

УДК 342.1

*В. Д. Струкова**здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ***ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

Актуальність теми. Одним із центральних завдань у дослідженні публічно-приватного партнерства є роль публічної адміністрації в Україні: по-перше, як суб'єкта регулювання публічно-приватного партнерства, по-друге, як безпосереднього суб'єкта публічно-приватного партнерства.

Суб'єктом регулювання публічно-приватного партнерства є держава. Це зумовлено тим, що лише держава: а) володіє суверенною владою, тому що вона є уособленням суверенітету народу і суверенітету нації, результатом реалізованого права на самовизначення; б) виступає офіційним представником (через представницький вищий законодавчий орган влади) всього народу; в) забезпечує і захищає права своїх громадян, а також інших осіб, що перебувають на її території; г) здатна задовольняти загальнолюдські потреби, виконувати соціальну та інші функції; д) має спеціальний апарат, що забезпечує виконання державних функцій; ж) може встановлювати правила поведінки, тобто формально-обов'язкові для всіх правові норми, за допомогою яких регулювати суспільні відносини [1, с. 40].

Виклад основного матеріалу. Держава наділяє публічну адміністрацію державно-владними повноваженнями, відповідно до яких вона має право здійснювати адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства.

Серед органів виконавчої влади суб'єктом адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні може виступати будь-який центральний орган виконавчої влади (міністерства, служби, інспекції, агентства тощо), якому делеговано окремі повноваження щодо управління об'єктами державної власності. Адміністративно-правовий статус цих органів закріплено Законом України від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» [2].

Так, суб'єктом адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства у системі органів виконавчої влади є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади. Міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, оцінки відпо-

відності та стандартизації, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства. Одними з основних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є (п. 1): забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері публічно-приватного партнерства [3]. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як уповноважений Кабінетом Міністрів України орган у сфері публічно-приватного партнерства, відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», наділене повноваженнями щодо прийняття рішення про здійснення публічно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення публічно-приватного партнера. На Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює підготовку пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері публічно-приватного партнерства; проводить моніторинг ефективності діяльності публічної адміністрації у сфері публічно-приватного партнерства; розробляє концепції та проекти державних цільових програм щодо сприяння розширенню публічно-приватного партнерства; вживає заходів для їх виконання; сприяє захисту законних прав та інтересів державних і публічно-приватних партнерів у процесі здійснення публічно-приватного партнерства; сприяє досудовому врегулюванню спорів між публічними та приватними партнерами; проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів публічно-приватного партнерства, зокрема здійснює оцінку та моніторинг загального рівня ризиків публічного партнера в договорах, укладених у рамках публічно-приватного партнерства; проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері публічно-приватного партнерства, зокрема під час проведення конкурсів із визначення публічно-приватного партнера; проводить у межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальну та консультаційну роботу; бере участь в організації навчання й підвищення кваліфікації фахівців

у сфері публічно-приватного партнерства; веде облік договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства; подає позови про розірвання договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів.

Варто підкреслити, що законодавець не виключає участі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у відносинах публічно-приватного партнера як однієї із сторін (партнера).

Водночас жодний нормативний акт не регулює участь Міністерства економічного розвитку і торгівлі України в публічно-приватному партнерстві. Не встановлена передача повноважень від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України іншому суб'єкту державної влади щодо перевірки та моніторингу за дотриманням умов виконання договору про співробітництво, якщо його стороною виступає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічно-приватного партнерства.

На нашу думку, найбільш прийнятною буде передача функцій у відносинах публічно-приватного партнерства від імені України щодо контролю за дотриманням Міністерством економічного розвитку і торгівлі України законодавства у цій сфері під час такої діяльності до Міністерства фінансів України. Саме тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про державно-приватне підприємство», де встановити, що «у разі, якщо Міністерство економічного розвитку і торгівлі України вступає у відносини публічно-приватного партнерства від імені України, то контроль за дотриманням Міністерством законодавства у цій сфері під час здійснення цієї діяльності повинен покладатись на Міністерство фінансів України».

Також треба підкреслити, що нормативно-правовими актами не визначено повний перелік сфер публічно-приватного партнерства. Саме це дає змогу зробити висновок, що у публічно-приватному партнерстві можуть брати участь публічні партнери – органи публічної адміністрації, які створені виключно або переважно для публічно-правового регулювання економіки.

