

УДК 338.1+351

DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-8141/2023-5-26>

Гайдай О.Д.

аспірант,

Київський національний університет технологій та дизайну

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0800-2524>

Oleksandr Haidai

Kyiv National University of Technologies and Design

## ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

### STATE GUARANTEES IN THE SYSTEM OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

**Анотація.** У статті нормативно-правове регулювання дії державних гарантій в межах реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Увагу присвячено науковим підходам до визначення державних гарантій, з'ясуванню їх ролі і призначення, а також нормативні передумови їх практичної реалізації. З'ясовано, що державні гарантії є дієвим механізмом, який виконує допоміжну функцію у процесі досягнення суспільно-корисної мети. Одним із перспективних напрямів подальших досліджень в межах запропонованого предмету та з метою вдосконалення дієвості та результативності державно-приватного партнерства є вироблення чіткої процедури та критеріїв відбору проєктів, які отримують державні гарантії з дотриманням вимог антикорупційного законодавства та міжнародних норм, що регулюють інвестиційну діяльність для подальшого розвитку національної економіки.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, національна економіка, державні гарантії, взаємодія влади та бізнесу, державна політика.

**Abstract.** The article deals with the regulatory and legal regulation of the operation of state guarantees within the framework of the realization of public-private partnership projects. Attention is paid to scientific approaches to the definition of state guarantees, to the clarification of their role and purpose. The state of regulatory support for their implementation in investment and public-private partnership projects is separately analyzed. It is established that the concept of state guarantees is not clearly defined within the framework of the current regulatory and legal regulation, and the actual mechanism for their implementation depends on investment, budgetary, innovative, and financial planning. The legal nature of state guarantees is complex and depends on the degree of scientific understanding of the nature of economic relations, mechanisms of public administration, and budgeting processes, which indicates additional arguments in favor of the need for a clear definition of definitions and order in legislation. It was found that the conditions for the realization of public-private partnership projects, which are aimed at solving infrastructure needs and actual problems in the sphere of state functioning, must take into account the interests of both parties - public and private entities, and therefore, state guarantees are an effective mechanism that performs an auxiliary function in the process of achieving a socially beneficial goal. Today, the legislative provision of state guarantees within the framework of the realization of public-private partnership projects boils down to the fact that such guarantees are one of the mechanisms of state support, which in a certain way balances the legal statuses of the parties, however, the definitive scope of both concepts in the law "On Public-Private Partnership" is absent. One of the promising areas of further research within the proposed subject and with the aim of improving the effectiveness and efficiency of public-private partnerships is the development of a clear procedure and criteria for selecting projects that receive state guarantees, with mandatory compliance with the requirements of anti-corruption legislation and international norms regulating the implementation of investment projects in the national economy.

**Keywords:** public-private partnership, national economy, state guarantees, interaction between government and business, state policy.

**Постановка проблеми.** Використовуючи інструмент державно-приватного партнерства, держава як одна зі сторін такої моделі взаємодії, бере на себе зобов'язання певним чином забезпечити успішну та ефективну, у визначені часові рамки, реалізацію проєктів. Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404–VI передбачено розділ V «Державна підтримка, державні гарантії та державний контроль» [1], положення якого з моменту прийняття закону не зазнавали значних змін та дотепер не містять належного дефінітивного закріплення зазначених категорій.

Враховуючи об'єктивну потребу у створенні діючого механізму гарантій підтримки проєктів державно-приватного партнерства та максимальну зацікавленість держави у спільній реалізації таких проєктів з огляду на фактичну її неспроможність самостійно досягти

поставлених цілей та завдань, актуальним є з'ясування місця та ролі державних гарантій у визначеній сфері з урахуванням сучасних змін економічної системи та системи державного управління.

Додаткового дослідження в сучасних умовах взаємодії бізнесу та держави, активізації міжнародного фінансування інфраструктурних об'єктів, розвитку міжнародних відносин потребує уточнення понятійного апарату, зокрема розмежування понять «державна підтримка» та «державні гарантії».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання та проблематика реалізації державно-приватного партнерства є предметом зацікавленості та наукових доробок таких дослідників як Бережний Я., Дутко Н., Мельник А., Підгаєць С., Федорчак О. та інших вчених в галузях державного управління та публічного адміністрування, економіки та права.

