

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

На правах рукопису

СТРУКОВА ВІТА ДМИТРІВНА

УДК 354.89:347.7

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Мельник Юрій Віталійович,
кандидат юридичних наук

Київ – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО	
ЯК ОБ’ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ....	12
1.1. Сутність, характеристика форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства.....	12
1.2. Структура публічного управління публічно-приватного партнерства....	38
1.3. Місце адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства.....	58
Висновки до розділу 1.....	73
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ.....	76
2.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.....	76
2.2. Нормативно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.....	93
2.3. Публічна адміністрація як суб’єкт адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.....	127
Висновки до розділу 2.....	147
РОЗДІЛ 3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	153
3.1. Досвід адміністративно-правового регулювання публічно-приватними партнерствами в Європейському Союзі.....	153
3.2. Тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці.....	170
Висновки до розділу 3.....	184
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	192
ДОДАТКИ.....	213

ВСТУП

Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності й забезпечується державою через зовнішні та внутрішні напрями її діяльності, що реалізуються в певних формах і за допомогою конкретних методів. Однією з форм такої взаємодії є державно-приватне партнерство.

Державно-приватне партнерство є одним з головних ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України для вирішення важливих соціально-економічних проблем. Висока ефективність державно-приватного партнерства як способу взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох країн світу. Сьогодні актуалізувались об'єктивні обставини для запровадження державно-приватного партнерства, адже для реалізації масштабних модернізаційних проектів у різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Водночас, в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до сфер економіки, що традиційно здійснювалось державним або комунальним сектором, за умови запровадження з боку держави чітко встановлених і нормативно закріплених правил, які б дали змогу мінімізувати ризики приватних інвестицій, підвищили надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій (дану синтезію підтримали 79,0% опитаних).

Рівень розвитку державно-приватного партнерства в Україні є досить низький. Так, упродовж 1992–2014 рр. в Україні реалізовано всього 58 проектів державно-приватного партнерства на загальну суму 1185 млн дол. США, з них: енергетика – 41, телекомунікації – 14, транспорт – 1, водопостачання та каналізація – 2¹.

¹Офіційні статистичні дані Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>.

Суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства, передусім на регіональному та місцевому рівнях, є відсутність кадрового забезпечення з відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки персоналу. 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 до реального сектору економіки.

В то же час, нормативно-правова база регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні є дуже складною, багаторівневою і забюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму з метою активізації інвестиційної діяльності, що є одним із чинників відсутності реальних проектів державно-приватного партнерства, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів. Разом з тим, варто відзначити, що законодавець використовує термін «державно-приватне партнерство», однак, з теоретичної точки зору доцільніше використовувати термін «публічно-приватне партнерство».

За таких умов виникає потреба в дослідженні сутності, форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства, розкритті повноважень та компетенції публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, з'ясуванні поняття та структури механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, визначенні місця адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства, виокремленні структури публічного управління публічно-приватного партнерства й тенденцій розвитку такого партнерства в міжнародній практиці, а також розробленні рекомендацій щодо запровадження передового міжнародного досвіду в досліджуваній сфері.

При підготовці дослідження використано праці дослідників адміністративного права та процесу: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Є.В. Доніна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалю, Л.О. Кожури, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, С.В. Тихомирова, В.К. Шкарупи та ін.

Значний вплив на наше дослідження мали теоретичні праці вчених, що стосувалися публічно-приватного партнерства, а саме: М.В. Вилисова, Б.О. Винницького, І.В. Запатріної, Т.Б. Лебеди, О.О. Солодовніка, Л.О. Шарингера, В.І. Якуніна та ін.

Водночас сьогодні адміністративно-правовому регулюванню публічно-приватного партнерства присвячено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, в існуючих наукових працях ці питання розглянуто лише фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства залишився поза увагою.

Таким чином, недостатня розробленість на теоретичному рівні цієї проблематики, наявність правових прогалин, а також необхідність проведення комплексного правового дослідження зумовили вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015; постанов Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р., «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» від 9 лютого 2011 р. № 81, «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного

партнерства» 17 березня 2011 р. № 279; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» від 14 серпня 2013 р. № 739-р.

Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України 31 січня 2013 року, протокол № 199/1-5.

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу національного та міжнародного законодавства і практики його реалізації визначити сутність, форми та механізми публічно-приватного партнерства, а також надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення зазначеної сфери регулювання та підвищення ефективності її практичної реалізації.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі *задачі*:

- з’ясувати сутність, форми, моделі й механізми публічно-приватного партнерства;
- розкрити структуру публічного управління публічно-приватного партнерства;
- визначити місце адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства;
- розкрити поняття та структуру механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні;
- визначити зміст повноважень і компетенції публічної адміністрації як суб’єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні;
- розкрити досвід адміністративно-правового регулювання публічно-приватними підприємствами в Європейському Союзі;

– виокремити тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці;

– надати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

Об’єкт дослідження – суспільні відносини у сфері публічно-приватного партнерства в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є наукові методи, що використовувалися одночасно з метою забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених цілей та задач й обґрунтованості зроблених висновків і рекомендацій, зокрема: *діалектичний* – для дослідження теоретичних і нормативних положень щодо адміністративно-правового публічно-приватного партнерства (розділи 1–3); *класифікації та групування* – для класифікації видів адміністративних договорів, виділення елементів механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, систематизації нормативно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2); *структурно-функціональний* – для дослідження особливостей діяльності публічної адміністрації у сфері публічно-приватного партнерства (підрозділ 2.3); *порівняльно-правовий* – для вивчення та порівняння міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (підрозділ 3.1); *документального аналізу* – для аналізу та виявлення недоліків публічно-приватного партнерства (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2); *моделювання* – для вироблення пропозицій стосовно визначення перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (розділ 3); *соціологічний* – для здійснення анкетування громадян та приватних партнерів, відповідно, аналізу його

результатів (підрозділи 1.2, 3.1); *статистичний* – для аналізу та узагальнення емпіричної інформації, що стосується теми дисертації (підрозділи 1.1, 1.2, розділ 3).

Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні дані Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за 2012–2015 рр.; результати соціологічного опитування представників приватного сектора (300 осіб) щодо розвитку публічно-приватного партнерства в Україні; політико-правова публіцистика, довідкові видання та статистичні матеріали; статистична інформація бази даних Світового банку.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за своїм характером і змістом дисертація є однією з перших в Україні праць, яка присвячена комплексному та системному дослідженню питання адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства. Конкретний внесок дисертанта в наукову розробку положень адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства полягає в обґрунтуванні пропозицій та рекомендацій, що містять елементи наукової новизни й мають теоретичне та практичне застосування, зокрема:

вперше:

– наведено *дефініції* понять: механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства - це сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що складаються в процесі співпраці публічної влади та приватного сектору для досягнення суспільно значимих цілей; адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві - це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної адміністрації в особі відповідних державних органів й органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) та приватними юридичними особами, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення визначених державою

завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес»;

– визначено місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві, яке зумовлене таким: 1) відносини, які виникають, змінюються і припиняються в рамках публічно-приватного партнерства, є саме публічно-правовими відносинами; 2) обов'язковим суб'єктом публічно-правових правовідносин є держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі; 4) підставою виникнення публічно-партнерських договірних відносин є адміністративно-правовий акт; 5) договори про публічно-приватне партнерство завжди укладаються виключно в письмовій формі;

- сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, зокрема, до законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про публічні закупівлі» в частині можливості застосування множинності публічного партнера, забезпечення способів виконання публічним партнером своїх обов'язків у механізмах публічно-приватного партнерства, а також запровадження створення регіональних публічних компаній у певних галузях з об'єднанням майна територіальних громад і забезпечення гарантованого обсягу інвестицій з боку приватного партнера;

удосконалено:

– поняття «публічна адміністрація» - це система органів державної влади та місцевого самоврядування, наділена публічними повноваженнями владного характеру. Публічна адміністрація реалізує власну компетенцію через публічне адміністрування, що виявляється в управлінській діяльності,

регулюючій діяльності та наданні адміністративних послуг; «державно-приватне партнерство» - це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту, у вторинних взаєминах сторони державно-приватного партнерства виступають рівноправними партнерами, які беруть на себе вторинні ризики згідно з формою і моделями проектів та власних можливостей з нейтралізації можливих негативних наслідків зазначених ризиків; «публічно-приватне партнерство» є одним з видів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які виступають від імені держави, що здійснюється на основі договору;

– наукові положення щодо класифікації форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства, що в подальшому дасть змогу чітко визначити інтереси, потреби і ризики всіх сторін, які задіяні в конкретному проекті, а також вибрати таку модель, що найбільш адекватно сприяє реалізації конкретної суспільно значимої потреби;

дістало подальший розвиток:

– теоретичні положення щодо елементів і стадій механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства;

– рекомендації щодо розвитку адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства;

– аналітичні дослідження міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, на підставі яких запропоновано імплементувати в національне законодавство дієві механізми щодо застосування кращих практик у частині укрупнення проектів та можливостей застосування консорціумів як сторін у публічно-приватному партнерстві та публічних закупівлях.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються у:

– *законотворчому процесі* Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства (акт від 6 червня 2016 р. № 04-12/15-603);

– *практичній діяльності* в процесі реалізації та при розробленні організаційно-правової схеми забезпечення державної політики реалізації проекту модернізації Бортницької станції очистки стічних вод (акт впровадження Виконавчого органу Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) від 17 червня 2016 р. № 003-с-12707), а також для вдосконалення практичної діяльності приватного акціонерного товариства АК «Київводоканал» кроків реалізації інвестиційного проекту «Реконструкція споруд очистки стічних вод Бортницької станції аерації» спільно з Японським агентством міжнародного співробітництва (акт впровадження приватного акціонерного товариства АК «Київводоканал» № 497/12 від 25 лютого 2016 р.);

– *освітньому процесі* – при підготовці та проведенні занять з курсів адміністративне право, адміністративна відповідальність, публічне адміністрування, що присвячені питанням адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 13.05.2016 р.);

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних питань адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 16.05.2016 р.).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки оприлюднено дисертантом у формі доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах: «Державне управління та місцеве самоврядування» (м. Рівне,

11–12 квітня 2013 р.); «Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України» (м. Київ, 17–18 жовтня 2013 р.); «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпропетровськ, 15–16 січня 2016 р.); «Роль права та закону в громадському суспільстві» (м. Київ, 12–13 лютого 2016 р.); «Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації» (м. Київ, 16 червня 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено в одинадцяти наукових статтях, з яких чотири – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, дві – у міжнародних науково-практичних журналах (Baltic Journal of Economic Studies (Республіка Латвія), Visegrad journal on human rights (Словацька Республіка), п'ять тез доповідей на науково-практичних конференціях та круглих столах.

РОЗДІЛ 1

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Сутність, характеристика форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства

Наприкінці XX – початку XXI ст. у світі виник і почав активно розвиватися такий феномен економічної взаємодії державного і приватного секторів економіки, як державно-приватне партнерство. Про масштаби цієї діяльності свідчать такі факти: протягом 1990–2011 рр. у країнах Європейського Союзу було реалізовано 1536 проектів державно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій понад 290 млрд євро [165], а у світі загалом (за винятком розвинених країн і країн Європейського Союзу, у 139 країнах з низьким і середнім рівнем доходу) – 5238 проектів із загальним обсягом інвестицій 1,8 трлн дол. США [17]. Для порівняння, за даними ЮНКТАД, загальні обсяги прямих іноземних інвестицій у світі у 2012 р. становили 1,6 трлн дол. США, а в 2013–2014 рр. – 1,8–1,9 трлн дол. США. Усього проекти державно-приватного партнерства реалізовувалися в 170 із 194 (87,6 %) країнах світу.

На нашу думку, це свідчить про важливість інституту державно-приватного партнерства в сучасній глобальній економіці.

Розглянемо історичні аспекти співпраці державного і приватного секторів економіки, проведемо дослідження сутності державно-приватного партнерства, проаналізуємо підходи різних авторів до визначення терміна «державно-приватне партнерство» та сформулюємо власне його трактування в концепції даного дослідження, систематизуємо й охарактеризуємо форми, моделі та механізми державно-приватного партнерства.

Взаємодія держави і приватних партнерів в економічній сфері виникла після утворення цієї інституції – держави. Однією з перших її форм були відкупи – передача системи збору з населення податків та інших державних доходів, при якій держава за певну плату передає право їх збору приватним особам – відкупникам. Система відкупів згадується в Давньому Єгипті, Персії, Давній Греції і Римі з VI ст. до н.е. В епоху середньовіччя відкупи були поширені по всій Європі, їх широко застосовували і в Україні [69, с. 38–39].

