

УДК 347

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.31.143454>

В. А. Завертнева-Ярошенко, старший викладач
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра цивільно-правових дисциплін
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ДО ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті досліджено застосування державно-приватного партнерства (ДПП) як найбільш перспективної та комплексної форми взаємодії влади та бізнесу на основі історичних прикладів діяльності в зазначеній сфері. На підставі узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду щодо організації та функціонування державно-приватного партнерства запропоновані основні напрями державної політики в сфері формування та функціонування зазначеного інституту в Україні. Представлені висновки та пропозиції щодо теоретико-правових засад регламентації державно-приватного партнерства в Україні.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, концесійна діяльність, концесійні відносини, державна власність, комунальна власність, господарська діяльність.

Постановка проблеми. Розвиток правового регулювання економічних відносин з їх численною багатовекторністю неодноразово ставав об'єктом поглибленого наукового пошуку представників економіко-правової сфери як минулого так і сьогодення та з беззаперечністю резюмував необхідність винайдення та впровадження найбільш взаємовигідних форм співпраці держави із суб'єктами господарювання, які в пріоритеті сформовані за рахунок приватної власності та приватного інвестування. Одним з основних завдань такої співпраці має бути теоретико-правове обґрунтування із подальшим його впровадженням на практиці, з метою диверсифікації економічних ризиків у різних сферах соціального життя суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні в Україні триває жвава дискусія щодо необхідності реформування законодавства у сфері ДПП. Стосовно цього, протягом останніх років, зацікавленими сторонами, надається багато рекомендацій. Деякі із запропонованих змін можуть стати абсолютно критичними для угод ДПП, а інші – мають важливе значення і дозволять у майбутньому істотно збільшити надходження до бюджетів від здійснення ДПП через створення реально діючого механізму здійснення ДПП, що, в свою чергу, призведе до більш широкого застосування ДПП. Так, реформування відносин в зазначеній сфері вимагає як науково-теоретичного обґрунтування механізмів запровадження прогресивних форм господарювання в Україні так і прогнозування майбутніх змін.

Наслідками гідного реформування законодавства, що регулює відносини влади та бізнесу має стати розвиток різних форм ДПП, що, в свою чергу, матиме позитивні соціально-економічні та інші наслідки у вигляді створення нових робочих місць, зростання доходів бюджетів різних рівнів, досягнення різних суспільно-ко-

рисних цілей у конкретних випадках здійснення ДПП (розвиток інфраструктури, покращення якості життя через більш якісне і різноманітне надання послуг для населення тощо).

Розвиток науки неможливий без дослідження генезису предмета. Отже, доцільним та конче необхідним є проведення узагальнення історичного досвіду становлення та розвитку функціонування ДПП.

Значний внесок у розвиток державно-приватного партнерства внесли вітчизняні й зарубіжні вчені як сучасного так і минулих періодів, а саме: О. І. Авцинов, А. В. Белицька, В. Г. Варнавський, Х. В. Гонсалес Гарсія, А. П. Вихрян, І. В. Запатрина, А. І. Кредісов, Ю. Кюлін, Б. А. Ландау, Стівен Х. Ліндер, Д. Б. Матвеев, М. В. Матявина, І. В. Резниченко, А. Сазарес-Маркос, В. Е. Сазонов, В. Ю. Солдатенков та ін.

Метою написання цієї статті є аналіз наукових доробок які були присвячені вивченню особливостей форм державно-приватного партнерства та спонукає до акцентування уваги автора на важливості звернення до опрацювання історико-етнічних складових, що лежали в основі формування підстав взаємовигідного партнерства держави, як утворення, що розпоряджається об'єктами концесій, з суб'єктами господарювання приватних організаційно-правових форм, як користувачів об'єктами, прийняття управлінських рішень, які засновується на природних, незаангажованих державно-владними перепонами, способах залучення капіталу, формах впровадження інноваційних здобутків та розумінні господарського ризику для ефективної реалізації суспільно важливих проектів.

