

Економічні науки

УДК 338.47(477)

Гусев Юрий Вениаминович

Кандидат економічних наук, доцент,
Радник Міністра інфраструктури України
Міністерство інфраструктури України

Гусев Юрий Вениаминович

Кандидат экономических наук, доцент,
Советник Министра инфраструктуры Украины
Министерство инфраструктуры Украины

Yuriy Husyev

Ministry of Infrastructure of Ukraine
PhD in Economy, Associate Professor,
Advisor to the Minister of Infrastructure of Ukraine

**СИСТЕМА РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПИ
СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЫ
REGULATION SYSTEM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN
THE EUROPE**

Анотація: Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства в країнах Східної Європи. Визначено міжнародні стандарти державно-приватного партнерства як специфічної форми управління державною власністю з участю приватного партнера. Показані особливості регулювання механізму державно-приватного партнерства в деяких країнах Східної Європи, а саме Білорусії, Албанії, Хорватії, Румунії, Польщі. Проаналізовано принципи та ознаки здійснення

державно-приватного партнерства в Україні та країнах ЄС. Розглянуто питання реформуванні моделей участі приватного сектора в проектах державно-приватного партнерства, а також виявлено проблеми, які зумовлено зростанням попиту на розбудову інфраструктури за умов обмежених фінансових ресурсів, посиленням конкуренції за кошти і знання, а також стимулюється успішним досвідом реалізації проектів ДПП інших держав, зокрема, розвинутих країн Західної Європи.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інфраструктура, нормативно-правове регулювання, форма управління.

Аннотация: Проведен анализ нормативно-правового обеспечения государственно-частного партнерства в странах Восточной Европы. Определены международные стандарты государственно-частного партнерства как специфической формы управления государственной собственностью с участием частного партнера. Показанные особенности регулирования механизма государственно-частного партнерства в некоторых странах Восточной Европы, а именно Беларуси, Албании, Хорватии, Румынии, Польше. Проанализированы принципы и признаки осуществления государственно-частного партнерства в Украине и странах ЕС. Рассмотрен вопрос реформирования моделей участия частного сектора в проектах государственно-частного партнерства, а также выявлены проблемы, которые предопределены ростом спроса на развитие инфраструктуры при условиях ограниченных финансовых ресурсов, усилением конкуренции за средства и знания, а также стимулируется успешным опытом реализации проектов ДПП других государств, в частности, развитых стран Западной Европы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктура, нормативно-правовое регулирование, форма управления.

Summary: The analysis of legal base of public-private partnerships in Eastern Europe was done. Determined international standards of public-private partnership as a specific form of state property involving a private partner. The peculiarities of regulation of public-private partnerships in some Eastern European countries, for example Belarus, Albania, Croatia, Romania and Poland. Analyzed the principles and features of the implementation public-private partnership in Ukraine and the EU. The question of reforming the model of private sector projects, public-private partnerships and identified problems caused by the growing demand for infrastructure development in conditions of limited financial resources, increased competition for resources and knowledge, and stimulates successful implementation of PPP projects other states, in particular the developed countries of Western Europe.

Key words: public-private partnerships, infrastructure, legal regulation, the form of governance.

Постановка проблеми. В Україні про державно-приватне партнерство (далі ДПП) говорять з моменту здобуття незалежності, втім тільки в 2010 році з'являється нормативне регулювання такого партнерства у вигляді рамкового закону.

Варто зазначити, що здебільшого міжнародні рамкові документи щодо визначення, стандартів, умов застосування ДПП не мають обов'язкового характеру, а виступають значною мірою *орієнтовними* для національних державних органів і не визначають чітких заходів для вдосконалення законодавства та інституційної бази здійснення ДПП (за винятком обов'язкових вимог до держав-членів ЄС).