Не можна не відзначити такий важливий інститут партнерства держави і приватного бізнесу, як Ост-Індські та Вест-Індські Компанії, які було створено у Великій Британії для ведення бізнесу в багатьох країнах в XVII – першій половині XIX ст.

Ще однією формою співпраці державного і приватного секторів економіки було корсарство – надання певною державою повноважень приватній особі щодо використання озброєного судна з метою захоплення кораблів супротивника, а іноді й нейтральних держав на основі спеціального каперського свідоцтва (*letter of marque*) [169].

Слід відзначити також і концесії, які і сьогодні широко використовуються в проектах державно-приватного партнерства. Концесія являє собою переуступку прав на окремі види господарської діяльності недержавним іноземним або вітчизняним компаніям на певних умовах [75]. Концесії, як і відкупи, з'явилися ще у стародавньому світі, активно використовувалися в епоху середньовіччя, з XVII ст. набули значного поширення в Англії, США, Франції, Росії, Україні.

Незважаючи на те, що певні елементи співпраці держави і бізнесу, які можна віднести до державно-приватного партнерства, почали застосовувати з кінця XIX – початку XX ст., більшість дослідників відносять початок виникнення державно-приватного партнерства до початку 90-х років, коли у Великій Британії з'явилася така форма, як приватна фінансова ініціатива –

(private finance initiative), у рамках якої держава укладає договір з приватним сектором на надання як основних фондів, так і довгострокових послуг щодо їх експлуатації. Перевага для держави – ефективність і дотримання принципу «співвідношення ціни і якості» (value for money) за рахунок використання приватного капіталу і покладання ризиків на приватний сектор. Перевага для приватного сектора – стабільний, передбачуваний довгостроковий дохід.

На рис. 1.1 показано еволюцію взаємодії державного і приватного секторів економіки.

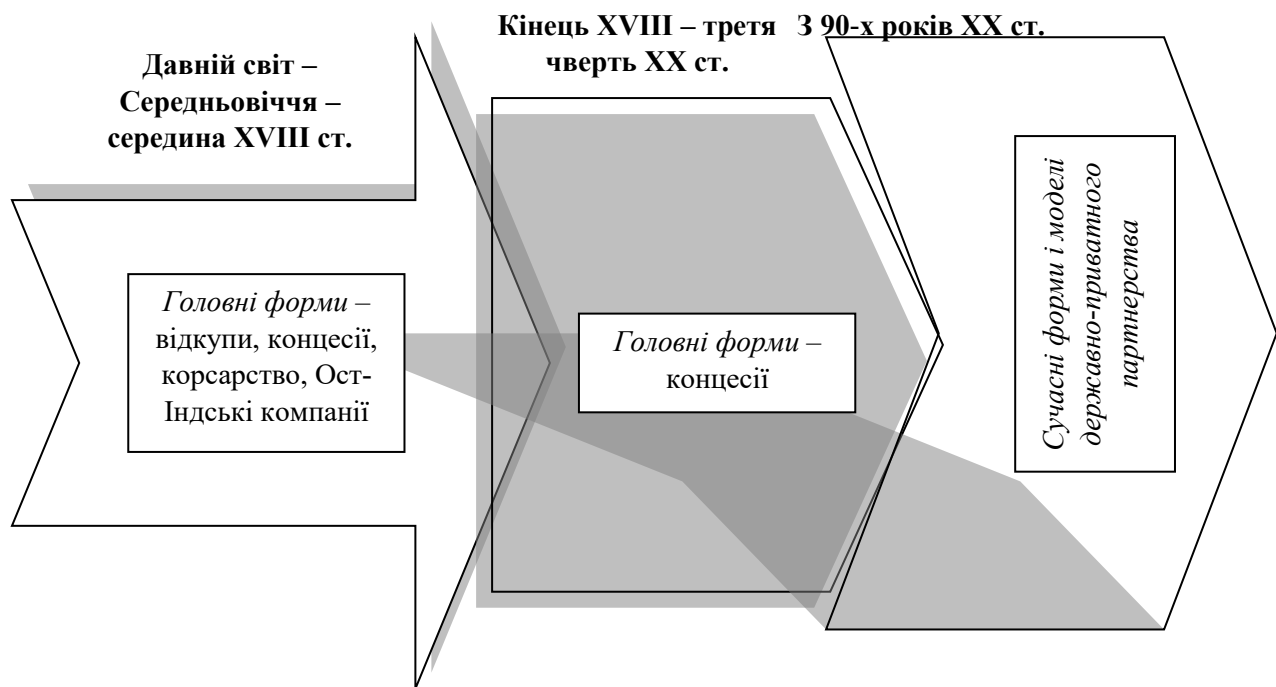


Рис. 1.1. Еволюція взаємодії державного і приватного секторів економіки

На нашу думку, виникнення ще з давніх віків таких форм співпраці державного і приватного секторів, як відкупи, корсарство, концесії тощо, обумовлювалося тим, що існувала певна нерозвиненість інститутів держави, вона була не в змозі повною мірою і в необхідні на конкретний момент терміни самостійно реалізувати свої економічні інтереси, водночас потребувала фінансових ресурсів. Тому для вирішення проблем, які стояли

перед нею, держава делегувала частину своїх функцій приватному сектору, що, з одного боку, задовольняв фінансові потреби держави, часто навіть «за передоплатою», а з другого – частково перебирав на себе функції держави й отримував економічний прибуток. Такі відносини продовжували існувати доти, доки рівень розвитку держави та її інститутів не дав змогу останній максимально повно виконувати приналежні їй функції або ж не змінювалась політична ситуація. Так, наприклад, інститут каперства та Ост-Індських та Вест-Індських компаній припинив своє існування на початку другої половини XIX ст.

Виникнення сучасних форм державно-приватного партнерства, на нашу думку, можна концептуально узагальнити.

Масштабна приватизація в багатьох розвинених країнах світу в період 1980–1990-х рр. XX ст. показала, що державне втручання в економіку і створення відповідних державних монополій вимагало вкладення значних бюджетних коштів для забезпечення економічної діяльності таких підприємств. Водночас рівень ефективності управління і розпорядження цими ресурсами був значно нижчим, ніж у приватній сфері. Тому неокейнсіанська політика мінімізації втручання держави в регулювання економіки породила зворотний потік приватизації та посилення співпраці держави і бізнесу уже на нових – паритетних засадах [57, с. 167].

Досвід Великої Британії та інших розвинених країн запозичили інші країни, що розвиваються. Вони також почали впроваджувати практику державно-приватного партнерства із середини 90-х років, оскільки виникли проблеми хронічної неефективності, незадовільної політики ціноутворення і корупції державних органів у важливих інфраструктурних галузях. Уряди вже не могли підтримувати збиткові підприємства через брак бюджетних коштів та їх нераціональне використання. Тому участь приватного сектора в розвитку, насамперед, інфраструктури була способом скорочення витрат коштів державного бюджету, більш ефективного їх використання та

залучення додаткових приватних інвестицій. Так, у 1990–2000 рр. більше 130 країн з низьким і середнім рівнем доходу прийняли програми з розвитку державно-приватного партнерства [17].

Таким чином, сьогодні державно-приватне партнерство стало невід’ємною складовою сучасної світової економіки.

Розглянувши історичні аспекти виникнення державно-приватного партнерства, з’ясуємо сутність цієї економіко-правової категорії. *Державно-приватне партнерство в широкому змісті – це сукупність економічних відносин держави та її членів – приватних осіб (юридичних або фізичних), заснована на понятті домовленості та партнерства.* Це визначення не претендує на наукову точність і повноту, а лише окреслює загальні параметри даної категорії.

У світі нині не існує загальновизнаного, науково обґрунтованого поняття «державно-приватне партнерство» [170]. Водночас проблематиці державно-приватного партнерства присвячено значну кількість наукових публікацій, автори яких наводять власне бачення терміна «державно-приватне партнерство».

Комітет Організації економічної співпраці та розвитку з наукової і технологічної політики під державно-приватним партнерством розуміє «... будь-які офіційні відносини або домовленості на фіксований/нескінченний період часу, між державними і приватними учасниками, у якому обидві сторони взаємодіють у процесі ухвалення рішення і співінвестують обмежені ресурси, такі як гроші, персонал, устаткування й інформацію для досягнення конкретних цілей у певній галузі науки, технології і інновацій» [171]. На нашу думку, це твердження має дещо загальний характер, оскільки не повністю відображає специфіку державно-приватного партнерства, а також обмежує спільну діяльність лише окремими галузями (наука, технології), не включаючи до них процеси виробництва й обслуговування, створення та експлуатацію об’єктів інфраструктури. Крім

того, у цьому визначенні не враховано роль партнерів та ризики державно-приватного партнерства.

Професор школи державного управління (США) Е. Сава (E.S. Savas), автор 15 книг і більше 130 статей, виділяє три значення терміна «державно-приватне партнерство», а саме як:

1) будь-яку угоду, у якому державний і приватний сектор поєднуються для виробництва й надання товарів та послуг;

2) складні, багатопартнерські інфраструктурні проекти;

3) формальне співробітництво між бізнесом, суспільством і місцевими органами влади з метою розвитку територій і поліпшення умов життя населення, у рамках якого традиційні ролі держави і приватного сектора перерозподіляються [172, с. 45]. Вважаємо і ці визначення не досить адекватними проблемі, що розглядається. Якщо державно-приватне партнерство розглядати як просто угоду між державою і бізнесом, то до цієї категорії можна віднести будь-яку економічну взаємодію цих суб'єктів, наприклад, передплату державними органом періодичних видань. Друге визначення Е. Сави є вкрай обмеженим і стосується лише інфраструктурних проектів. А третє занадто загальне і не відображає специфіку саме державно-приватного партнерства.

Відомі дослідники Кляйн і Тейсман (E.-H. Klijn, G.R. Teisman) запропонували таке визначення поняття державно-приватного партнерства: «Державно-приватне партнерство можна описати як стійку взаємодію державного і приватного секторів, у якому розробляються спільний продукт і/або послуги та ризики, витрати і прибуток розподіляються між партнерами» [173, с. 92]. Це визначення є більш чітким, враховує поділ між партнерами ризиків, витрат і прибутку, однак не виокремлює особливості державно-приватного партнерства, якими ця категорія відрізняється від інших форм взаємодії держави і бізнесу.

На нашу думку, цікавим є визначення М. Геррарда (M.B. Gerrard), який констатує, що державно-приватне партнерство дає змогу використовувати капітал приватного сектора іноді із залученням державного фінансування для поліпшення якості державних послуг або управління активами державного сектора [174, с. 48–49]. Отже, головною метою державно-приватного партнерства є поліпшення якості державних послуг або управління активами державного сектора шляхом використання ресурсів приватного партнера. Однак, на нашу думку, не можна обмежувати державно-приватне партнерство лише використанням приватного і державного капіталу, навіть в різних пропорціях.

Ще одне визначення державно-приватного партнерства запропонували Х. Ван Хем і Ю. Копенъян (H. van Ham, J. Korpenjan): «Державно-приватнео партнерство являє собою довгострокове співробітництво державного і приватного секторів, у рамках якого вони спільно розробляють продукт або послуги, розподіляють ризики, витрати і ресурси, пов'язані з цими продуктами або послугами. Державно-приватне партнерство має за мету не лише розроблення спільного інноваційного продукту з нестандартними рішеннями, а й припускає інституціональне відновлення: відновлення методів роботи, процедур, угод та інститутів» [175, с. 589]. На нашу думку, у цьому визначенні найбільш важливо те, що головною метою державно-приватного партнерства є підвищення ефективності методів управління виробництвом продукту й надання послуг державними підприємствами завдяки використанню відповідного досвіду приватного партнера.

Відомий експерт з проблематики державно-приватного партнерства А. Акинтоє (A. Akintoye) зі співавторами наголошують на юридичній стороні механізму державно-приватного партнерства, визначаючи його як довгостроковий контракт між державним органом і приватним сектором, у якому ресурси й ризики розподіляються для цілей розвитку громадської інфраструктури [179, с. 67]. У цьому трактуванні державно-приватного

партнерства автори акцентують увагу на головній меті державно-приватного партнерства – задоволенні суспільних потреб.

Відомі дослідники Г. Ходж і К. Грив (G. Hodge, C. Greve) визначили державно-приватне партнерство як інституціональну угоду між державним і приватним секторами з метою співробітництва, яке реалізується через створення нової організаційної одиниці [177, с. 92]. На нашу думку, це визначення цікаве тим, що в ньому з'являється новий суб'єкт партнерства – спеціальна організаційна одиниця, посередництвом якої і реалізується проект державно-приватного партнерства. Така практика набула значного поширення в розвинених країнах.