Виклад основного матеріалу. Аналіз літературних джерел дозволяє виділити певні етапи становлення та правового впорядкування інституту ДПП. Підтримуючі позицію переважної більшості дослідників маємо акцентувати увагу на чотирьох етапах становлення.

Перший етап - як зародження ідеї ДПП у первинному, що лише своїм призначенням нагадує сучасні форми ДПП та має витоки з міст-держав античного світу, який визначається фактом розпаду імперій;

Другий – ототожнюється з цілою епохою наукових та географічних відкриттів, що припадає на середні століття та характеризується більшою активністю представників державного апарату на формування вищезазначеного партнерства, а особливо на контроль за здійсненням діяльності та отриманням прибутку від її здійснення;

Третій етап слід пов'язувати з виникненням нових форм правління, що приносили на зміну середньовічно-феодалним укладам побудови суспільних відносин, виникненням конституційних монархій та, відповідно, новому розумінню ДПП як форми;

Четвертий – етап, що ототожнюється із превалюванням промислово-виробничих відносин на тлі капіталістичної форми побудови суспільних відносин та поступовою інтеграцією в наслідок впровадження нових форм виробництва, інноваційних технологій та передових управлінських рішень який триває по теперішній час.

Слід зазначити, що останній етап, і це є цілком логічним, базується на сучасних дослідженнях економіко-правової сфери наукової активності людства та по-

нерство». Так, «Партнерство» – термін, що прийшов до нас з англійської мови (partnership), але має французьке походження – слово *partenaire*, партнер, що означає буквально «підтримуючий частину справи, підприємства» (*part* – частина, частка, *tenir* – тримати, володіти).

Аналіз літературних джерел дозволяє виділити основні ознаки ДПП у тісному економіко-правовому зв'язку до їх різновидів, а саме: взаємодія сторін є офіційною; договірні відносини мають правову основу та базуються на укладенні договірних домовленостей. Суб'єктами є держава та приватний сектор; спрямованість співробітництва має суспільно-корисну мету. Всі ці ознаки відповідають таким розповсюдженим та найбільш поширеним сферам застосування ДПП як: державні контракти на закупівлю товарів і послуг; оренда державного майна; концесійні угоди; угоди про розподіл продукції; спільні підприємства за участю державних підприємств і іноземних компаній; компанії з пайовою участю держави в капіталі; контрактні форми участі публічної влади в інвестиційних проектах, в тому числі контракти життєвого циклу, що відрізняються від концесії; особливі економічні зони; проекти, що фінансуються за участю державних інвестиційних фондів; інфраструктурні облігації і інститути розвитку. Не можемо не погодитися з поглядами О. І. Авцінова, що всі перераховані форми взаємодії мають специфічні ознаки ДПП: наявність конкретних проектів, контрактні умови взаємодії сторін, а також будівництво (реконструкцію, технічне переозброєння, в цілому модернізацію) об'єктів для надання послуг громадського характеру, що мають тривалий період здійснення та наступної окупності [4]. До вищезазначених ознак слід віднести особливості допуску приватного партнера в проект по ДПП якій відбувається на конкурсній основі, що підтверджує легітимність вибору. Це стосується будь-яких проектів ДПП за регіональною ознакою будь то муніципальні, регіональні, між-регіональні, обласні, державні та зарубіжні у будь-якій сфері, що відноситься до компетенції відповідних органів державної влади.

Дієвість механізмів ДПП дозволяє державі презентувати на міжнародному рівні потенційним партнерам внутрішньо-організаційну здатність до відкритості, публічності та конкурентоспроможності, що в сукупності є ознакою розвинутої економіки та країни в цілому. Ці критерії, також, на пряму залежать від інституційного середовища, рівня правового забезпечення, а також супутніх складових пов'язаних із рівнем життя суспільства як в цілому так і в окремих його сегментах (система охорони здоров'я, рівень освітніх послуг, соціальне забезпечення та гарантії працевлаштування за профілем).

