https://doi.org/10.32849/2409-9201.2024.24.71

УДК 341.171

РОЗШИРЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ПАРТНЕРІВ ІЗ ПРИВАТНИМИ ЯК ОБ'ЄКТИВНИЙ ФАКТОР ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Сергій ТЕРЕЩЕНКО

кандидат юридичних наук,
докторант

Інститут економіко-правових досліджень
імені В. К. Мамутова Національної академії
наук України (Київ)

UDC 341.171

EXPANDING THE INTERACTION OF PUBLIC PARTNERS WITH PRIVATE PARTNERS AS AN OBJECTIVE FACTOR OF LEGISLATION

Serhii TERESHCHENKO

Candidate of Law Sciences (Ph.D.),
Doctoral student r

Institute of Economic and Legal Research
named after V. K. Mamutova of the National
Academy of Sciences of Ukraine (Kyiv)

https://orcid.org/0000-0003-1605-7717

У статті викладаються результати вивчення проблеми законотворення в аспекті усунення перепон щодо багатостороннього партнерства нашої держави з іншою державою / декількома державами та представниками бізнесу з метою збільшення потенціалу правового забезпечення інвестування в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України. Неоднозначність сприйняття в науковій спільноті ідеї Закону України про ДПП щодо звуженого типу взаємодії державних партнерів із приватними партнерами, по суті – обмеження кола партнерів, спонукала до наведення порівняльної характеристики проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму ДПП для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України» з Регламентом ЄС 2021/2085 від 9 листопада 2021 р. про заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe.

Огляд наукових правових джерел щодо реформування ДПП до повномасштабного вторгнення та після нього - під потреби повоєнної відбудови України, дозволив обґрунтувати зміну назви та мети Закону України про ДПП на ко-

The article presents the results of studying the issue of lawmaking in terms of removing obstacles to multilateral partnership of our State with another State/ multiple States and business representatives with a view to increasing the potential of legal support for investment under martial law and post-war reconstruction of Ukraine. The ambiguity in the scientific community's perception of the idea of the Law of Ukraine on Public Private Partnership as a narrowed type of interaction between public partners and private partners, in fact, limiting the range of partners, prompted us to provide a comparative description of the draft Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving the Mechanism for Attracting Private Investment Using the Mechanism of Public Private Partnership to Accelerate the Restoration of War-Damaged Facilities and the Construction of New Facilities, related to the post-war restructuring of the Ukrainian economy" with EU Regulation 2021/2085 of 9 November 2021 on the establishment of joint ventures under Horizon Europe...». A review of scientific legal sources on reforming public private partnership before and after the full-scale invasion to meet the needs of post-war reconstruction of Ukraine has made it possible to justify changing the name and purpose of the Law of

ристь множинних типів взаємодії державних партнерів із приватними партнерами. Запропоновано доцільність внесення коректив до Регламенту ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. стосовно розширення права країн ЄС щодо заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe з Україною задля досягнення цілей післявоєнної відбудови країни.

Ключові слова: багатосторонній тип партнерства, публічно- та державно-приватне партнерство, Регламентом ЄС, спільні підприємства, післявоєнна відбудова, огляд наукових джерел, реформування ДПП

Ukraine on Public Private Partnership in favour of multiple types of interaction between public partners and private partners. The author suggests the expediency of amending EU Regulation 2021/2085 of 19 November 2021 to extend the right of EU countries to establish joint ventures within Horizon Europe with Ukraine to achieve the goals of post-war reconstruction of the country.

Keywords: multilateral partnership, public-private partnership, EU Regulation, joint ventures, post-war reconstruction, review of scientific sources, reform of public-private partnership

Для відтворення національного господарства у багатьох країнах застосовують заходи утвердження інноваційної моделі економічного розвитку у субвенційному, субсидіарному або компенсаційному порядку. За популярністю (у країнах з розвинутими економічними відносинами) вказані заходи поступаються лише прийомам державно-приватного партнерства (далі - ДПП) або публічно-приватного партнерства (далі - ППП).