Не зважаючи на вже наявні проведені дослідження в межах визначеного предмету, потреба у оновленні підходів до розуміння базових категорій залишається актуальною.

**Метою статті** є дослідження та з'ясування сутності та нормативного змісту державних гарантій в системі реалізації проєктів державно-приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу.** В контексті окресленого предмета даної статті необхідно дослідити межі визначення поняття «державні гарантії» в нормативному полі.

Перш за все необхідно зазначити, що сама природа гарантій свідчить про їх забезпечувальний характер, направлений на реалізацію запланованого результату.

Відповідно до вище згаданого закону з аналізу положення статті 18 слідує, що державні гарантії є одним із інструментів державної підтримки, проте сам закон не містить чіткого визначення державних гарантій та їх видів в системі реалізації проєктів державно-приватного партнерства. Натомість державна підтримка може надаватися шляхом, але не виключно, фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами; виплати приватному партнеру платежів, передбачених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, зокрема плати за експлуатаційну готовність; придбання державним партнером певного обсягу товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) приватним партнером за договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства; постачання приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних для здійснення державно-приватного партнерства; будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, технічного переоснащення) державними, комунальними підприємствами, установами, організаціями та/або господарськими товариствами, 100 відсотків акцій (часток) яких належить державі, Автономній Республіці Крим чи територіальній громаді, об'єктів суміжної інфраструктури (залізничних, автомобільних шляхів, електронних комунікаційних мереж, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), що не є об'єктами державно-приватного партнерства, але необхідні для виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства [1].

Цікаво, що положення статті 20 цього ж закону містить норму, яка гарантує права приватних партнерів зі сторони держави: держава гарантує додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, додержання прав і законних інтересів приватних партнерів; державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов'язану із здійсненням державно-приватного партнерства, крім випадків, встановлених законом тощо [1].

Таким чином, державні гарантії можуть бути реалізовані активно – безпосередньо державою у вигляді фінансової підтримки тощо, а також пасивно – шляхом недопущення порушення правового статусу приватних суб'єктів.

Окремо слід проаналізувати положення статті 18 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560–ХІІ, яка передбачає гарантії прав суб'єктів інвестиційної діяльності і гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб'єктів; чинність строку дії умов договорів; невтручання державних органів та їх посадових осіб в діяльність суб'єктів інвестиційної діяльності, крім випадків, коли таке втручання допускається чинним законодавством і здійснюється в межах компетенції цих органів та посадових осіб; заборони обмеження прав інвесторів у виборі об'єктів інвестування, за винятком випадків, передбачених цим Законом; відшкодування збитків у повному обсязі, завданих суб'єктам інвестиційної діяльності державними або іншими органами [2].

Також важливими є положення Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 № 1555–VII, яким передбачено визначення державної допомоги суб'єктам господарювання як підтримки у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності [3]. Разом з тим, положення статті 4 передбачає види форм державної допомоги, яка полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів, і може також реалізовуватися у таких формах: надання субсидій та грантів; надання дотацій; надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів; списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання; надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами; зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування; надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових; продаж державного майна за цінами, нижче ринкових; збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів [3].

Частково порядок надання державних гарантій передбачено положенням статті 17 Бюджетного кодексу України, в межах якої визначено, що державні гарантії можуть надаватися виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України, на підставі рішення Кабінету Міністрів України або ж міжнародних договорів України – для забезпечення виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України [4].

З наукової позиції слід взяти до уваги підхід, запропонований Дмитрик О. та Токаревою А., відповідно до якого державні та місцеві гарантії, по-перше, характеризуються публічною природою, оскільки порядком їх надання регламентовано нормами публічного

права; обов'язковими учасниками у правовідносинах з надання таких гарантій є органи державної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та ін.) та органи місцевого самоврядування (відповідні міські ради); яскраво виражений імперативний порядок їх надання та нерівність учасників); по-друге, необхідно чітко закріпити критерії, які дозволятимуть владним суб'єктам надавати відповідні преференції суб'єктам господарювання на отримання таких гарантій (наприклад, пріоритетність відповідної галузі для держави на певний період; по-третє, забезпечити реалізацію всіх умов надання гарантій як істотних й усунути, так би мовити формальне їх виконання [4, с. 58].