При цьому слід виділити стадії становлення ДПП як інституційного утворення, що опосередковано відповідають характерним ознакам в залежності від рівня економіки країни. Найвищий щабель створюють країни з високим рівнем забезпечення економіко-організаційних передумов для реалізації ДПП проектів. Це, Австралія та Великобританія, що характеризуються застосуванням різноманітних по розділенню вкладів і ризиків моделей партнерства, забезпечуючи повний період життєвого циклу проекту, а також залучення інвестицій [4].

Другий щабель посідають більшість розвинутих країн таких як Канада, Німеччина, США, Франція та Японія, що характеризується наявністю інституту ДПП в них за різноманітністю застосовуваних моделей, проте характеризує цей

щабель як особливий, а не як той, що відстає чи випереджає перший. Такою особливістю є високий рівень моделювання ДПП, що забезпечується утворенням спеціалізованих підрозділів та широкого спектру інструментів для фінансування моделей ДПП. Застосування інституту ДПП в зазначених країнах близько за різноманітністю застосовуваних моделей до першої групи, проте за масштабом охоплення галузей і територіальних рівнів спостерігається явне відставання. При цьому рівень розвитку моделей ДПП можна охарактеризувати як високий. У компаніях цих країн, що реалізують інфраструктурні проекти, утворені спеціальні підрозділи, використовується широкий спектр інструментів для їх фінансування [5, с. 600].

Наступний щабель можна віддати країнам, що знаходяться на початковому рівні становлення інститутів ДПП, його інституційного забезпечення та загальної довіри бізнес-спільноті до пропозицій держави щодо такого партнерства, форм застосовуваних моделей та методів, що лежать в основі забезпечення рівноправного партнерства. Зазначений етап передбачає велику увагу вивчення досвіду інших країн, підготовку вузькопрофільних фахівців із структурування проектів за моделями ДПП. Крім України, до цієї групи входить переважна більшість країн таких як Бельгія, Бразилія, Індія, Китай, Латвія, Мексика, Польща, Словаччина, Чехія, Фінляндія та ін. [6, с. 17-18].

Все вищезазначене спонукає нас до висновку визначення державно-приватного партнерства як стратегічної економічної категорії, що забезпечує механізм реалізації довгострокових інвестиційних проектів з метою забезпечення соціально-економічних планів розвитку суспільства за рахунок взаємодії публічних та приватних партнерів на основі розподілу ризиків і залучення приватних інвестицій. Разом з тим взаємодія державно-публічних утворень з приватним інвестором породжує, що є цілком логічним, нові особливості взаємостосунків, які мають бути врегульовані як на законодавчому так і на політичному рівнях. Реалізація всіх, без винятку проектів ДПП має відповідати нормам встановленим у регуляторних актах та загальному розумінню доцільності інвестування в зазначений проект. З огляду на специфіку законодавства України, переважна більшість форм ДПП, що довели свою спроможність за кордоном не функціональні, у своєму первинному вигляді, в Україні. З метою комплексного розуміння існуючого правового регулювання відносин ДПП в Україні необхідно зрозуміти, які елементи лежать в основі його інституалізації. При цьому під інституалізацією розуміється процес закріплення громадських (політичних, соціальних, економічних, духовних) відносин у нормах (правилах, санкціях та ін.) права або моралі [7, с. 290]. Правова модель, що має забезпечувати інституалізацію ДПП має ґрунтуватись на системі диспозитивно-правових конструкцій як основа формалізації між суб'єктами ДПП в контексті реалізації відповідних проектів. На разі це унеможливорює уніфікацію конструкцій договірно-правової моделі ДПП як певного організаційно-правового шаблону, на що впливає багатоманітність об'єктивних факторів починаючи від особливостей правової системи в якій реалізується проект ДПП і до техніко-економічних особливостей об'єкта та фінансової спроможності партнерів.