Як засвідчує досвід країн ЄС та інших країн у розвинутих країнах партнерство стало важливим фактором стратегічного планування економічного розвитку, а також - детінізації економіки. В Україні реформування правових засад державно-приватного партнерства, обумовлено не лише тими факторами. Від реформи ми очікуємо значно більшого - ще й пристосування механізму партнерства під потреби повоєнної відбудови нашої країни.

На користь України та з наміром фінансово допомогти у вирішенні важливих для неї проблем повоєнної відбудови обговорюються та частково вже реалізуються відповідні проекти за участі ЄС, Великої Британії / Об'єднаного Королівства та інших країн. Їх досвід правотворення показав, що вагомий потенціал правового забезпечення інвестування в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України містить законодавство про партнерство держави/декількох держав та бізнесу. Тут слід звернути увагу на економіко-правовий механізм інвестування за участі кількох дружніх держав та бізнесу для реалізації стратегічних високовартісних інвестиційно-інноваційних проектів, який у 2021 році був легалізований у ЄС. Його структура, зміст та вимоги окреслено у актуальному для наших інтересів Регламенті ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. «Про заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe та скасування Регламентів (ЄС) № 219/2007, (ЄС) № 557/2014, (ЄС) № 558/2014, (ЄС) № 559/2014, (ЄС) № 560/2014, (ЄС) № 561/2014 та (ЄС) № 642/2014» (далі – Регламент 2021/2085) [1].

Через короткий час (близько 7-ми місяців після прийняття Регламенту ЄС) в Україні було напрацьовано проект Закону «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». Він зареєстрований за №7508 від 01. 07. 2022 р. [2].

Виходячи з того, що Україна перебуває в умовах, коли приватне інвестування не спроможне покрити потреби країни на повоєнну відбудову , необхідною стає участь кількох дружніх держав та бізнесу у партнерстві, що й було б доцільно передбачити у вищеназваному законопроекті. Натомість, у поданій редакції він не містить положень, які б передбачали можливість участі в партнерстві в ролі державних партнерів, крім України та її орга-

нів місцевого самоврядування, інших держав. Інституційної форми партнерства він також не передбачає.

За таких умов слід визнати процес формування нових законів та очікуваних підзаконних актів про ДПП як такий, що позбавлений еволюційної результативності. Адже участь кількох дружніх держав та бізнесу у партнерстві з Україною є найімовірнішою ефективною економіко-правовою моделлю концентрації витрат на повоєнну відбудову.

Мета статті – критична оцінка стану вивчення правових аспектів та природи кола партнерів за законопроектом України №7508 від 01. 07. 2022 р. та обґрунтування доцільності реформування механізму державно-приватного партнерства на користь багатостороннього партнерства нашої держави з іншою державою / декількома державами та представниками бізнесу з метою збільшення потенціалу правового забезпечення інвестування в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому середовищі актуалізувалося обговорення проекту Закону «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». Звертаємо увагу на наявність зауважень з боку науковців та інших фахівців виключно щодо нових моделей ДПП.

Критичне ставлення О. М. Вінник до відсутності правового механізму інституційної та інших нових моделей ДПП у законодавстві України обумовило проведення вченою багаторічного фундаментального дослідження, результатом якого стало видання монографій: 1) «Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин» [3] ще у 2010 році, 2) потім у 2012 році ще одної монографії «Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду» [4]. Низка її публікацій із результатами оцінювання достатності/недостатності наявних за законодавством України моделей ДПП та виправданності нових [5; 6], засвідчує кореляцію правової свідомості дослідниці на сучасні події. Йде мова про теоретичні напрацювання, які відображені у роботах, опублікованих ще на початку 2010-х років, що дозволили запропонувати у її сучасних дослідженнях цінні ідеї щодо правового забезпечення стратегічного інвестування з використанням досвіду ЄС в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України. Йде мова про статтю «Окремі проблеми вдосконалення правового забезпечення відносин державно-приватного партнерства» [7] та інші.