В іншому дослідженні вищезазначених авторів під державно-приватним партнерством розуміють фінансові моделі, які дають змогу державному сектору залучати і використовувати капітал приватного сектору для поліпшення можливостей діяльності як регіонального уряду, так і приватних компаній, залучених до проекту [177, с. 41]. Водночас таке трактування мало чим відрізняється від просто інвестиційної діяльності.

Д. Гримсі і М. Льюїс (D. Grimsey, M.K. Lewis) під державно-приватним партнерством розуміють відносини, у рамках яких відбувається розподіл ризиків і які ґрунтуються на меті надання погодженого державою результату і/або державної послуги, що поділяє держава і один або декілька партнерів з боку приватного сектору [179, с. 56]. Вважаємо, що і в цьому визначенні недостатньо уваги приділено головній меті державно-приватного партнерства.

Російські дослідники П. Бруссер і С. Рожкова визначають державно-приватне партнерство як «розвиток традиційних механізмів взаємодії господарських взаємин між державною владою і приватним сектором з метою розроблення, планування, фінансування, будівництва й експлуатації об'єктів інфраструктури» і відзначають, що «державно-приватне партнерство – якісно новий і ефективний спосіб залучення інвестицій» [26, с. 30]. Це

визначення, на наш погляд, не тільки є вузьким, оскільки обмежується лише інфраструктурною сферою, а й не відображає сутності державно-приватного партнерства та визначає його як розвиток традиційних механізмів.

Один із «стовпів» російської науки в галузі державно-приватного партнерства В.Г. Варнавський наводить таке визначення: «Державно-приватне партнерство – це інституціональний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних та локальних, але завжди суспільно значимих проектів і програм у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення громадських послуг» [27, с. 110]. Вважаємо, що це визначення досить повно характеризує мету ДПП, сфери і механізм його застосування. Однак В.Г. Варнавський характеризує державно-приватне партнерство як «непряму, часткову приватизацію, так звану альтернативу повної приватизації життєво важливих об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення» [27, с. 111]. Ми не поділяємо таку думку автора, оскільки форми і моделі державно-приватного партнерства не обмежуються тільки передачею активів від держави приватному партнеру і стверджувати про те, що державно-приватне партнерство є формою приватизації, на нашу думку, некоректно, оскільки при використанні більшості моделей такого партнерства власність на активи залишається за державним партнером.

Л. Шарингер, характеризує державно-приватне партнерство як систему, що дає змогу використовувати ресурси приватного сектора для розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг громадських послуг та позбавити державу від специфічних ризиків, пов'язаних з виконанням суспільних проектів [160, с. 36]. Згідно з цією концепцією, головна мета взаємодії полягає в підвищенні якості, збільшенні обсягу громадських послуг і взяття приватним сектором на себе специфічних

ризиків, водночас у цьому визначенні відсутні взаємодія, співробітництво та рівноправність партнерів.

Багато дослідників відзначають поділ ризиків між учасниками [55, с. 34]. Досліджуючи більш докладно базові інтереси учасників партнерських взаємодій і цілі, які повинні виражатися в прагненні до економічного зростання і в досягненні соціальних показників – підвищення добробуту всіх верств населення, В.І. Якунін трактує державно-приватне партнерство як сукупність організаційно-правових, фінансово-економічних відносин і дій держави, а також приватного бізнесу, спрямованих на досягнення спільних цілей реалізації економічної політики. Автор відзначає низку характеристик розглянутої взаємодії: рівноправність і рівні умови партнерів, формування загальних цілей з явно вираженим державним інтересом, об'єднання фінансового капіталу і розподіл витрат та ризиків між учасниками [163, с. 65]. На нашу думку, таке визначення є найбільш повним.

Окремі автори під державно-приватним партнерством розуміють будь-яку взаємодію державних і приватних структур при виконанні ними господарських функцій [77, с. 48]. Однак таке визначення підходить і під інші форми взаємодії. Наприклад, неформальні взаємини державних і приватнопідприємницьких структур, які можуть виражатися в додатковому фінансуванні бізнесом територій або виконанні робіт (послуг) в обмін на зниження адміністративних бар'єрів (термінів проходження документів, складності процедур вирішення важливих для бізнесу питань, прозорості цих процедур), окремі представники державної влади можуть уявляти як державно-приватне партнерство. Співробітництво органів державної влади і місцевого самоврядування з підприємцями, на перший погляд, є виявом партнерських відносин, але при цьому воно не відображає найважливіші характеристики державно-приватного партнерства. За наявності деяких ознак партнерства (взаємодії між державним і приватним сектором, спрямованість на вирішення актуальних соціально-економічних завдань) існує низка

характеристик, що відрізняють розглянуті інститути від державно-приватного партнерства: відсутність рівного становища партнерів і певного ступеня їх автономії; однобічна відповідальність бізнесу; відсутність можливості використовувати переваги підприємств, що спеціалізуються в будь-якій галузі, а отже, неможливість ефективно розподіляти ресурси.

Проаналізувавши підходи різних авторів до визначення поняття «державно-приватне партнерство», підкреслимо, що при всій розмаїтості таких визначень у них можна виділити низку спільних характеристик:

- зацікавленість держави і приватних осіб у встановленні відносин;
- довготривалість відносин;
- ініціатива держави для вирішення приватним сектором завдань публічної влади;
- ініціатива приватного бізнесу участі для зниження ризиків реалізації великих проектів;
- установа взаємовигідних пропорцій розподілу прав, ризиків, інвестицій, доходів тощо;
- обмежений набір організаційних форм;
- забезпечення прямого і непрямого підприємницького результату для держави;
- обмеження галузі партнерства економічною сферою.

На нашу думку, наведені характеристики й ознаки не повністю відображають сутність та головні аспекти державно-приватного партнерства, передусім при урахуванні цілей даного дослідження.

Оскільки це дослідження розглядає державно-приватне партнерство в контексті державного управління та адміністративного права, вважаємо за доцільне виділити такі його ключові ознаки і характеристики, які можуть слугувати для формулювання дефініції державно-приватного партнерства в інтересах нашого дослідження.

Насамперед, виокремимо головну мету державно-приватного партнерства. На нашу думку, такою є задоволення суспільних потреб. З одного боку, це є прямою функцією держави, а з другого – з різних причин вона не завжди в змозі задовольнити ці потреби за рахунок бюджету в повному обсязі й належної якості. У цьому разі можна виокремити дві складові: обмеженість бюджетних коштів і неможливість забезпечення якості задоволення потреб. Характеризуючи першу складову, зазначимо, що в більшості країн з низьким і середнім рівнем доходу існує хронічна проблема недостатності коштів державного бюджету для вирішення певних суспільно значимих проблем. Крім того, жодна сучасна, навіть найбільш розвинена країна не в змозі за рахунок бюджету у відносно короткий термін задовольнити такі потреби. Тому виникає потреба в додатковому фінансуванні з боку приватних осіб. У такому разі приватні кошти можуть бути залучені лише за умови стабільності й доходності проектів реалізації суспільних потреб. І саме державно-приватне партнерство може дозволити вирішити дане питання. У рамках державно-приватного партнерства держава є гарантом забезпеченості коштів, залучених приватним партнером для реалізації проекту, а також гарантом виплати винагороди (у тій чи іншій формі) за здійснену в рамках проекту роботу.

Світова практика господарювання показала, що рівень організації та управління будь-якою господарською діяльністю у приватного сектора більш ефективний, ніж у державного. Це зумовлено забюрократизованістю апарату державного управління, незначною схильністю його до інновацій, у багатьох випадках – значною корумпованістю, відсутністю прямої зацікавленості посадових осіб та іншими чинниками. Тому державі вигідно делегувати в рамках проекту державно-приватного партнерства частину управлінських повноважень приватному партнеру.

На нашу думку, вагомою характеристикою є відносини сторін у рамках державно-приватного партнерства. Підкреслимо, що згідно з метою

державно-приватного партнерства, головною зацікавленою стороною виступає держава, саме вона несе відповідальність перед суспільством за реалізацію його інтересів і формування суспільно значимих благ. Таким чином, у будь-якому разі в рамках державно-приватного партнерства саме держава завжди виступає головним партнером. Водночас це не означає, що держава обов'язково є ініціатором такого партнерства, бере на себе всі або більшість витрат, ризиків і прибутків від реалізації проектів державно-приватного партнерства. Розподіл цих, на наш погляд, вторинних взаємин залежить від конкретної моделі і форми проекту державно-приватного партнерства. Хоча, вважаємо, що оскільки саме держава відповідає перед суспільством за реалізацію державно-приватного партнерства, то вона повинна відігравати провідну роль у загальному регулюванні всіх аспектів, пов'язаних з вибором і виконанням проектів такого партнерства.

Не можна оминати увагою і такі важливі аспекти державно-приватного партнерства, як нормативно-правове й інституційне забезпечення. Зважаючи на те, що більшість проектів державно-приватного партнерства реалізуються в рамках контрактних відносин, вони повинні ґрунтуватися на ретельно відпрацьованому національному законодавстві. Це дасть змогу надати даному виду економічної діяльності певні регламентовані межі для визначення заздалегідь позицій та інтересів сторін партнерства, моделей партнерства і задоволення їх інтересів у подальшому.

Важливою характеристикою проектів державно-приватного партнерства вважаємо наявність і розподіл між сторонами ризиків, які виникають під час підготовки та реалізації проектів. У даному аспекті, на нашу думку, держава також виступає як головна – превалююча сторона. Це обумовлено тим, що приватний партнер у разі настання негативних наслідків може втратити цілком або частково лише фінансові, організаційні, інтелектуальні та інші ресурси, вкладені в проект. Це не завжди для нього буває критичним, оскільки за рахунок інших інвестицій, диверсифікації

виробництва, страхування або з інших причин ці його втрати може бути компенсовано. Держава ж, відповідаючи за реалізацію проекту державно-приватного партнерства перед суспільством одноособово, приймає на себе всі наслідки, пов'язані з тим, що проект не реалізовано або реалізовано неналежним чином. Тобто ключові ризики, передусім незадоволення суспільної потреби, необхідної громадянам, приймає на себе держава, а вторинні можуть розподілятися залежно від моделі державно-приватного партнерства та можливостей сторін.

Отже, вважаємо можливим запропонувати таке визначення державно-приватного партнерства, яке відповідає інтересам цього дослідження: *державно-приватне партнерство – це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту, у вторинних взаєминах сторони державно-приватного партнерства виступають рівноправними партнерами, які беруть на себе вторинні ризики згідно з формою і моделями проектів та власних можливостей з нейтралізації можливих негативних наслідків зазначених ризиків.*

Розглянувши сутність державно-приватного партнерства, надамо характеристику його форм, моделей і механізмів.

Діапазон форм і моделей державно-приватного партнерства варіюється від короткострокових простих контрактів (з потребою або без потреби в інвестиціях) до такої довгострокової і дуже складної форми роздержавлення (приватизації), як BOT (Build-Operate-Transfer – будівництво, управління і передача). Ці моделі розрізняються, головним чином, за:

- власністю на активи;
- відповідальністю за інвестиції;

- ступенем прийняття стороною на себе ризиків;
- тривалістю партнерських відносин.

Більшість авторів, як зарубіжних, так і вітчизняних, розподіляють моделі державно-приватного партнерства на п'ять широких категорій у порядку зазвичай (але не завжди) більш широкого залучення приватного сектора і припущення про прийняття ним основних ризиків. Такими основними категоріями є:

- договори на постачання й управління;
- контракти під ключ;
- оренда;
- концесія;
- приватна власність на активи [22, с. 102].

Наведемо короткі характеристики кожної із зазначених моделей державно-приватного партнерства.

Договір на постачання й управління. Такий договір являє собою контрактну угоду з часткового або повного управління приватним сектором державними підприємствами. Договір постачання й управління дає змогу державному партнеру використати навички приватного сектора у сфері оперативного управління підприємствами, організації надання послуг, управління трудовими ресурсами, закупівлею обладнання тощо. Тобто приватний партнер бере на себе всі обов'язки, пов'язані з діяльністю певного підприємства, й одержує за це від держави певну винагороду. Водночас державний сектор зберігає за собою повну власність на об'єкт та обладнання, і здійснює фінансування його діяльності.