Так, Зелена книга Європейської комісії щодо ДПП дає досить широке визначення ДПП як різних «форм співпраці між органами державної влади та діловим співтовариством, метою якої є забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування

інфраструктури чи надання послуг». Залишаючи непорушними дискреційні повноваження національних законодавчих та виконавчих органів щодо визначення конкретних моделей та умов співпраці, Зелена книга окреслює лише основні *риски відносин* ДПП, якими є:

- тривалість співпраці державного та приватного партнерів;
- фінансування проекту приватним партнером та компенсація витрат приватного партнера (у т.ч. за рахунок державних коштів);
- провідна роль у реалізації проекту (проектування, завершення, впровадження, фінансування) надана приватному партнеру, тоді як дії державної сторони зосереджуються на забезпеченні нагляду за реалізацією проекту та досягненні відповідної мети (захист публічного інтересу, провадження цінової політики, тощо);
- розподіл ризиків між державним та приватним партнером, який не обов'язково передбачає перехід усіх чи більшості ризиків до приватного партнера (це питання врегульовується щодо кожного проекту в індивідуальному порядку).

У свою чергу, національні законодавства в країнах ЄС, та Східної Європи зокрема, яким визначається правовий режим здійснення ДПП на території цих держав, сформовано нормативно-правовими актами, які розроблені з урахуванням найкращих міжнародних практик, що спрямовані, насамперед, на впровадження найбільш стабільних, чітких, передбачуваних та гнучких умов для розвитку практики ДПП. Саме тому, у нашій статті ми намагатимемось виокремити ті напрацювання в практиці регулювання ДПП в країнах Східної Європи, які варто врахувати в Україні при вдосконаленні чинного законодавства щодо впровадження механізмів державно-приватного партнерства в практичну площину.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми регулювання та розвитку державно-приватного партнерства достатньо широко розглянуті в наукових працях провідних вітчизняних і зарубіжних

вчених, а саме Т.І. Єфименко, Є.Л. Черевиков, І. В. Запатріна, К.В. Павлюк, І.В. Богдан, О.В. Степанова, В.В. Гуменюк, І.В. Іголкін, І.М. Іванова, Л.П. Овчарова та ін. Визнаючи наукову і практичну цінність їх досліджень, слід зазначити, що державно-приватне партнерство, особливо в країнах з перехідною економікою потребує ефективного регулювання з боку держави. Досвід країн Східної Європи, які успішно використовують модель державно-приватного партнерства, в першу чергу для розвитку інфраструктури, яскраво ілюструє необхідність удосконалення системи регулювання такого партнерства в Україні.

Тому **метою статті** є дослідження специфіки регулювання державно-приватного партнерства в інфраструктурі в країнах Східної Європи.

Виклад основного матеріалу. На основі проведеного дослідження серед міжнародних документів щодо стандартів режиму з максимальним захистом інтересів приватного та державного партнерів в розвинених країнах, варто виокремити наступні:

А) Документи міжнародних організацій, в т. ч. МФО

1. Керівництво для законодавчих органів щодо приватного фінансування проектів у сфері інфраструктури, розроблені Комісією ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ), 2000 [1, с. 8].
2. Типові положення законодавства щодо інфраструктурних проектів, які фінансуються приватним коштом, розроблені Комісією ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ), 2003 [2, с. 8].
3. Основні принципи сучасного закону про концесії, розроблені Європейським банком реконструкції та розвитку, 2005 [3, с. 8].
4. Основні елементи закону про Концесійні договори, розроблені Організацією економічного співробітництва та розвитку, 1999-2000 [4, с. 8].

Б) Документи Європейського Союзу:

5. Тлумачне повідомлення Європейської Комісії щодо концесій в законодавстві Співтовариства, 29.04.2000 [5, с. 8].
6. Рекомендації Європейської Комісії щодо успішного державно-приватного партнерства, 2003 [6, с. 8].
7. Зелена книга щодо державно-приватних партнерства та законодавства Співтовариства у сфері державних контрактів та концесій, 30.04.2004 [7, с. 9].
8. Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського соціально-економічного комітету та Комітету регіонів щодо державно-приватного партнерства та законодавства Співтовариства про державні закупівлі та концесії 15.11.2005 [8, с. 9].
9. Резолюція Європейського Парламенту щодо державно-приватного партнерства та законодавства Співтовариства про державні закупівлі та концесії, 2006 [9, с. 9].
10. Тлумачне Повідомлення Комісії щодо застосування законодавства Співтовариства про державні закупівлі та концесії до юридично-оформлених державно-приватних партнерств, 2008 [10, с. 9].
11. Директива 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про укладання договорів концесії [11, с. 9].
12. Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 лютого 2014 року про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС [12, с. 9].
13. Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, яка скасовує Директиву 2004/17/ЄС [13, с. 9].

