформаційних технологій в систему управління нерухомістю та автоматизовані системи контролю стану об'єктів тощо.

Список використаних джерел:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 524.
2. Павлов В. І. Особливості форм державно-приватного партнерства в інновацій-

- ній сфері. *Регіональна економіка*. 2013. № 3. С. 57-65.
3. Лобас В. М. Впровадження форм і механізмів державно-приватного партнерства в охорону здоров'я регіону. *Україна. Здоров'я нації*. 2014. № 3. С. 55-60.
 4. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
 5. Адміністративне право України: підручник /за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер. 524 с.
 6. 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. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.
-

Dolenko I. V. Forms of implementation of public-private partnership in real estate management in Ukraine

The article distinguishes between the concepts of "forms of public-private partnership" and "forms as administrative instruments for the implementation of public-private partnership", which are interrelated, but not identical concepts. It is revealed that forms of public-private partnership reflect various economic, legal and organizational mechanisms of interaction between the public and private sectors - namely public-private partnership as a holistic mechanism. It is determined that forms as administrative instruments for the implementation of public-private partnership are used by the state to implement partnership relations in practice, and include specific instruments of state influence and administration on the mechanism of public-private partnership. It is emphasized that forms of public-private partnership are a category of the strategic level that determines the general mechanism of cooperation between the state and business, while administrative forms of public-private partnership form a practical toolkit for the implementation of partnership relations within the framework of state policy and legal regulation. It was determined that the forms of implementation of public-private partnership in real estate management are tools of public administration entities that determine the normative, law-enforcing, administrative and service expression of activity to ensure the functioning of the mechanism of public-private partnership in real estate management. The main types of administrative forms of activity of public administration entities in the field of public-private partnership in real estate management are revealed: 1) issuance of regulatory acts (adoption of regulatory acts, development of industry standards and regulations, amendments to existing legislation); 2) issuance of individual acts (for example, individual acts on the transfer of objects to management, issuance of permits, licenses or other permitting documents); 3) legally significant administrative actions: - registration actions (ensuring registration of ownership rights, lease or management of real estate); - documenting the facts of contract implementation (adopting commissioning acts and approving project documentation); - planning; 4) logistical support: - statistical analysis of the efficiency of using real estate within the partnership; - ensuring electronic document flow between state bodies and private partners; - maintaining and supporting state registers; - information and analytical activities to monitor the implementation of public-private partnership projects; - implementing information technologies in the real estate management system and automated systems for monitoring the condition of objects, etc.

Key words: administrative legislation, administrative regulation, administrative procedures, guarantees, methods, directions, real estate, objects, partnership, management, forms.