Аналіз практичних проблем реформування ДПП для повоєнної відбудови нашої країни здійснили фахівці А. Швадчак та В. Даценко. Як повідомили автори, в їх статті «Реформа ДПП для повоєнної відбудови: перспектива чи ризик?» [8], критичний аналіз був підготовлений Transparency International Ukraine за фінансової підтримки Швеції та Європейського Союзу. Зміст статті є виключною відповідальністю Transparency International Ukraine і не обов’язково відображає погляди Швеції та Європейського Союзу. Вони здійснили детальне опрацювання тексту законопроекту, але жодних критичних зауважень щодо назви, структури та зміни статусу Закону з рамкового на спеціальний вони не висловлювали.

Виклад основного матеріалу. Проведенння аналізу законоположень щодо запропонованого у законопроекті України за №7508 від 01. 07. 2022 р. механізму державно-приватного партнерства показало, що він сам по собі не здатний забезпечити розширення кола державних зовнішніх партнерів. Водночас саме зовнішні державні партнери здатні сприяти скороченню наших бюджетних витрат, необхідних для відбудови знищеної інфраструктури, інших об’єктів та подальшого їх утримання. Перш за все, активізація цього реформаторського потенціалу державно-приватного партнерства обумовлена високими наявними матеріальними, технічними та іншими потребами України. У даному контексті він розглядається важливим інструментом довгострокового структурного розвитку інфраструктурних та стратегічних послуг. Тому одним з важливих завдань модернізації державно-приватного партнерства в Україні стає розширення кола партнерів за законопроектом №7508 від 01. 07. 2022 р.,

яке вже друге десятиліття дослідники вважають невиправдано обмеженим.

Уперше у науці господарського права ще у 2011 році було виявлено залежність активізації процесу запровадження ДПП в Україні зміною внутрішньо організованого змісту Закону про ДПП. Виправлення основних недоліків внутрішньо організованого змісту, які мали базове значення, О. Д. Сиротюк вважав об'єктивним фактором законотворення. Наприклад, він писав: недоліком законотворення є те, що Закон пойменовано так, як нібито він про всі типи ДПП, але в його положеннях у наявності лише договірний тип партнерства та відсутні інші типи. З метою виправлення недоліку він запропонував оновлену структуру Закону про ДПП з автономією двох типів ДПП: договорного та інституціонального/корпоративного. Також обгрунтував зміст проекту Закону України «Про нову редакцію Закону України «Про державно-приватне партнерство» [9, с.8, с.16]. Але у пропозиції щодо зміни назви Закону він не пропонував зробити акцент саме на публічно-приватному партнерстві, хоча у дисертації здійснював відповідне дослідження.

Зміну назви партнерства з державно-приватного на публічно-приватне було запропоновано О. М. Вінник. Вона свою аргументацію щодо зміні коментувала так: «… відповідатиме вимогам до статусу партнера, який має виражати суспільні інтереси» [5]. Також цінним здобутком вченої стало обґрунтування потреби у запровадженні інституційного публічно-приватного партнерства, пристосованого саме під сучасні умови економічного стану України в умовах війни та післявоєнної відбудови [7].

Значний реформаторський потенціал у даному контексті проявляється у перетворенні базового Закону про ДПП з рамкового на спеціальний. Це означає, що надалі він регулюватиме лише відносини, пов'язані з підготовкою та реалізацією ДПП як окремої форми партнерства. Водночас, якщо питання оптимально виваженої сукупності кола різноманітних партнерів планується передбачати в іншому рамковому Законі, то чому норма про фінансування проєктів соціальної інфраструктури, яке зможе відбуватися з нових джерел, а саме від донорів за грантові кошти, розміщено у майбутньому спеціальному Законі? Вочевидь зазначена законодавча база має стати фундаментом до потреб залучення інвестицій, в т.ч. іноземних, за моделлю інституційного ДПП за участі кількох дружніх держав. Тоді доречно вести мову ще й про публічно-приватне партнерство.

Доцільність вивчення та наслідування досвіду країн ЄС з цього питання обгрунтували О. М. Вінник та О. В. Шаповалова у статті «Проблеми правового забезпечення стратегічного інвестування та поступу цифровізації з використанням досвіду ЄС в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України» [10]. В статті надано позитивну характеристику положенням щодо особливостей застосування інституційної форми партнерства загальноєвропейського рівня в рамках програми Horizon Europe щодо заснування 9 спільних підприємств як державно-приватних партнерств.