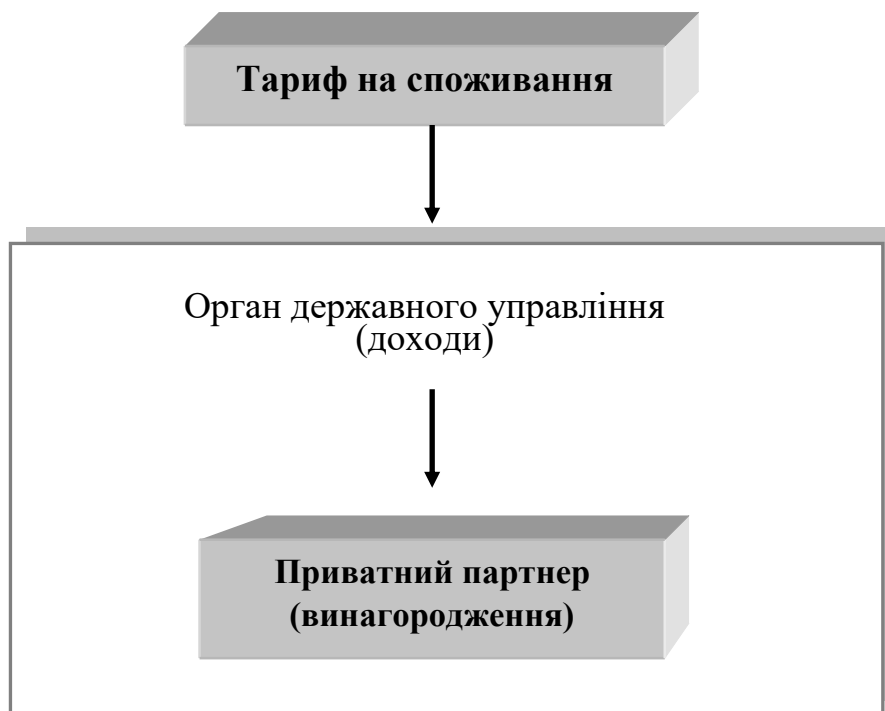
Хоч кінцевий обов'язок випуску продукції або надання послуг цим підприємством залишається за державним сектором, щоденне управління належить до обов'язків приватного партнера. Державний партнер виплачує приватному підряднику певні кошти на оплату праці та інші очікувані експлуатаційні витрати, а також часто – додаткові суми, з метою

стимулювання підвищення ефективності діяльності підприємства. Приватний партнер здебільшого забезпечує деяку частину оборотного капіталу, наприклад, на впровадження нових технологій, але державний сектор зберігає монополію на крупні капіталовкладення, зокрема ті, які потрібні, щоб розвернути або істотно поліпшити виробничу систему.

Такі контракти не припускають упровадження істотних інституціональних змін переданого об'єкта. Головною метою таких контрактів є поліпшення внутрішньої системи керування й операційної діяльності об'єкта.

Контракти на управління й утримання можна ефективно застосовувати, коли тарифи на споживання послуги встановлено нижче рівня, необхідного для забезпечення окупності об'єкта.

За свої послуги з управління й утримання суб'єкти приватного сектора одержують винагороду. Загальна сума винагороди звичайно визначається через проведення конкурсу, і контракт присуджується компанії, яка запропонувала найбільш прийнятну ціну за послуги. При цьому фактична виплата винагороди може бути прив'язана до заздалегідь визначених показників ефективності діяльності. Приватний партнер отримує плату за управління що, як правило, здійснюється на основі оцінки виконання покладених на нього в рамках договору обов'язків [74, с. 23] (рис. 1.2). При цьому окремому регулюванню підлягає визначення винагороди з урахуванням можливої збитковості діяльності підприємства внаслідок тарифної політики державних органів. Як правило, це короткострокові контракти, здебільшого їх термін не перевищує два – п'ять років.



**Рис. 1.2. Схема виплати винагороди по контрактам
постачання та управління**

За контрактами на постачання та управління за державним сектором зберігається загальна відповідальність перед споживачами за надання послуг, а також відповідальність за вирішення завдань з розширення, відновлення і капітального ремонту об'єктів.

Перевагами даної моделі державно-приватного партнерства є такі:

- оперативний прибуток від управління приватним партнером може бути реалізований без передачі йому активів державного підприємства;
- менш складно розробляти і спричиняє менше суперечок, ніж деякі інші моделі державно-приватного партнерства;
- порівняно недорогі контракти не вимагають витрат на основний капітал від приватного партнера.

До недоліків належать:

- приватний підрядник не має влади над робочою силою, унаслідок чого важко досягти глибоких і стійких змін;

– приватний партнер має обмежені повноваження підвищувати тарифи, відключати послуги тощо.

За договором надання послуг, що є формою даної моделі державно-приватного партнерства, уряд (державний орган) наймає приватну компанію для виконання одного або декількох конкретних завдань з надання послуг на термін, як правило, один – три роки. Орган державної (публічної) влади залишається основним постачальником інфраструктурної послуги населенню, а договором приватному партнерові передається лише частина його функцій. Приватний партнер повинен виконати обслуговування в рамках узгодженої вартості послуг, яка повинна відповідати вимогам, що встановлює державний сектор.

За договором надання послуг уряд сплачує приватному партнерові обумовлену плату за обслуговування. Досить часто в договорі можуть бути зафіксовані певні фінансові стимули приватному партнеру із скорочення операційних витрат і/або підвищення ефективності операційної діяльності. Уряд відповідає за фінансування будь-яких капітальних вкладень, необхідних для розширення або поліпшення такої системи надання послуг. Деякі варіанти цього виду контракту управління і постачання припускають державне фінансування витрат плюс винагороду приватного партнера формулі, де певні категорії витрат, такі, наприклад, як оплата праці, є фіксованими і приватний підрядник отримує премію тільки за витрати, які скорочено його зусиллями.

Переваги даної форми державно-приватного партнерства:

- відносно низький рівень ризикованості для приватного сектора;
- швидкий і суттєвий вплив на роботу й ефективність системи надання послуг;
- є засобом передачі технологій і розвитку управлінського потенціалу.

Недоліки даної форми державно-приватного партнерства:

- вимагає чіткого виконання вимог і нормативів державного сектора;

- не залучає капітальних вкладень з боку приватного сектора;
- механізми стимулювання приватного партнера обмежені, і тому можуть не відповідати загальним цілям.

Контракти під ключ. Такі контракти є однією з усталених моделей для об'єктів інфраструктури. Як правило, приватний підрядник обирається на конкурсній основі. Приватний підрядник проектує і будує об'єкт за фіксовану плату, яка не залежить від швидкості або загальної вартості реалізації всього проекту. Виконавець бере на себе ризики, пов'язані з фазами проектування і будівництва. Масштаби інвестицій приватного сектора в цій моделі, як правило, низькі й на короткий термін. У такій моделі не існує сильних стимулів приватного партнера для якнайшвидшого завершення проекту. Ця форма також відома як проектування та будівництво (DB: Design – Build). Приватний сектор проектує і будує об'єкти інфраструктури на основі будівельного контракту для подальшої експлуатації для задоволення запитів державного (публічного) сектора на послуги, часто надавані по фіксованій вартості. Таким чином, ризик за перевитрату передається приватному сектору [23].

Оренда/Аффермаж. У цій моделі орендар несе відповідальність за експлуатацію та обслуговування об'єкта інфраструктури і послуг, але загалом йому не потрібно здійснювати будь-яких великих інвестицій. Водночас дана модель застосовується в поєднанні з іншими моделями, такими як будівництво – володіння – експлуатація – передача (BOOT: Build – Own – Operate – Transfer): Структура приватного сектора одержує франшизу на фінансування, формування, будівництво й експлуатацію спорудження (а також на стягнення плати за використання) на певний період, після закінчення якого право власності повертається державі. У такому випадку термін контракту, як правило, набагато довший, і приватний партнер зобов'язаний внести значний обсяг інвестицій.

За договором оренди приватний партнер відповідає за обслуговування в повному обсязі і приймає на себе зобов'язання, пов'язані з якістю та стандартами обслуговування. Великі капіталовкладення здійснює державний сектор. Приватний партнер надає послуги за свій рахунок і ризик [91, с. 77]. Зокрема, він відповідає за збитки і за борги, неоплачені споживачами. З огляду на підвищений ризик приватного партнера, тривалість договору оренди, як правило, довша, ніж контракту на обслуговування і управління. Оренда не пов'язана з будь-яким продажем активів приватному сектору. Структура договору оренди зазначена на мал. 1.3.



Мал. 1.3. Структура договорів оренди

Переваги даної моделі:

– відділення використання коштів від розпорядження активами;

- можливість для приватного партнера приймати жорсткі управлінські рішення (наприклад, скорочення працівників);
- державний орган одержує стабільний потік коштів або забезпечується суспільна потреба, без необхідності управління, експлуатації і технічного обслуговування об'єктів.

Недоліки такі:

- відповідальність за капіталовкладення залишається за державою, оскільки приватні капіталовкладення не передбачені;
- приватний партнер не може поліпшити фізичну інфраструктуру самотійно, тому існує можливість технічних втрат і не впровадження інновацій.

Концесія. Концесії, або контракти на експлуатацію й утримання, передбачають передачу приватному сектору об'єктів державної власності і виконання ним функцій оператора-надавача певних послуг [36, с. 155]. Приватний сектор несе відповідальність перед споживачем як оператор послуг.

Мета укладання таких контрактів – підвищення операційної ефективності й поліпшення якості послуг, що надаються, а також залучення коштів з приватного сектора для фінансування об'єкта.

Приватний оператор покриває потреби в оборотному капіталі, а в деяких випадках він також фінансує заміну і модернізацію частини прийнятих активів [144, с. 90]. Фінансування основних капітальних вкладень з відновлення і розширення об'єкта залишається обов'язком державного сектора.

Приватна компанія одержує доходи, згенеровані державними або ж комунальними активами – інфраструктурним об'єктом, в обмін на фіксовані концесійні платежі й обов'язок експлуатувати об'єкт, підтримуючи його в працездатному стані (експлуатаційної готовності). Оскільки в такому разі ризики попиту приймає на себе приватна компанія, то вона зацікавлена в

досягненні максимальної експлуатаційної ефективності. Однак дана угода може стати прибутковою для приватної компанії лише в тому випадку, якщо послуги, що вона надає при експлуатації об'єкта, будуть відповідати вимогам, які висуваються з боку користувачів цими послугами. У держави при цьому залишаються будівельні ризики з модернізації об'єкта і капітального ремонту, витрати на які формуються з концесійних платежів.

Контракти на проектування, будівництво, фінансування й експлуатацію є найбільш довготерміновими і складними з усіх форм державно-приватного партнерства.

Перш ніж приступити до опису різних видів концесії, важливо зауважити, що, відповідно до законодавства окремих країн (наприклад, Франції і США), концесіями можуть називатися лише ті контракти, у рамках яких концесіонери покривають свої витрати повністю за рахунок проекту, тобто збору плати за свої послуги в споживачів, не вимагаючи в держави гарантій споживання або субсидій у процесі експлуатації об'єкта концесії.

В інших же випадках концесіями називають лише ті контракти, у рамках яких приватному сектору передаються права на вже існуючі об'єкти. Однак протягом останніх років у міжнародній практиці термін «концесія» застосовують майже для всіх видів контрактів на проектування, будівництво, фінансування, експлуатацію і передачу, поза залежністю від джерел доходу концесіонера або від ступеня завершеності об'єкта.

Таким чином, концесійні контракти передбачають здійснення суб'єктом приватного сектора не тільки функцій з управління, утримання й експлуатації об'єкта концесії, але також з його фінансування, будівництва або реконструкції. Іншими словами, на відміну від двох вищезазначених контрактів державно-приватного партнерства, у рамках концесійних контрактів концесіонер може прийняти на себе капітальні витрати по об'єкта. Крім того, у деяких випадках концесіонер приймає на себе відповідальність за надання супутніх послуг, наприклад, з виставляння рахунків на оплату

послуг, збір платежів й управління зв'язками з громадськістю. Державний сектор залишає за собою лише функції і права регулятора.

Концесійні контракти припускають упровадження істотних інституціональних змін переданого об'єкта. При концесіях суб'єкт приватного сектора створює спеціальну компанію (*special purpose company, special purpose vehicle*), відповідальну за реалізацію конкретно одного проекту [101, с. 51].

Головною метою концесійних контрактів є поліпшення якості послуг, скорочення витрат і ризиків державного сектора, розширення можливостей з розвитку інфраструктури.

На початковому етапі впровадження механізму концесії передбачалося, що концесійні проекти мають бути такими, що самоокуповуються, концесіонери, фінансуючи капітальні витрати на будівництво, розширення або відновлення об'єктів, відшкодовують їх з прибутку від надання послуг споживачам (рис. 1.6).

У зв'язку з цим, тарифи на послуги концесіонера встановлювалися на такому рівні, при якому відшкодовувалися б всі його витрати, а також був забезпечений достатній дохід на інвестиції.