Відповідно, пропонуємо додати до Закону України «Про державно-приватне підприємство» статтю «Сфера публічно-приватного партнерства».

Як зазначалось, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері публічно-приватного партнерства, організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства. Водночас Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестицій-

ної діяльності, публічно-приватне партнерство та управління національними проектами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розробку та реалізацію проектів публічно-приватного партнерства. Окрім того, інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у реалізації політики публічно-приватного партнерства у відповідних сферах. Місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку публічно-приватного партнерства на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади [4].

Підсумовуючи, вважаємо, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як провідний орган державної влади у сфері розроблення державної економічної політики і відповідальний за розвиток публічно-приватного партнерства має забезпечити:

- методичний та консультативний супровід проектів, що передбачає облік договорів публічно-приватного партнерства на центральному та місцевому рівнях за відповідними регіонами, територіями, видами економічної діяльності;

- механізм чіткої координації діяльності центральних органів влади для реалізації проектів публічно-приватного партнерства на національному рівні. Посилення управлінської ролі Міністерства має забезпечуватись впровадженням адміністративного механізму його взаємодії із зазначеними органами виконавчої влади у питаннях реалізації проектів публічно-приватного партнерства;

- прозорість своєї діяльності у сфері публічно-приватного партнерства, зокрема за рахунок посилення координаційної ролі Міністерства у процесі підготовки та реалізації проектів публічно-приватного партнерства на рівні центральних органів влади, вбачається доцільним кадрове посилення складу відповідного структурного органу Міністерства [5, с. 16].

Іншими центральними органами виконавчої влади – суб'єктами адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні є: Державна служба експортного контролю України, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державна служба інтелектуальної власності України, Державна служба статистики України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство резерву України, Державна інспекція України з контролю за цінами, Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів тощо.

Так, Державна служба експортного контролю України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України,

що здійснює адміністративно-правове регулювання у сфері публічно-приватного партнерства. Основними завданнями цього органу є реалізація державної політики у галузі державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, що не внесені до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю та щодо яких відповідно до законодавства можуть бути застосовані процедури державного експортного контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування; захист національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущення їх застосування у терористичних та інших протиправних цілях; сприяння розвитку публічно-правового партнерства через міжнародне співробітництво та взаємодію з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань нерозповсюдження та експортного контролю [6].

Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Вона входить до системи органів виконавчої влади, здійснює адміністрування у сфері публічно-приватного партнерства та забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку підприємництва, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності і є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань реалізації державної регуляторної політики, дозвільної системи та ліцензування у сфері господарської діяльності [7]. Основним її завданням є реалізація державної політики щодо публічно-правового партнерства у сфері розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, державної політики у сфері ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [7].

Слід також відзначити, що Фонд державного майна України – це державний орган, відповідальний за приватизацію та управління державним майном. Функції та повноваження окремих державних органів щодо управління державним майном та активами закріплені у різних нормативно-правових актах, що в окремих випадках ускладнює визначення державного партнера під час започаткування, а також виконання проєктів публічно-приватного партнерства.

Треба відзначити, що наведений перелік повноважень центральних органів виконавчої вла-

ди у сфері публічно-правового партнерства має розмежований, структурно та концептуально не визначений характер. Уся їхня діяльність спрямована на забезпечення та реалізацію вузькопрофільних інтересів, що, відповідно, не приносить якісного результату від публічно-правового партнерства. Тоді як саме стандартизація та якісний контроль сприятимуть розвитку публічно-правового партнерства, а це дозволить державі, залишаючись власником та контролером процесу, за допомогою приватного партнера впроваджувати передові технології, оновлювати та розбудовувати інфраструктуру, досягаючи не тільки розрахованих техніко-економічних показників, а й інших системних показників, що покращують добробут нації.