Дійсно Регламент ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. «Про заснування спільних підприємств» у рамках Horizon Europe … закріплює детально виписані вимоги до спільного підприємства / СП за участі партнерів інституційного ДПП. Він конкретизує функціонал контролю за реалізацією вкладених інвестицій шляхом формування органів спільного підприємства з кола їх представників. У консультативних органах спільного підприємства приймають участь міжнародні експерти, які оцінюють ефективність виконання зобов'язань кожним з партнерів перед партнерством в цілому.

За результатами виявлення контролюючими органами фактів невиконання або неналежного виконання своїх інвестиційних зобов'язань передбачаються негативні економіко-правові наслідки. Низка відповідних та інших положень зазначеного Регламенту розміщено у 175 статтях. Це свідчить про всеосяжний та значний обсяг вимог й процедур, які піддаються регламентації. Регламент враховує специфіку відповідних сфер діяльності спільних підприємств для визначення їх цілей. Ці сфери та цілі дуже різноманітні - зміцнення та інтеграції наукового, інноваційного та технологічного потенціалу та співпраці; вирішення проблем глобальних викликів; покращення впровадження інноваційних рішень, спрямованих на вирішення проблем клімату, навколишнього середовища, охорони здоров'я та інших глобальних

проблем; сприяння стратегічним пріоритетам Європейського Союзу (ЄС) та економічному зростанню та ін. Приписи щодо особливостей регламентації в них достатньо деталізовані. Їх важко визнати приписами акту рамкового характеру. Тож він абсолютно відповідає статусним вимогам спеціального Закону. Наш майбутній спеціальний Закон важко визнати подібним за критерієм всеосяжності до зазначеного Регламенту.

Цілком виправданим є висновок науковців, що правовий механізм ДПП, визначений Регламентом 2021/2085, вартий уваги для українського законодавця, якому доцільно врахувати цей досвід ЄС, передбачивши в Законі України «Про державно-приватне партнерство» можливість участі на боці державного партнера не лише України та/або органів місцевого самоврядування, а й дружніх держав, з якими Україна має відповідні договірні відносини [10]. Авторки дійшли висновку, що механізм інституційної форми партнерства вартий врахування під час вдосконалення положень Закону України «Про державно-приватне партнерство». Тобто не йдеться про пропозицію створення ще одного Закону (вже рамкового, а не спеціального) для визначення в ньому всіх затребуваних для нашої країни форм партнерства та їх інвестиційних можливостей.

Вивчення сучасних фундаментальних досліджень щодо організаційно-правового механізму публічно- та державно- приватного партнерства під потреби повоєнної відбудови України дозволяє скорегувати переваги, ризики та недоліки правового режиму партнерства. Їх усвідомлення вкрай важливо для інвестора, держави, інших осіб, що перебуватимуть у статусі партнерів, а також для українського суспільства, яке потерпає від руйнувань та втрат, обумовлених військовою агресією.

Висновки. Розширення кола партнерів у публічно- та державно-приватному партнерстві стало об'єктивним фактором законотворення. Огляд наукових джерел щодо правової оцінки реформи державно-приватного партнерства для повоєнної відбудови України показав необхідність реалізації задуму про внесення відповідних змін та доповнень до Закону про ДПП України, аби в нашій країни воно стало правовою основою для розширення кола партнерів, чого не вистачає у законопроекті за №7508 від 01.07.2022 р. Наявний механізм, визначений у законодавстві України, потребує адаптації до потреб залучення інвестицій, в т.ч. іноземних, на відбудову зруйнованої інфраструктури, інших стратегічно важливих об’єктів, тому актуальною залишається пропозиція О. Д. Сиротюка про автономією двох типів ДПП: договорного та інституціонального/корпоративного. Системний недолік розглянутого законопроекту в частині положень щодо основних засад взаємодії держави з приватними партнерами спонукає до зміни назви Закону про ДПП, а саме - на Закон про публічно- та державно-приватне партнерство, що повною мірою буде відповідати назві двох основних механізмів партнерства.