Однак надалі, керуючись соціальними аспектами тарифоутворення на суспільні послуги, для зниження рівня тарифів концесіонера й уникнення зайвого навантаження на споживачів уряди деяких країн погодилися субсидіювати або компенсувати повністю або частково витрати концесіонера.

Концесійні механізми почали широко використовувати в тих сферах, у яких інфраструктурні проекти за своєю суттю не можуть бути такими, що самоокуповуються (наприклад, школи, лікарні, в'язниці). Таким чином, джерелом доходів концесіонера можуть бути як приватні споживачі його послуг, так і державний бюджет. Крім того, важливим аспектом концесійних контрактів залишається залежність обсягу відшкодування витрат

концесіонера від якості надаваних їм послуг, обумовлених показниками ефективності його діяльності.

Концесійні контракти, як правило, укладаються строком на 20–30 років і більше. Ступінь ризику приватного сектора – високий.

Приватна власність на активи. У цій формі участі приватний сектор залишається відповідальним за проектування, будівництво та експлуатацію об'єктів, і в деяких випадках державний сектор може відмовитися від права власності на активи на користь приватного сектора.

Завдяки об'єднанню проектування, будівництва та експлуатації в одному договорі, можуть бути досягнуті важливі переваги шляхом створення синергетичного ефекту. Водночас приватний партнер, який будує й експлуатує об'єкт, а також отримує винагороду тільки після успішного надання послуг у рамках заздалегідь затвердженого стандарту, не має стимулу до зниження якості та кількості послуг. Порівняно з традиційними моделями, у яких проектування, будівництво та експлуатація зазвичай розділяються, ця форма знижує ризики перевитрати коштів у процесі проектування і будівництва або вибору неефективних технологій, оскільки майбутні доходи приватного партнера залежать і від контролю витрат. Головні переваги державного сектора полягають в уникненні витрат на проектування і будівництво, передачу певних ризиків на приватного партнера і перспективу кращого проектування, будівництва та експлуатації.

Існують три основних форми цієї моделі:

- будівництво – володіння – експлуатація;
- приватна фінансова ініціатива;
- відчуження або продаж.

Будівництво – володіння – експлуатація (BOO: Build – Own – Operate): приватний сектор фінансує, будує, володіє й експлуатує спорудження або надає послугу на основі довічного володіння або оренди. Державні

обмеження встановлюються в оригінальній угоді і за допомогою функціонування постійного регулюючого органу [156, с. 34].

Це найбільш поширена форма участі приватного сектора в енергетичному секторі в багатьох країнах.

Приватна фінансова ініціатива. У цій формі приватний сектор аналогічно моделі ВОО будує, володіє й управляє об'єктом. Проте державний сектор (на відміну від користувачів у моделі ВОО) купує послуги у приватного сектора на основі довгострокової угоди. Приватна фінансова ініціатива накладає прямі фінансові зобов'язання держави в будь-якому випадку.

У межах цієї форми, права власності на активи в кінці терміну дії договору може бути передано державному сектору.

Відчуження або продаж. Це третій вид приватизації. У цій формі приватне підприємство купує пакет акцій державного підприємства. Однак придбання акцій не обов'язково може означати приватне управління підприємством. Повна ж приватизація припускає повну передачу справ державного сектора в приватний. Це може бути зроблено або шляхом прямого продажу або шляхом публічного розміщення акцій державного підприємства, яке акціонується.

Серед типових угод партнерства можна виокремити такі:

придбання – будівництво – експлуатація (ВВОО: Buy – Build – Operate): передача державного майна приватній квазідержавній структурі на умовах контракту, відповідно до якого майно має бути модернізовано й експлуатуватися певний період часу. Державний контроль здійснюється протягом дії контракту про передачу майна;

будівництво – експлуатація – передача (ВОТ: Build – Operate – Transfer): приватний сектор проектує, фінансує і будує нове спорудження на основі довгострокової концесійної угоди й експлуатує його в період дії цієї угоди. Після закінчення терміну дії угоди право власності повертається

державному сектору, якщо це право ще не перейшло через завершення проекту. Фактично така форма охоплює моделі BOOT і BLOT з єдиною відмінністю – за формою власності об'єкта;

будівництво – оренда – експлуатація – передача (BLOT: Build – Lease – Operate – Transfer): компанія приватного сектору одержує франшизу на фінансування, проектування. будівництво й експлуатацію орендованого спорудження (а також і стягнення плати зі споживачів слуги) на період оренди, вносячи рентну плату;

проектування – будівництво – фінансування – експлуатація (DBFO: Design – Build – Finance – Operate): приватний сектор проектує, фінансує, будує й експлуатує нове спорудження на основі та в період довгострокової оренди. Приватний сектор передає нове спорудження державному сектору після закінчення оренди;

участь у фінансуванні (Finance Only): структура приватного сектору (як правило, компанія з надання фінансових послуг) фінансує проект прямо або за допомогою різних механізмів. таких як довгострокова оренда або випуск цінних паперів (облігацій);

контракт на експлуатацію й обслуговування (O&M: Operation & Maintenance Contract): приватне підприємство, відповідно до умов контракту, експлуатує певний період часу майно, що належить державному сектору. Право власності на майно зберігається за державною структурою. (Багато хто не схильний розглядати таку модель як державно-приватне партнерство й називають такі контракти сервісними або контрактами на обслуговування);

право на експлуатацію (Operation License): приватний оператор отримує право (ліцензію) на виробництво і надання громадської послуги, як правило, на певний період. Така модель часто використовується в проектах з інформаційних технологій.

На практиці найчастіше трапляються змішані форми, які сполучають у собі окремі елементи структурованих вище типів контрактів. Вони дають

більше можливості об'єднати розвиток, фінансування, управління та інші операції з предметом договору.

1.2. Структура публічного управління публічно-приватного партнерства

Характеристика будь-якого об'єкта управління, передусім в аспекті державного менеджменту, на нашу думку, має три головні складові: нормативно-правове забезпечення, інституційна та змістовно-статистична. Нормативно-правову складову детально розглянемо в підрозділі 2.2 дисертації.

Особливим питанням організації діяльності державно-приватного партнерства в Україні, на наш погляд, є доцільність створення та функціонування його інституційної складової, зокрема, уповноваженого органу виконавчої влади з питань державно-приватного партнерства. Цей аспект регламентує ст. 22 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Зокрема, у ній визначено, що до повноважень такого органу належать: організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; підготовка пропозицій та здійснення заходів щодо формування й реалізації єдиної державної політики у сфері державно-приватного партнерства; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання; сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення державно-приватного партнерства; сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами;

проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення державно-приватного партнерства, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства; проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; проведення в рамках своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи; участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства; ведення обліку договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів; здійснення інших повноважень, передбачених законом.

У серпні 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України за № 459 як уповноважений орган виконавчої влади з питань державно-приватного партнерства затверджено Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Водночас аналіз діяльності цього органу у сфері державно-приватного партнерства не свідчить про те, що він на справді виконує всі покладені на нього функції.

Аналіз стану державно-приватного партнерства в Україні ускладнений тим, що даний вид економічної діяльності не обліковується державною статистикою країни і вихідні дані необхідно отримувати з різних джерел.

Одним з таких джерел, яке, на нашу думку, відіграє значну роль для аналізу стану розвитку державно-приватного партнерства в Україні, є статистична інформація бази даних Світового банку (<http://ppi.worldbank.org/index.aspx>), відповідно до якої можна оцінити тенденції державно-приватного партнерства в Україні порівняно з іншими країнами світу [16].

У базі даних Світового банку Україна належить до регіону «Європа та Центральна Азія». До цієї групи належать ще 22 країни, у тому числі країни СНД, країни колишньої Югославії і Туреччина. Загалом, діяльність у сфері державно-приватного партнерства в Україні відповідає загальносвітовим та регіональним тенденціям. Україна посідає третє місце за кількістю проектів державно-приватного партнерства (58) – після Російської Федерації та Туреччини. Їх кількість на 55,4 % перевищує загальнорегіональний показник. Аналогічно виглядають і показники інвестицій у проекти державно-приватного партнерства в Україні – 14,2 млрд дол. США (третє місце), що дорівнює середньому значенню. 58 проектів державно-приватного партнерства в Україні, здійснених протягом 1992–2014 років (табл. 1.1) – це 7,03 % від загальної чисельності реалізованих у регіоні проектів (820). Крім того, наприклад, якщо в регіоні загалом у 2012 році кількість проектів зменшилася порівняно з попереднім роком, то в Україні вона збільшилася і має найвищий показник за всю історію цієї діяльності [21, с. 6].

Таблиця 1.1

**Кількість проектів державно-приватного партнерства в Україні
у 1992–2014 рр. за секторами**

Рік	Енергетика	Телекомунікації	Транспорт	Водопостачання та каналізація	Усього
1992	0	1	0	0	1
1993	0	1	0	0	1
1994	0	0	0	0	0
1995	0	0	0	0	0
1996	0	3	0	0	3
1997	0	2	0	0	2
1998	6	1	0	0	7

1999	0	0	0	0	0
2000	0	1	0	0	1
2001	6	3	0	0	9
2002	1	0	0	0	1
2003	0	0	0	1	1
2004	0	0	0	0	0
2005	0	0	0	0	0
2006	1	1	0	0	2
2007	1	0	0	0	1
2008	1	0	0	1	2
2009	0	0	1	0	1
2010	4	0	0	0	4
2011	5	1	0	0	6
2012	16	0	0	0	16
2013	0	0	0	0	0
2014	0	0	0	0	0
Усього	41	14	1	2	58

Одною з особливостей розвитку державно-приватного партнерства в Україні є нерівномірність кількості проектів за роками. Як видно з табл. 1.1, діяльність у сфері державно-приватного партнерства в Україні за 21 рік її історії здійснювалася нерівномірно. У динаміці за 1992–2012 рр. спостерігається чотири періоди, протягом яких кількість проектів перевищує середнє значення, і водночас – п'ять років, коли проекти державно-приватного партнерства взагалі не реалізовувались. Більше половини періоду значення активності нижче за середнє [21, с. 7].

Схожим чином можна охарактеризувати ситуацію і з інвестиціями у проекти державно-приватного партнерства (табл. 1.2). Отже, особливістю є й нерівномірність розподілу інвестицій за роками.

Спостерігається також досить висока загальна сума інвестицій у проекти державно-приватного партнерства в Україні: за 1992–2014 рр. вона становила 14,64 млрд дол. США, а сума інвестиційних зобов'язань державних партнерів – майже 1,84 млрд дол. Цей показник є значним порівняно з країнами регіону.

Таблиця 1.2

**Інвестиції у проекти державно-приватного партнерства в Україні
у 1992–2014 рр. (млн дол. США)**

Рік	Інвестиційні зобов'язання уряду	Усього
1992	0	11
1993	65	72
1994	0	10
1995	0	18
1996	65	317
1997	9	187
1998	0	331
1999	0	242
2000	0	206
2001	160	415
2002	0	206
2003	0	370
2004	0	738
2005	0	1507
2006	4	869

2007	41	1429
2008	0	1566
2009	54	1185
2010	85	501
2011	1320	2816
2012	35	1164
2013	0	418
2014	0	61
Усього	1838	14639

Важливо акцентувати увагу й на тому, що навіть у роки, коли нові проекти державно-приватного партнерства не започатковувалися, інвестиційний потік за рахунок довготривалих проектів не мав нульового значення, тобто продовжувалися інвестиції за вже існуючими проектами.

Спостерігається незначний, на нашу думку, обсяг участі держави у фінансуванні проектів. Більшу частину періодів держава не брала фінансової участі в проектах державно-приватного партнерства, послідовно вона почала це робити з 2009 р. Зазначена тенденція свідчить про недостатню увагу, яку приділяє держава партнерству з приватним сектором, про що свідчить табл. 1.2.

Чільне місце в державно-приватному партнерстві в Україні посідають проекти в галузі телекомунікації та енергетики, проекти в галузі транспорту, водопостачання і каналізації мають незначні обсяги.

У секторі енергетики було реалізовано 71 % проектів державно-приватного партнерства і залучено 16 % коштів, у секторі телекомунікації – відповідно 24 і 82 % [21, с. 7]. Аналіз динаміки державно-приватного партнерства свідчить про те, що на початку 90-х років переважно реалізовувалися телекомунікаційні проекти, а згодом – енергетичні. Таке становище, на нашу думку, зумовлено тим, що в зазначений період

створювалася і розвивалася мережа стільникового зв'язку, і саме такі проекти було реалізовано. В енергетичному секторі більшість проектів розроблено в галузі електроенергетики та газопостачання.