З урахуванням викладеного варто зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835 було затверджено Порядок відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких надається державна підтримка [5], проте, в межах даного нормативно-правового акту відсутнє згадування про механізм державно-приватно партнерства. По-іншому Уряд передбачив Деякі питання управління державними інвестиціями, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571, якою вже враховано, що Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів розглядає в тому числі проекти державно-приватного партнерства [6].

Що стосується додаткового наукового обґрунтування державних гарантій, на наш погляд, також заслуговують на особливу увагу висновки, сформувані Гофманом О. Р. Так, автор зазначає, що державна гарантія має господарсько-правову природу, виходячи з її регулюючого впливу, спрямованості на досягнення

суспільного господарського порядку, реалізацію методів господарсько-правового регулювання, задоволення як приватних, так і публічних інтересів у сфері господарювання, а також притаманності їй ознак господарського зобов'язання та інструменту державного впливу на економіку. Крім того з'ясовано, що інституту державної гарантії властиві захисна стимулююча, охоронна, інструментальна, інвестиційна, координаційна, організаційна та планова функції [5, с. 4]. Слід зазначити, що зазначені висновки є актуальними дотепер і не суперечать діючому механізму реалізації державних гарантій.

**Висновки.** Отже, умови реалізації проектів державно-приватного партнерства, яке направлене на вирішення інфраструктурних потреб та фактичних проблем у сфері функціонування держави, повинні враховувати інтереси обох сторін – публічного та приватного суб'єктів. На наш погляд, державні гарантії є дієвим механізмом, який виконує допоміжну функцію у процесі досягнення суспільно-корисної мети. На сьогодні законодавче забезпечення державних гарантій в межах державно-приватного партнерства зводиться до того, що такі гарантії є одним з механізмів державної підтримки, проте дефінітивні обсяги обох понять в законі «Про державно-приватне партнерство» відсутні. Одним із перспективних напрямів подальших досліджень в межах запропонованого предмету та з метою вдосконалення дієвості та результативності державно-приватного партнерства є вироблення чіткої процедури та критеріїв відбору проектів, які отримують державні гарантії з дотриманням вимог антикорупційного законодавства та міжнародних норм, що регулюють інвестиційну діяльність.

#### Бібліографічний список:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404–VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 40. Ст. 524.
2. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560–XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 47. Ст. 646.
3. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555–VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 34. Ст. 1173.
4. Дмитрик О. О., Токарева К. О. Державні та місцеві гарантії як форми державної підтримки суб'єктів господарювання. *Право та інноваційне суспільство*. 2019. № 2 (13). С. 53–61. DOI: [https://doi.org/10.37772/2309-9275-2019-2\(13\)-9](https://doi.org/10.37772/2309-9275-2019-2(13)-9)
5. Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проектів, для реалізації яких надається державна підтримка : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2013-п#Text>
6. Деякі питання управління державними інвестиціями : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-п#Text>
7. Гофман О. Р. Державні гарантії як спосіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.04. Одеса, 2014. 20 с.

#### References:

1. Law of Ukraine on public-private partnership № 2404–VI (2010, July 1). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 40, 524 [in Ukrainian].
2. Law of Ukraine on investment activity № 1560–XII (1991, September 18). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 47, 646 [in Ukrainian].
3. Law of Ukraine on state aid to economic entities № 1555–VII (2014, July 1). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 34, 1173 [in Ukrainian].
4. Dmytryk, O. O., Tokareva, K. O. (2019). State and local guarantees as forms of state support for economic entities. *Pravo ta innovatsiine suspilstvo*. Issue 2 (13), 53–61. DOI: [https://doi.org/10.37772/2309-9275-2019-2\(13\)-9](https://doi.org/10.37772/2309-9275-2019-2(13)-9) [in Ukrainian].
5. On approval of the Procedure for selection of investment projects for the implementation of which state support is provided: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2013, November 13) № 835. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2013-п#Text> [in Ukrainian].
6. Some issues of state investment management: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated (2015, July 22) № 571. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-п#Text> [in Ukrainian].
7. Hoffmann, O. R. (2014). *State guarantees as a way of ensuring the fulfillment of government obligations*. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 06.12.2023