Після визначеності із назвою механізму публічного партнерства держави / декількох держав та бізнесу як інституційного публічно-приватного (за визначенням О. М. Вінник), системою потенційних партнерів (тих, що вже запропоновані О. М. Вінник) та структурою нового Закону про партнерство держави/декількох держав та бізнесу необхідно скоординувати запропоновані далі зміни щодо узгодження вимог до спільних підприємств у рамках Horizon Europe за участі України.

Тоді можна буде вважати основою виваженого партнерства нашої держави/декількох дружніх держав та бізнесу Регламент ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. «Про заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe та скасування Регламентів (ЄС) № 219/2007, (ЄС) № 557/2014, (ЄС) № 558/2014, (ЄС) № 559/2014, (ЄС) № 60/2014, (ЄС) № 561/2014 та (ЄС) № 642/2014» за наявності спеціального базового Закону України, який містить положення про механізм інституційного публічно-приватного партнерства. А також - за умови внесення в нього відповідних коректив щодо України, яка здійснить реформування організаційно-правового механізму партнерства під потреби повоєнної відбудови. Ці корективи до Регламенту ЄС 2021/2085 від 19 листопада 2021 р. можуть бути сформульовані наступним чином – «Країни ЄС мають право заснування спільних підприємств у рамках Horizon Europe з Україною задля досягнення цілей післявоєнної відбудови країни».

Посилання:

1. Council Regulation (EU) 2021/2085 of 19 November 2021 establishing the Joint Undertakings under Horizon European and repealing Regulations (EC) No 219/2007, (EU) No 557/2014, (EU) No 558/2014, (EU) No 559/2014, (EU) No 560/2014, (EU) No 561/2014 and (EU) No 642/2014 . ST/12156/2021/INIT. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R2085 (дата звернення: 27.06. 2024).

2. Проект Закону «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» №7508 від 01.07.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2648-IX#Text

3. Вінник О. М. Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин: монографія. К.: Науково-дослід. ін-т приват. права і підприємництва НАПрН України, 2010.166 с.

4. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду: монографія. Суми: Вид-во «МакДен», 2012. 204 с.

5. Вінник О. М. Проблеми правового забезпечення публічно-приватного партнерства. Матеріали Всеукр. наук. – практ. Інтернет – конф., присвяченої 90-річчю СНУ ім. В. Даля “Правові проблеми взаємодії держави і бізнесу” (3 – 10 лют. 2010 р.). Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля., 2010. С. 19–31 (385 с.).

6. Вінник О. М. Управлінські інновації співпраці держави з приватним бізнесом. Проект Інноваційного кодексу України як новий етап розвитку нормотворення в інноваційній сфері: матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 14 червня 2011 р. / редкол.: С.М. Прилипко, Ю.Є. Атаманова, Д.В. Задихайло. Х.: «ФІНН», 2011. С. 42 (360 с.)

7. Вінник О. М. Окремі проблеми вдосконалення правового забезпечення відносин державно-приватного партнерства. Приватне право і підприємництво. 2023. Випуск 22. С. 87-93.

8. Швадчак А., Даценко В. Реформа ДПП для повоєнної відбудови: перспектива чи ризик? Transparency International Ukraine. Юридичний аналіз. 1 вересня 2023 р. URL: https://ti-ukraine.org/news/reforma-dpp-dlya-povoyennoyi-vidbudovy-perspektyva-chy-ryzyk/

9. Сиротюк О. Д. Господарсько-правові засади державно-приватного партнерства. Автореферат дис. к.ю.н.: спец. 12.00.04. - господарське право, господарсько-процесуальне право /Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2011. 18 с.

10.Вінник О. М., Шаповалова О. В. Проблеми правового забезпечення стратегічного інвестування та поступу цифровізації з використанням досвіду ЄС в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України. Приватне право і підприємництво. 2024. Випуск 24. Частина 1. С. 274-283. https://doi.org/10.32849/2409-9201.2024.24.36.

Статтю було подано	17.07.2024	The article was submitted
Статтю було прийнято	20.07.2024	The article was accepted