Саме тому пропонується затвердити на рівні Кабінету Міністрів України «Стандарт техніко-економічного обґрунтування публічно-приватного партнерства», у якому обов'язково передбачити проведення попереднього техніко-економічного обґрунтування, функціонального дослідження. Увага до цієї фази забезпечить можливість приймати поетапні рішення (так/ні) щодо продовження роботи над ідеєю публічно-приватного партнерства. Докладно розроблене техніко-економічне обґрунтування підсумує попередні чи паралельні дослідження за всіма суттєвими аспектами, в результаті розгляду можливих варіантів надасть рекомендації та/або поради як державному, так і приватному партнеру щодо прийнятності чи неприйнятності проєкту публічно-приватного партнерства та їхніх подальших можливих дій.

Водночас неможливо оминати в державному секторі публічно-приватного партнерства проблеми низького рівня міжособистісної довіри громадян до органів державної влади, громадських та політичних організацій, несформованості ідеології партнерства у суспільстві, недооцінки фахівцями органів державної влади і місцевого самоврядування потенціалу проєктів публічно-приватного партнерства, недостатньої обізнаності суспільства у перевагах і ризиках застосування механізмів публічно-приватного партнерства, недостатності кадрового забезпечення центральних органів влади та місцевого самоврядування фахівцями у сфері публічно-приватного партнерства, недостатньому рівні фінансування реального сектору економіки.

Наступним суб'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері публічно-правового партнерства є місцеві державні адміністрації – місцеві органи у системі органів виконавчої влади. Вони здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй

відповідною радою, зокрема щодо публічно-приватного партнерства [8].

Що стосується повноважень місцевої державної адміністрації в процесі реалізації проектів у рамках публічно-приватного партнерства, то до їх віддання слід віднести наступні питання: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; зовнішньоекономічної діяльності; інші питання, віднесені законами до їх повноважень [8].

Водночас необхідно відзначити, що на сьогоднішній місцевий територіальний рівень державного управління має досить обмежену кількість повноважень щодо публічно-приватного партнерства.

Однією з ключових перешкод для практичної реалізації публічно-приватного партнерства, особливо на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідають за сферу інвестиційної діяльності, спрямована насамперед на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки.

Необхідно наголосити на тому, що в умовах зростання дефіцитів регіональних і місцевих бюджетів саме публічно-приватні партнерства можуть стати ефективним інструментом залучення позабюджетних коштів у проекти з модернізації галузей сфери послуг та соціальної інфраструктури в цілому.

При цьому публічно-приватне партнерство обов'язково має розглядатись як сукупність відносин, котрі підлягають моніторингу, що дозволяє зберегти контроль та нагляд держави і муніципалітетів за сферою надання соціально значущих послуг у необхідних для населення обсягах, необхідних структури та якості. В англійській літературі цю сферу найчастіше описує особливий термін – «public social private partnerships», тобто «публічно-приватне партнерство у сфері надання соціальних послуг і соціальної підтримки незахищених груп населення», що одержав значне поширення в останні роки.

Література

1. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.

3. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України : постанова Кабінету Міністрів України № 459 від 20.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.

4. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.

5. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : [практ. посіб. для органів місц. влади та бізнесу] / С. Грищенко. – К. : ФОРМ О.М. Москаленко, 2011. – 140 с.

6. Державна служба експортного контролю України : Указ Президента України № 448/2011 від 08.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/448/2011>.

7. Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : Указ Президента України № 237/2012 від 30.03.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/237/2012#n45>.

8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

Анотація

Струкова В. Д. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. – Стаття.

У статті визначено систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Розкрито їх повноваження та компетенцію. Запропоновано затвердити на рівні Кабінету Міністрів України «Стандарт техніко-економічного обґрунтування публічно-приватного партнерства».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, публічно-приватне партнерство, центральні органи виконавчої влади.

Аннотация

Струкова В. Д. Центральные органы исполнительной власти как субъекты административно-правового регулирования публично-частного партнерства в Украине. – Статья.

В статье определена система субъектов административно-правового регулирования государственно-частного партнерства в Украине. Раскрыты их полномочия и компетенция. Предложено утвердить на уровне Кабинета Министров Украины «Стандарт технико-экономического обоснования публично-частного партнерства».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, публично-частное партнерство, центральные органы исполнительной власти.

Summary

Strukova V. D. Central executive bodies as the subjects of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine. – Article.

In the article the system of administrative and legal regulation of public-private partnership in Ukraine is defined. Their authority and competence are exposed. “The standard of the feasibility of public-private partnership” is proposed to establish at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: administrative and legal regulations, public-private partnership, central authorities.