Таблиця 1.3

**Розподіл кількості проектів державно-приватного партнерства
та інвестицій за секторами економіки**

Сектори	Підсектори	Кількість проектів	Усього інвестицій (млн дол. США)
Енергетика	Електроенергетика	30	2262
	Газопостачання	11	38
	Енергетика усього	41	2299
Телекомунікації	Мобільний зв'язок	14	11530
	Телеком усього	14	11530
Транспорт	Морські порти	1	130
	Транспорт усього	1	130
Водопостачання і каналізація	Утилізація	2	202
	Водопостачання і каналізація	2	202
Усього		58	14161

Особливістю сучасного державно-приватного партнерства в Україні є збільшення кількості енергетичних проектів зі створення екологічних, відтворювальних енергетичних комплексів (вітрова, геліоенергетика тощо). Реалізовано всього один проект у галузі транспорту і два – у галузі водопостачання та каналізації. Це суперечить світовим і регіональним тенденціям.

За досліджуваний період в Україні було два нереалізованих проекти державно-приватного партнерства в галузі телекомунікації, із загальною сумою інвестицій 340,6 млн дол. у США, у тому числі 8,5 млн дол. державних інвестицій [21, с. 9].

Розглядаючи моделі проектів державно-приватного партнерства, які використовувались в Україні (табл. 1.4), можна зробити висновок, що найбільш популярною формою було передання активів (приватизація), на другому місці – проекти під ключ.

Таблиця 1.4

**Розподіл проектів державно-приватного партнерства в Україні
за моделями**

Сектор	Концесії	Переда- вання активів	Проекти «під ключ»	Договори управління й експлуатації	Усього
Енергетика	0	31	10	0	41
Телеком	0	2	12	0	14
Транспорт	0	0	1	0	1
Водопостачання і каналізація	1	0	0	1	2
Усього	1	33	23	1	58

Найменш популярними моделями в Україні є концесії і договори управління та експлуатації. Усього було реалізовано по одному такому проекту в секторі водопостачання і каналізації на загальну суму 202 млн дол. США. Такі моделі, як передавання активів і проекти під ключ, мають відповідно 56 і 40 % від загальної кількості проектів та 19 і 79 % від загальної кількості інвестицій [21, с. 9].

За даними ще одного джерела інформації – Департаменту інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства

Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, узагальнених на основі інформації центральних та місцевих органів виконавчої влади, у нашій країні станом на 2014 рік на засадах державно-приватного партнерства реалізується 243 проекти (210 договорів концесії, 33 договори про спільну діяльність) [148].

Зазначені проекти реалізуються в таких сферах господарської діяльності:

- оброблення відходів (116 проектів, що становить 47,7 % від укладених угод);
- збір, очищення та розподілення води (79 проектів, що становить 32,5 % від укладених угод);
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури (17 проектів, що становить 7 % від укладених угод);
- виробництво, транспортування і постачання тепла (сім проектів, що становить 3 % від укладених угод);
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (п'ять проектів, що становить 2,1 % від укладених угод);
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (три проекти, що становить 1,2 % від укладених угод);
- управління нерухомістю (два проекти, що становить 0,8 % від укладених угод);
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт (один проект, що становить 0,4 % від укладених угод);
- забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем (один проект, що становить 0,4 % від укладених угод);
- інші (12 проектів, що становить 4,9 % від укладених угод) [148].

Щодо об'єктів державної власності укладено сім договорів концесії та 15 договорів про спільну діяльність, щодо об'єктів комунальної власності укладено 203 договори концесії та 18 договорів про спільну діяльність, переважно у сфері надання житлово-комунальних послуг, таких як забезпечення водопостачання жителів селищ, виробництва та постачання тепла й електроенергії, забезпечення послуг зі збору і вивозу сміття, надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері.

Крім того, на запит Мінекономрозвитку місцевими органами виконавчої влади визначено 321 об'єкт комунальної власності, щодо яких планується реалізовувати проекти із застосуванням механізму державно-приватного партнерства в таких сферах господарської діяльності, як збір, очищення та розподілення води – 103; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу – 47; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт – 32; оброблення відходів – 32; управління нерухомістю – 10; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури – 8; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції – 8; охорона здоров'я – 4; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії – 4; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем – 2; інші – 71 [148].

Отже, загальний огляд діяльності у сфері державно-приватного партнерства в Україні за часи незалежності свідчить про те, що загалом ця діяльність здійснюється, її нормативно-правове та інституційне забезпечення перебуває на стадії формування, кількісні і якісні показники обсягів проектів державно-приватного партнерства здебільшого зростають і загалом відповідають світовим та європейським тенденціям. Водночас, на нашу думку, наведені матеріали свідчать про те, що стан державного управління у

сфері державно-приватного партнерства ще не досяг оптимальних показників.

Так, навіть дані статистики свідчать про те, що уповноважений орган (на даний момент – департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства Міністерства економічного розвитку і торгівлі України) не повною мірою володіє існуючою інформацією. Це підтверджується тим, що наведені ним дані про статистику державно-приватного партнерства в Україні не збігаються з даними Світового банку, що свідчить, на наш погляд, про те, що цей орган ще не повною мірою реалізовує покладені на нього функції.

Проаналізуємо якісні характеристики державно-приватного партнерства в Україні.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство», визначення державно-приватного партнерства, з одного боку, є досить масштабним, тобто виділяє дві сторони партнерства – державну та приватну, а з другого – має занадто загальний характер. Практично те саме стосується регламентації ознак, видів та форм діяльності в рамках державно-приватного партнерства.

Так, у статті 1 Закону визначено ознаки державно-приватного партнерства: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності, ніж у випадку здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; тривалість відносин (від 5 до 50 років); передавання приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Законом визначено 11 сфер діяльності, в яких дозволено застосовування державно-приватного партнерства. Як виняток визначено, що в тих видах господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється

здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям, державно-приватне партнерство не застосовується (ст. 4.2). При цьому, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що формально до форм державно-приватного партнерства належать будь-які договори, крім угод про розподіл продукції, які регулюються відповідним Законом. Однак у тексті Закону зазначено лише договори про концесію та спільну діяльність. Інші форми проходять як інші договори. Однак, зважаючи на вітчизняну практику та підходи держслужбовців, на яких покладено функції організації державно-приватного партнерства, вважаємо цей перелік у край обмеженим і таким, що не дозволяє застосовувати поширені у світовій практиці форми.

Стаття 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначає такі сфери застосування державно-приватного партнерства: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобуток; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та (або) експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю.

У цій же статті Закону дозволено застосування механізмів державно-приватного партнерства і в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які, відповідно до закону, дозволяється здійснювати винятково державним підприємствам, установам та організаціям.

На нашу думку, перелік сфер застосування не є вичерпним. Так, упущене будівництво соціально-культурних і побутових об'єктів крім

зазначених, не виокремлено сферу житлово-комунального господарства, упущена сфера управління (практично всі види контрактів на управління) та ін.

Здійснення державно-приватного партнерства в зазначених сферах передбачає виконання однієї або кількох таких функцій: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування; а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства (п. 3, ст. 4). Не взято до уваги таку важливу функцію, як управління.

Стаття 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство» як об'єкти державно-приватного партнерства визначає об'єкти, які перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим. Ними можуть бути: існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр, а також створювані чи придбані об'єкти.

Передача об'єктів, які перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Після припинення дії договору об'єкти підлягають поверненню державному партнеру. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, має державний партнер. Об'єкти державно-приватного партнерства не можуть бути приватизовані протягом усього терміну здійснення державно-приватного партнерства (пп. 3–5 ст. 7). На наш погляд, і в цьому положенні є певні недоопрацювання, адже певна частина контрактів державно-приватного партнерства у світовій практиці передбачає передачу прав власності приватному партнеру.

Питанням джерел фінансування проектів державно-приватного партнерства присвячено ст. 9 Закону, яка визначає, що фінансування проектів державно-приватного партнерства може здійснюватися за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством. Викликає подив, що зазначена стаття майже вдсятеро менша за обсягом за попередню, хоча питання фінансування, як вважаємо, не менш важливі, ніж регламентація земельних відносин, тобто дана стаття Закону має суто декларативний характер.

Організаційно-процедурні питання стосовно прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства регулюються частиною III Закону України «Про державно-приватне партнерство» (ст. 10–13). Як зазначено в Законі, пропозиції щодо можливого об'єкта та предмета державно-приватного партнерства готуються відповідними органами виконавчої влади або особами, які можуть бути приватними партнерами і подаються до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України.

Процедура вибору приватної сторони для укладення договорів у рамках державно-приватного партнерства здійснюється винятково на конкурсних засадах (ст. 14–17). Порядок проведення таких конкурсів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. за № 384.

Проведенню конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства передуює визначення ключових аспектів перспективного проекту, а саме: строк, форма реалізації та основні етапи здійснення проекту державно-приватного партнерства; хто виступає державним партнером та якими є об'єкти державно-приватного партнерства; обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні проекту; основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; основні критерії визначення переможця конкурсу. Крім того, регламентовано суто процедурні

питання: граничний термін подання заявок на участь у конкурсі; граничний термін проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

Як і для процедур державних закупівель, Закон про державно-приватне партнерство передбачає регламентацію порядку оприлюднення інформації, пов'язаної з конкурсною процедурою та її результатами. Зокрема, заборонено розголошення будь-якої інформації стосовно проведення конкурсу, його учасників, оцінки пропозицій тощо; чітко визначено процедуру оприлюднення інформації про підсумки конкурсу, аспекти відбору його переможця та підстави для відхилення інших пропозицій.

Згідно зі ст. 17 Закону про державно-приватне партнерство, на підставі результатів конкурсу укладається договір між державним партнером – органом влади, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства, та приватною стороною – переможцем конкурсу. Такий договір обов'язково повинен укладатися лише на умовах, які запропоновані під час конкурсу і затверджені в результаті конкурсної процедури.

У п. 3 ст. 17 йдеться про те, що інформація про укладення договору про проект державно-приватного партнерства повинна передаватися до спеціалізованого органу виконавчої влади, уповноваженого на ведення обліку договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, але, на жаль, цей орган досі не створено.

Порядок зміни, доповнення або розірвання за згодою сторін чи в судовому порядку договорів державно-приватного партнерства регламентується п. 4 ст. 17 Закону.

Вважаємо, що украй важливим є питання щодо обсягів та форм участі держави в реалізації проекту державно-приватного партнерства, державних гарантій та фінансування. Більшість зазначених питань регламентується ст. 18 Закону України «Про державно-приватне партнерство». Зокрема, у ній йдеться про те, що така державна підтримка може надаватися шляхом надання гарантій та фінансування органами державної і місцевої влади,

згідно із загальнодержавними та місцевими програмами. Як зазначено у п. 2 ст. 18, рішення про надання такої підтримки проекту державно-приватного партнерства приймається залежно від права власності на об'єкт державно-приватного партнерства відповідним органом влади. Порядок надання державної підтримки встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Важливим для розвитку державно-приватного партнерства в Україні, на нашу думку, є встановлена законом можливість участі в цій діяльності іноземних приватних осіб (ст. 19). Нею встановлюється національний правовий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Гарантії прав приватних партнерів викладено у ст. 20 Закону про державно-приватне партнерство. У ній, зокрема, зазначено, що держава гарантує дотримання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, дотримання прав і законних інтересів приватних партнерів. Також встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов'язану зі здійсненням проекту державно-приватного партнерства, крім випадків, встановлених законом.

Важливим, на наш погляд, є питання про тарифи на послуги в рамках державно-приватного партнерства. Це питання регламентується п. 3 ст. 20 Закону. Йдеться про те, що в разі, якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення державно-приватного партнерства, встановлені в розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх витрат у порядку, встановленому законодавством. У випадку, коли ціни (тарифи) на послуги приватного партнера підлягають державному

регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інше не передбачено договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства. Розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом терміну дії договору витрат приватного партнера на здійснення інвестицій. На наш погляд, правова дефініція стосовно компенсацій інвестиційної складової звичайно дуже доцільна, але в такому разі, не йдеться про можливість отримання приватним партнером якогось прибутку, що зводить нанівець доцільність його участі в проекті.

Важливим аспектом державних гарантій організації з діяльності державно-приватного партнерства, на нашу думку, є те, що пп. 4–5 ст. 20 Закону визначено, що до прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом терміну його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

Суттєвим є також дефініція про те, що в разі прийняття органами державної влади або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм унаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі. Приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх

обов'язків, передбачених законодавством України, у порядку, встановленому законодавством України. Тобто в Законі задекларовано певні гарантії для приватної сторони стосовно виникнення політичних та пов'язаних з ними економічних ризиків.