Варто зазначити, що сьогодні реалізація ДПП в Україні є дуже важливим завданням, оскільки на його основі відбувається розвиток не тільки національного,

але й регіональних ринків капіталу, товарів і послуг. Скорочується навантаження на бюджет, і держава має можливість перенаправляти отримані кошти на досягнення інших соціальних цілей. У рамках ДПП бізнес дістає можливість стабільного збільшення прибутку. Проекти ДПП сприяють залученню іноземних інвестицій у реальний сектор економіки [8, с. 11].

За останні роки в Україні мала місце реалізація ряду проектів ДПП. При цьому треба звернути увагу на таку обставину. Відповідно до чинного законодавства, в Україні приватизації не підлягають об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст (включаючи мережі, споруди та устаткування, пов'язані з постачанням споживачам води, газу й тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод). Тому у галузі тепло - та водопостачання використовують, переважно, таку форму участі приватного сектору, як концесія.

Висновки. Вищезазначене спонукає до висновку, що немало зусиль докладається в Україні щодо залучення приватного сектору до покращення та реконструкції об'єктів соціальної інфраструктури. Втім, на жаль, не всі проекти з використанням інструменту ДПП в Україні є вдалими. Деякі з них закінчувалися ще на початку впровадження. У цілому в Україні існує ряд проблем, які заважають розвитку ДПП. Зокрема, це:

1) відсутність єдиного розуміння ДПП серед чиновників і представників бізнесу в регіонах (через різне його трактування кожний регіон розвиває даний напрям, виходячи з власного бачення проектів);

2) недосконалість розвитку нормативно-правової бази, здатна відштовхувати потенціальних інвесторів або створити переваги для одного регіону, що надалі може спричинити збільшення розриву між процвітаючими і відстаючими регіонами;

3) нездатність регіонів підготувати проект ДПП до конкурсу, докладно описавши всі нюанси, що стосуються ризиків, інвестування, доходу, преференцій тощо (ясність проектів, пропонує на конкурс, поліпшить їх розуміння і підвищить заінтересованість приватного сектору);

4) наявність тільки незначного досвіду, яка відлякує приватних інвесторів через великі ризики (у свою чергу, існування невдалих проектів може загальмувати подальший розвиток проектів ДПП).

Вирішенням більшості проблем стане подальше вдосконалення нормативно-правової бази. З огляду на розміри України і специфіку різних її регіонів, треба, з одного боку, передбачити різні фактори, які можуть вплинути на фінансування і регулювання проектів ДПП, розподіл прибутку і ризиків на певній території, а з іншого боку – прийняти на державному і регіональному рівнях максимально уніфіковані нормативні акти, що однозначно формулюють поняття «ДПП», а також встановлюють форми реалізації проектів та інші деталі, які можуть вплинути на взаємовідносини держави і приватного сектору [8, с. 13].

У 2010 році Верховною Радою України був прийнятий Закон про Державно-приватне партнерство [9], метою якого було встановлення чітких і прозорих правил роботи в даній сфері. Однак, вступ в силу цього Закону не спричинило залучення великої кількості проектів у зв'язку з відсутністю детальних ознак, наявність яких дозволяє віднести певний проект до ДПП, недостатньою урегу-

льованістю порядку державної підтримки проєктів, мінімальними гарантіями для інвесторів, обмеженням сфер ДПП і рядом інших чинників.

З метою поліпшення функціонування механізму ДПП, розширення обсягу гарантій для приватних інвесторів і усунення протиріч між законодавчими актами в даній сфері 24.11.2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» [10]. Згаданим Законом, який набрав чинності 24 травня 2016 року, було внесено зміни до Законів України «Про концесії» [11], «Про державно-приватне партнерство» [9], «Про управління об'єктами державної власності» [12], «Про міжнародне приватне право» [13].

Наприкінці, варто зазначити, що внесені зміни у законодавство України щодо регулювання ДПП деталізують ряд положень законодавства, усувають деякі суперечності та прогалини в даній сфері та спрямовані на забезпечення додаткових гарантій для інвесторів, що є передумовою для розвитку в Україні сфери ДПП, особливо в контексті великих інфраструктурних проєктів. Втім, слід зазначити, що окрім юридичної сторони питання необхідна, також, і політична воля з боку держави в реалізації таких проєктів.