Варто зазначити, що здебільшого документи, що наведені в групі А не мають обов'язкового характеру, а виступають значною мірою *орієнтовними, рамковими* для національних державних органів і не визначають чітких заходів для вдосконалення законодавства та інституційної бази здійснення ДПП.

Разом з тим, варто звернути увагу на те, що в групі Б, серед документів ЄС, можна виділити як тлумачні, роз'яснювальні документи щодо ДПП, так і спеціальні директиви наднаціонального характеру останніх років, а саме починаючи з 2014 року, що регулюють **державні контракти або концесії**.

Так, для уникнення правової невизначеності та створення рівних умов для доступу на ринки держав-членів ЄС різних приватних учасників було прийнято Директиву 2014/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про укладання договорів концесії. Варто зауважити, що державно-приватне партнерство за нормами ЄС може здійснюватися як у формі договору на виконання державного замовлення та регулюватися Директивою 2014/24/ЄС, так і у формі концесії, врегульованої Директивою 2014/23/ЄС.

До ознак ДПП належать:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

З метою успішного досягнення вищеназваних ознак на основі статті 3. Закону України Про державно-приватне партнерство (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 524) слід у процесі здійснення державно-приватного партнерства дотримуватися наступних принципів:

- узгодженості інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- успішності в досягненні порівняно вищої економічної ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- справедливості розподілу ризиків між державним та приватним партнерами, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- рівності перед законом державних та приватних партнерів та заборони будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів;
- незмінності строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру;
- визначності як державними, так і приватними партнерами, прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;
- конкурсності у визначенні приватного партнера, крім випадків, встановлених законом.

Дотримання вищеозначених принципів на шляху впровадження ДПП вимагає на рівні країни наявність:

- спеціального законодавства, що формує міцну основу для різних форм ДПП, в т.ч. концесій;
- чіткої державної політики, яка є основою проектів, що реалізуються за участю приватного сектора;
- чітко сформульованих норм.

Стабільний та передбачуваний правовий режим концесії дасть можливість справедливої, прозорої та доступної системи процедур, за якими реалізуються проекти ДПП. При цьому має мати місце відповідність концесійного законодавства системі права та законодавства держави в цілому, що дозволить проводити як переговори стосовно концесійних договорів, так і реалізовувати право на оскарження в суді чи арбітражі.

Висновки та пропозиції. Аналіз законодавства країн Східної Європи у сфері ДПП свідчить про те, що для низки держав даний сектор відіграє важливе місце у залученні інвестицій та нових технологій. В той же час, дослідження свідчить, що сама якість норм законодавства не гарантує досягнення позитивного ефекту, оскільки ключовою залишається ефективність дій держави з реалізації його приписів та впровадження в практику закладених моделей ДПП.

Література:

1. UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects (2000), [Електронний ресурс] / www.uncitral.org. - Доступний з: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2001Guide_PFIP.html
2. UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects (2003) [Електронний ресурс] / www.uncitral.org. - Доступний з:

http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2003Model_PFIP.html

3. EBRD Core Principles for Modern Concessions Law [Электронный ресурс] / ppp.worldbank.org - Доступный з: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ebrd-core-principles-modern-concessions-law>
4. OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999-2000.
5. Commission interpretative communication on concessions under Community law [Электронный ресурс] / <http://eur-lex.europa.eu> - Доступный з: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0429\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0429(01))

References:

1. UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects (2000) / http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2001Guide_PFIP.html
2. UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects (2003) / http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2003Model_PFIP.html
3. EBRD Core Principles for Modern Concessions Law / <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ebrd-core-principles-modern-concessions-law>
4. OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999-2000.
5. Commission interpretative communication on concessions under Community law [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0429\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000Y0429(01))