Таке недосконале регулювання дає можливість для моделювання певних правових конструкцій з метою формального приведення діяльності у відповідність з нормами Закону. Наприклад, проекти типу BOT (Build, Operate, Transfer – будівництво, управління, передача) є варіантом здійснення державно-приватного партнерства, коли приватний партнер здійснює будівництво об'єкта державно-приватного партнерства за свій рахунок і на свій ризик (іноді ризики можуть розподілятися між державним та приватним партнером згідно з договором) та набуває права власності на нього. Після закінчення передбаченого договором терміну, протягом якого приватний партнер отримує прибуток від експлуатації об'єкта і відшкодовує витрати на будівництво, об'єкт концесії передається у власність державному партнеру. У договорі може бути передбачене право приватного партнера на продовження управління об'єктом після передавання його у власність державному партнеру.

Договори за схемою BOT належать до особливого різновиду договорів, близьких за суттю до концесійних. Проте головна відмінність таких договорів від договорів концесії полягає в тому, що вони передбачають перебування збудованого об'єкта у власності приватного партнера протягом певного терміну (до передання об'єкта державному партнеру). Договори концесії виключають можливість отримання концесіонером права власності на об'єкт державно-приватного партнерства.

Така форма державно-приватного партнерства широко використовується в багатьох державах, як правило, для будівництва об'єктів інфраструктури, які потребують значних фінансових затрат, зокрема, автострад, трубопроводів, електростанцій, аеропортів, тунелів, стадіонів

тощо. В Україні ж здійснення державно-приватного партнерства в такій формі фактично забороняється після набрання чинності Законом. Річ у тому, що ч. 1 ст. 7 Закону визначає об'єктами державно-приватного партнерства такі, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим. Закон не передбачає можливості здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів, які перебувають у власності приватного партнера.

На нашу думку, Закон необґрунтовано обмежує можливості перебування об'єктів державно-приватного партнерства в приватній власності, фактично встановлюючи заборону і щодо таких випадків, коли об'єкт не був переданий з державної чи комунальної власності приватному партнеру, а первісно перебуває у приватній власності.

Затверджений у законодавстві порядок відшкодування збитків проектів державно-приватного партнерства означає, що перспектива отримати відшкодування збитків приватному партнеру, завданих діями або бездіяльністю державних (місцевих) органів стосовно встановлення цін на послуги, що надаються у процесі здійснення державно-приватного партнерства, у розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), чи без урахування інвестиційної складової, навіть після прийняття рішення судом залежить від наявності бюджетних асигнувань на рахунку органу, що завдав шкоди.

Це виключає з числа можливих майже всі види державно-приватного партнерства у сфері виробництва й постачання комунальних послуг та енергоносіїв, за винятком концесії та набуття в користування земельних ділянок терміном на 50 років для реалізації інвестиційних проектів.

Закордонний досвід державно-приватного партнерства містить у собі багато проектів, які дуже різноманітні, але поєднуються загальною концепцією. Вона полягає в тому, що досягнення більш сприятливого співвідношення ціни і якості в наданні послуг, які традиційно надавалися

державним сектором, можливо завдяки використанню потенціалу приватного сектора.

Результати порівняння стану реалізації проектів державно-приватного партнерства та розвинених країнах, передусім у країнах Європейського Союзу, свідчать про те, що в Україні, на відміну від зазначених країн, провідними є проекти в енергетиці та телекомунікаціях, проекти ж у галузях охорони здоров'я, освіти, будівництва доріг та інші практично відсутні.

На відміну від країн Європейського Союзу, в Україні рівень реальної участі державного сектора в проектах державно-приватного партнерства мінімальний, до 2009 р. будь-які елементи, пов'язані із залученням державних коштів або гарантуванням держави фінансування державно-приватного партнерства, були відсутні.

Слід також відзначити превалювання в загальному обсязі проектів державно-приватного партнерства в Україні такої моделі, як передача активів (приватизація). Проблеми приватизації в нашій країні є досить гострими, сама приватизація, з одного з основних елементів розвитку національної економіки і здійснення ринкових перетворень, через недосконалість законодавства, неефективність державного управління і контролю в цій сфері, значною мірою по суті перетворилася на засіб збагачення окремих осіб та утворення національного олігархату. Усе це створює загрозу національній безпеці України в економічній і соціальній сферах, передусім у період нестабільності на сході країни. Як було зазначено вище, модель передачі активів в Україна займає майже 57 % у всій сукупності проектів державно-приватного партнерства. По суті – це не модель державно-приватного партнерства, а просто грошова приватизація під його егідою.

Проведений аналіз свідчить про низький рівень системи державного управління державно-приватним партнерством. На наш погляд, це обумовлено, насамперед, недоліками нормативно-правової бази, а також фактичною відсутністю відповідної інституції. Далі ми розглянемо основні

причини існуючого стану, виокремимо нагальні проблеми та сформуємо рекомендації стосовно перспектив подальшого розвитку державно-приватного партнерства в Україні на основі досвіду Європейського Союзу та інших розвинених країн.

1.3. Місце адміністративного договору в системі публічно-приватного партнерства

У попередніх параграфах нашої роботи ми розкрили сутність та зміст поняття «публічно-приватне партнерство», однак вважаємо за необхідне, розглядаючи питання щодо визначення місця адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві, акцентувати увагу на змісті цього поняття, оскільки саме воно є ключовим елементом зроблених у подальшому нами висновків.

Загалом, термін «Public – Private Partnership» дослівно перекладається як публічно-приватне партнерство, і в більшості країн вживається для позначення різноманітних форм співробітництва між державою та господарюючими суб'єктами.

Інститут вітчизняної теорії правової науки (на початку роботи ми розглядали переважно погляди зарубіжних учених) і визначається, і характеризується по-різному. Аналіз теоретичних та нормативних джерел свідчить, що відносини між державою та недержавними суб'єктами визначаються як державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, приватно-державне партнерство тощо. Так, С.Грищенко визначає партнерство державного і приватного секторів як таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг [97, с. 42]. На

думку Б. Вінницького, державно-приватне партнерство (публічно-приватне партнерство) – це система відносин між органом публічної влади (управління) та приватною організацією, в яких приватній організації надається більша роль у плануванні, фінансуванні та реалізації певної послуги для населення, ніж при використанні традиційних процедур співпраці (наприклад, тендеру), і менше, ніж при використанні механізму приватизації (науковець вживає поняття як ідентичні – авт.). При цьому захист державних і комунальних інтересів гарантується положеннями нормативних актів та укладених договорів [29, с. 25].

На думку І.В. Запатріної, державно-приватне партнерство являє собою інституціональний та організаційний альянс державної влади й приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значимих проектів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг у масштабах усієї країни або окремих територій [47, с. 53]. Однак, акцентуючи увагу на ролі цього інституту у сфері надання публічних послуг, науковець визначає його як публічно-приватне партнерство. Водночас І.В. Запатріна констатує, що застосування публічно-приватного партнерства при наданні публічних послуг є актуальним для українського суспільства у зв'язку з тим, що (хоча не з усіма вищезазначеними підставами ми можемо повністю погодитись):

- стан надання публічних послуг в Україні негативно сприймається населенням і бізнесом та потребує поліпшення;
- залучення приватного сектора для надання публічних послуг не вимагатиме суттєвого вдосконалення правового регулювання у сфері бюджетної підтримки та збільшення її обсягів;
- передача низки публічних послуг приватному бізнесу дасть змогу розвантажити державних службовців від рутинної праці та зосередитися на вирішенні стратегічних питань розвитку, удосконаленні правового регулювання тощо [47, с. 37].

Цікавим є підхід до визначення державно-приватного партнерства Ф.В. Узунова, який зауважує, що це поняття необхідно розглядати як у широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні державно-приватне партнерство – це система правових норм, що утворює самостійний міжгалузевий державний інститут управління, який регулює громадські відносини, пов'язані із взаємодією держави, в особі уповноважених нею органів, а також суб'єктів, в особі уповноважених органів місцевого самоврядування та юридичними особами (у тому числі індивідуальними підприємцями), зареєстрованими у встановленому законом порядку, і фізичними особами з метою досягнення суспільно важливих і корисних цілей і розв'язання завдань у процесі реалізації функцій держави [153, с. 19]. Також, на його думку, у понятті державно-приватного партнерства чітко окреслюються риси саме міжгалузевого державного інституту управління, норми якого ґрунтуються на нормах конституційного, цивільного, адміністративного, цивільного процесуального та арбітражного процесуального права.

Таким чином, незважаючи на різні визначення поняття державно-приватного партнерства, усі науковці дотримуються єдиного погляду, що останнє є однією з найбільш ефективних форм співробітництва між публічним і приватним секторами.

Водночас зауважимо, що термінологія не розробляє спеціальні підходи до побудови понять і визначень, які, по суті, і розкривають їхній зміст. У такому разі винесення складової «державно» на перше місце в понятті, що розглядаємо, характеризує як сферу виникнення цих правовідносин, так і їх ініціатора, яким виступає держава в особі її уповноважених органів, метою яких є реалізація функцій держави, спрямована на досягнення корисних цілей для суспільства. Але слід звернути увагу на те, що, на наш погляд, не зовсім правильно та коректно використовувати саме термін «державно-приватне партнерство», необхідно зазначати «публічно-приватне партнерство»,

оскільки суб'єктами владних повноважень, які вступають у правовідносини, є не лише органи держави, а й органи місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р., державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору, у порядку, визначеному цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства [108].

Отже, публічно-приватне партнерство є одним з видів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які виступають від імені держави, що здійснюється на основі договору. У зв'язку з цим, виникає цілком логічне запитання: на основі якого саме договору воно здійснюється?

Загалом, діяльність публічної адміністрації реалізується на практиці в конкретних формах і за допомогою конкретних методів. Під формами діяльності останньої в теорії адміністративного права розуміють зовнішню виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції на виконання поставлених перед ними завдань, яка призводить до настання певних наслідків. Однією з таких форм і виступає адміністративний договір.

Незважаючи на недостатню вивченість та неоднозначність поглядів науковців щодо поняття адміністративного договору, воно не є новим для теорії адміністративно-правової науки.

Ще у 1908 р. В.В. Іванівський, характеризуючи відносини між органами влади і громадянами, зазначав, що «приватні особи добровільно і вільно, за згодою з органами влади, вступають у відправлення службових

обов'язків; однак, оскільки вступ зроблено, виникають уже публічно-правові відносини посадових осіб, з одного боку, до різних видів державних установ, з іншого боку – до приватних осіб» [51, с. 350–351]. Відомий російський адміністративіст А.І. Єлістратов розглядав адміністративно-правові договори як різновид адміністративних актів, зазначаючи, що вони, так само реальні, як і договори приватного права. Учений зауважував, що в правовій демократичній державі управління не може здійснюватися шляхом одних односторонніх імперативних повелінь. На його думку, «... панування односторонньої адміністративної волі – пряма спадщина абсолютизму. З розвитком політичної свідомості індивіда, з гігантським зростанням вільних асоціацій громадян таких видів володарювання в сучасній державі поступово втрачає під собою ґрунт» [44, с. 161]. Крім того, учений зазначав, що навіть у разі укладення приватноправових договорів між державою та приватною особою посадові особи чи установи діють як представники державної влади: «ми не можемо, однак, допустити, начебто адміністративні установи й особи не діють у даному випадку як представники влади державної: у чому б не виявлялася їхня діяльність у рамках їхньої законної компетенції, вона завжди залишається здійсненням функцій державного управління» [44, с. 162]. Таким чином, А.І. Єлістратов стверджував, що юридична рівноцінність волі учасників адміністративного договору настільки ж можлива, як і при укладенні цивільно-правового договору. Особливої уваги вчений надавав концесійним договорам про залучення адміністрацією приватних підприємців до співробітництва, визначаючи їх саме як публічно-правовий акт. Оскільки концесіонер приймає на себе обов'язки з виконання функцій публічної служби, то йому надається визначене публічно-правове становище.

На думку А.Ф. Євтихієва, адміністративні договори – це переважно примусові угоди, які мали широке застосування у перші роки радянської влади (договори майнового страхування; договори соціального страхування,

які мали примусовий характер для підприємців). Також адміністративними договорами він вважав договори між приватними особами чи приватними організаціями – з одного боку, і державними установами – з іншого, про утримання доріг, мостів, громадських шкіл та інших будівель [42, с. 189].

За часів становлення радянської доктрини адміністративного права цікавою є позиція Ц.А. Ямпольської, яка розглядала договори, що укладаються між державними органами і громадянами як адміністративні, допускаючи при цьому нерівність сторін за договором, констатує, що «договірна конструкція адміністративно-правових відносин, навіть за умови нерівності сторін, є більш демократичною, ніж конструкція правовідносин, які виникають на базі односторонніх владних дій» [164, с. 134].