Список літератури

1. Варнавский В. Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы [Текст] / В. Г. Варнавский. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. – 147 с.
2. Linder S. H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings [Текст] / S. H. Linder // Public-private policy partnerships / Ed. By Pauline Vaillancourt Rosenau. – Westwood (MA, USA) : Massachusetts Institute of Technology, 2000. – P. 19–35.
3. Матявина М. В. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и возможности его использования в России [Текст]: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / М. В. Матявина. – М., 2008. – 184 с.
4. Авдинов О. И. Особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в России // Вестник Тамбовского государственного технического университета [Электронный ресурс], 2014. № 4. Том 20. URL. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-realizatsii-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-rossii>.
5. Garmston H, Pann W. Building regulation sin energy efficiency: Compliance in England and Wales [Text] // Energy Policy. - 2012. no 45. - PP. 594–605.
6. Левчаев П. А. Финансовое сопровождение целевых программ энергосбережения и формирование энергоэффективной экономики регионов России [Текст] // Финансы и кредит. - 2013. - № 29. - С. 14–18.
7. Copiello S. Achieving affordable housing through energy efficiency strategy [Text] // Energy Policy. - 2015. no 85. PP. 288–298.
8. Кредісов А. І., Білоус А. О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні [Текст] // Науковий журнал «Економіка України». – 2016. - № 2 (651). - С. 11.
9. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 р. - Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> - Назва з екрана.
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 24.11.2015 // База даних «Зако-

нодавство України»/ ВР України. URL. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/817-19> - Назва з екрана.

11. Про концесії [Електронний ресурс] : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/997-14> - Назва з екрана.
12. Про управління об'єктами державної власності [Електронний ресурс] : Закон України від 21.09.2006 № 185-V // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/185-16> - Назва з екрана.
13. Про міжнародне приватне право [Електронний ресурс] : Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> - Назва з екрана.

Стаття надійшла 25.09.2018 р.

В. А. Завертнева-Ярошенко, старший преподаватель
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра гражданско-правовых дисциплин
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

К ВОПРОСУ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Резюме

В статье исследовано применение государственно-частного партнерства (ГЧП) как наиболее перспективной и комплексной формы взаимодействия власти и бизнеса на основе исторических примеров деятельности в указанной сфере. На основании обобщения зарубежного и отечественного опыта организации и функционирования государственно-частного партнерства предложены основные направления государственной политики в сфере формирования и функционирования указанного института в Украине. Представлены выводы и предложения касательно теоретико-правовых основ регламентации государственно-частного партнерства в Украине.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, концессионная деятельность, концессионные отношения, государственная собственность, коммунальная собственность, хозяйственная деятельность.

V. A. Zavertneva-Yaroshenko, Senior Lecturer
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Civil Law Disciplines
Fransuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

TO THE QUESTION OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF GOVERNMENT AND PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

In the article researched a historical aspects of applying of government and private partnership (PPP) in the context of development of concession relations as the most promising and complex form of relations between government and business, based on the examples of historical activity in the mentioned sphere. Based on synthesis of international and local experience of organizing and functioning of a government and business partnership were proposed main directions of government politic in the sphere of creation and functioning of the mentioned institute in Ukraine. The conclusions and propositions regarding theoretical and legal basics for regulation of the government and business partnership in Ukraine, acting in the form of concession activity were represented.

The purpose of this article is the theoretical and legal analysis of the historical experience of relations between the state and business, as well as elucidation and generalization of the practice of applying PPP mechanisms in different countries of the world with the aim of developing on this basis scientific theoretical and practical recommendations for defining the content of the concept of «state-private partnership» and the role of PPP in the current economic and legal conditions of Ukraine.

Key words: government and businesspartnership, concession, concessional activity, concessionalrelations, government property, communal activity, commercial activity.