Б.П. Курашвілі правовою основою для укладення управлінського договору визначає як пряме нормативне чи індивідуальне розпорядження вищих органів влади й управління, так і власну ініціативу сторін, їхній вільний розсуд, що уможливорює виявлення управлінської ініціативи [71, с. 53].

Серед сучасних українських учених-адміністративістів, наприклад, В.Б. Авер'янов зауважує, що адміністративний договір означає угоду не про перерозподіл владних повноважень між сторонами, а угоду між ними з приводу форми чи способів спільної реалізації цих повноважень, координації зусиль для досягнення якихось спільних результатів управлінської діяльності, виокремлюючи відповідно функціонально-управлінські договори та адміністративні договори між державними і недержавними організаціями [8, с. 294].

На думку Ю.П. Битяка, адміністративний договір – угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди є суб'єктом виконавчої влади. Це багатосторонній акт, за допомогою якого виникають, змінюються або припиняються взаємні права й обов'язки сторін [6, с. 153]. Ми не можемо погодитись з таким трактуванням поняття адміністративного

договору з точки зору суб'єктності правовідносин, оскільки ними можуть виступати не лише органи виконавчої влади, а й інші суб'єкти публічної адміністрації (наприклад, органи місцевого самоврядування тощо).

Ми поділяємо думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко стосовно того, що адміністративний договір – це система взаємних зобов'язань між названими в акті управління суб'єктами, формування і виконання яких здійснюється з метою вирішення визначених державою завдань. В адміністративному договорі інтегруються функції публічної адміністрації і функції сторін. Таким чином, як зазначають учені, в адміністративному договорі інтегруються функції держави і функції сторін. До функцій держави (органів публічної адміністрації) належать: визначення завдань; вибір виконавців; прийняття адміністративного акта, яким сторони зобов'язуються до вступу в договірні відносини; встановлення відповідальності сторін за відмову від участі в договірних відносинах; оцінка діяльності сторін і юридичне визнання того, що поставлене завдання вирішене.

До функцій сторін належать: вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставлених завдань; розроблення механізму спільного використання цих засобів; визначення ролі і місця кожної із сторін у даному механізмі; прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених межах і за узгодженою схемою; встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань; юридичне оформлення договірних відносин [60, с. 208].

При дослідженні поняття адміністративного договору надзвичайно корисним буде вивчення досвіду зарубіжних країн, у яких останній часто використовується в повсякденних відносинах та існування якого не піддається жодним сумнівам. Під адміністративними договорами в низці зарубіжних країн розуміються «вольові угоди, які пов'язують двох суб'єктів публічного права чи суб'єкта публічного права і суб'єкта права приватного (як виняток – двох суб'єктів приватного права), які укладені для досягнення

цілей, що становлять суспільний (публічний) інтерес» [4, с. 146]. Причому сфери укладення адміністративних договорів можуть бути найрізноманітнішим й укладатися з приводу управління громадськими службами (наприклад, договір концесії, відповідно до якого суб'єкт публічної адміністрації передає приватній особі управління певною сферою послуг); придбання чи оренда майна; оформлення відносин з найму персоналу тощо.

Існують два підходи до визначення адміністративних договорів, а саме, угоди визнаються адміністративними згідно із законодавчим визначенням і судовою практикою. Так, наприклад, у Німеччині публічно-правовими визнаються мирові угоди, що укладаються між органом публічного управління та громадянином. Відповідно до закону про адміністративну процедуру Естонії, публічно-правовий договір – це угода, що регулює адміністративно-правові відносини. Стаття 96 цього Закону зазначає, що як мінімум однією стороною публічно-правового договору є держава, орган місцевого самоврядування, інша публічно-правова юридична особа або приватна юридична особа чи фізична особа, що виконує на підставі закону функції публічної адміністрації [5, с. 384].

Адміністративне законодавство зарубіжних країн передбачає два види адміністративних угод – координаційні та субординаційні. Під першими розуміють договори між суб'єктами публічного права з метою координації їх діяльності (наприклад договори між двома органами місцевого самоврядування щодо масштабного будівництва якогось об'єкта), а під другими – договори між суб'єктами, що перебувають у підпорядкуванні один до одного. Це можуть бути договори як між двома органами публічної адміністрації різного організаційного рівня, так і між суб'єктом публічної адміністрації та громадянином [5, с. 153].

Таким чином, проблема адміністративного договору як одна з правових форм діяльності публічної адміністрації набуває особливої актуальності в

умовах зростання ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також з розвитком договірних зобов'язань у публічно-правових відносинах, які спрямовані не лише на зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері діяльності публічної адміністрації, а й на створення правових механізмів для вирішення тих завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів на всіх організаційних рівнях публічного адміністрування. Традиційно публічно-правове регулювання здійснюється переважно за допомогою імперативних методів і приписів, що здійснюють владний вплив на волю і поведінку фізичних та юридичних осіб, спонукаючи їх до дії для досягнення загальних цілей і задоволення публічних інтересів. Публічне право використовує й договірне начало як особливий спосіб правового регулювання.

В Україні адміністративний договір набув особливої актуальності лише в останні роки, що пояснюється виникненням нових ринкових відносин та визнанням України країною з ринковою економікою, використанням диспозитивного та реординаційного методів регулювання суспільних відносин тощо.

У юридичній літературі адміністративний договір часто відносять до актів застосування норм адміністративного права. Водночас він має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування. Ми поділяємо думку І.Д. Пастуха стосовно того, що адміністративний договір може перебувати у взаємозв'язку з адміністративним актом, його може бути:

1) укладено безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, ч. 5 ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори (наприклад, про делегування повноважень);

2) укладено на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації;

3) укладено на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта;

4) використано як підставу для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру.

Для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів [73, с. 209].

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є правовим актом застосування норм права, унаслідок чого реалізується компетенція публічної адміністрації. За його допомогою визначаються та встановлюються адміністративно-правові відносини.

Адміністративний договір, як правило, ґрунтується на адміністративно-правових нормах та виступає регулятором публічно-правових відносин. Але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і можуть регулюватися не лише нормами адміністративного, а й інших галузей права. У зв'язку з цим, виникає проблема щодо визначення того, чи є ті чи інші відносини публічно-правовими чи приватноправовими. Отже, для вирішення питання стосовно того, чи є певні відносини саме публічно-правовими, необхідно враховувати такі критерії:

1) суб'єктність правовідносин. У публічно-правових відносинах обов'язковим учасником є особа, яка бере в них участь для здійснення саме владних повноважень, у приватноправових – учасники (навіть якщо це суб'єкти владних повноважень, реалізують виключно свою цивільну правоздатність);

2) правове становище учасників відносин. Публічно-правові відносини характеризуються підпорядкуванням одних суб'єктів іншим, що

наділені владними повноваженнями, згідно з якими має право визначати для підпорядкованих суб'єктів порядок і підстави реалізації їх прав;

3) правовий метод регулювання правовідносин. У публічно-правових відносинах їх учасники можуть діяти лише у випадках та у спосіб, передбачені законом. У приватноправових – за власною ініціативою і у вибраний ними спосіб, що не суперечить закону;

4) визначення інтересів. Основу публічно-правових відносин становлять публічні інтереси, що відображають потреби «цілого» (держави, суспільства, територіальної громади тощо) [87, с. 112]. Приватні інтереси пов'язані – це інтереси конкретної особи.

Отже, особливості адміністративного договору виявляються через правовідносини, що він регулює, та у його порівнянні з цивільним договором, відповідно до чого можна виділити такі характерні ознаки адміністративного договору:

1) обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин є представник публічної адміністрації як системи організаційно-структурних утворень, що на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах;

2) учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі (владний суб'єкт зберігає повноваження адміністративного характеру і несе певні зобов'язання перед іншою стороною). На відміну від нього, цивільно-правовий договір є актом, заснованим на угоді сторін. Права й обов'язки учасників договору регулюються нормами цивільного права. Жодна сторона цивільно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої;

3) публічна адміністрація в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, її статус визначається її компетенцією. Коли орган стає учасником цивільно-правової угоди, його правовий статус визначається цивільною правоздатністю;

4) метою адміністративних договорів є, головним чином, реалізація публічних (суспільних) інтересів (договори у сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби тощо), водночас метою більшості приватноправових договорів є індивідуальний (приватний) інтерес;

5) адміністративні договори, як правило, мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права;

6) адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін;

7) підставою укладення адміністративного договору є інший адміністративно-правовий акт;

8) спірні питання, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному або судовому порядку;

9) підвищені вимоги до форми і змісту адміністративних договорів, які укладаються виключно в письмовій формі. Цивільні угоди можуть укладатися як у письмовій, так і в усній формі, або навіть у формі так званої мовчазної згоди;

10) відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може бути як майновою, так і немайновою і мати адміністративний, дисциплінарний чи цивільно-правовий характер.

Сьогодні в Україні поняття адміністративного договору має законодавче закріплення. Відповідно до п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [59].

Зважаючи на велику різноманітність адміністративних договорів, їх можна класифікувати за такими підставами:

1) за предметом:

- договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання);
- договори у сфері управління державною власністю;
- договори, що забезпечують державні потреби (державне замовлення, державні контракти);
- контракти з державними службовцями;
- фінансові та податкові угоди;
- договори про взаємодію, співпрацю;
- концесії та інвестиційні угоди;
- договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, охорона громадського порядку та майна тощо);

2) за суб'єктами:

- між суб'єктами публічної адміністрації;
- між публічною адміністрацією та недержавними організаціями;
- між публічною адміністрацією та громадянами;

3) за характером взаємовідносин суб'єктів розрізняються:

- договори суб'єктів, які не володіють контрольними, наглядовими повноваженнями чи іншими спеціальними повноваженнями один щодо одного;
- договори, в яких один із суб'єктів володіє будь-якими спеціальними повноваженнями щодо іншої сторони (сторін).

Отже, розглянувши теорію адміністративного договору та особливості публічно-правових правовідносин, можна стверджувати, що договори, які укладаються в рамках публічно-приватного партнерства, є саме адміністративними договорами. Обґрунтуємо цей висновок.

Відносини, які виникають, змінюються і припиняються в рамках публічно-приватного партнерства, є саме публічно-правовими. Згідно із законодавством, у рамках публічно-приватного партнерства можуть

укладатися договори про концесію, спільну діяльність та ін. Цивільний і Господарський кодекси містять поняття концесійних договорів. Проте в цивільному праві даний вид договору полягає в тому, що один суб'єкт підприємницької діяльності за винагороду надає іншому суб'єкту підприємницької діяльності право використання своїх засобів індивідуалізації (фірмове позначення, торговельну марку тощо) і постійне консультативне сприяння в організації підприємницької діяльності [84, с. 797]. Тобто між цими суб'єктами складаються виключно цивільно-правові відносини. Дещо складнішим є питання з такими договорами в господарських правовідносинах. Так, згідно зі ст. 406 Господарського кодексу України, концесія – це надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору.... права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття на себе відповідних зобов'язань [34]. На наше переконання, договори концесії, що укладаються в рамках публічно-приватного партнерства, регулюють саме публічно-правові відносини, оскільки, по-перше, у рамках даного договору, публічні партнери діють як представники держави, здійснюючи від її імені певні функції, по-друге, відповідно до положень ст. 4 Господарського кодексу України, не є предметом регулювання «адміністративні та інші правовідносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання» [34].

1. Учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі. Так, п. 2, ст. 5 вказаного Закону визначає, що вид договору, який укладається в рамках державно-приватного партнерства, визначається органом, що приймає рішення про здійснення державно-приватного

партнерства. Крім того, згідно зі ст. 13 цього Закону, рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймає Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган (щодо об'єктів комунальної власності – місцеві ради) [34].

2. Підставою виникнення публічно-партнерських договірних відносин є адміністративно-правовий акт. Так, наприклад, у грудні 1999 р. було підписано першу в Україні концесійну угоду між Укравтодором та консорціумом «Концесійні транспортні магістралі» на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги Львів - Краковець, правовою основою якої був Указ Президента України «Про концесію на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів – Краковець» від 4 липня 1998 р. № 739/98. Договір між Укравтодором та ВАТ «Виробничо-наукова компанія «Розточчя СТ» на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги Львів-Броди було укладено на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України «Про надання ВАТ «Виробничо-наукова компанія «Розточчя СТ» концесії на будівництво та експлуатацію автомагістралі «Львів-Броди» від 16 листопада 2002 р. № 658-р. [161].

3. Договори про публічно-приватне партнерство завжди укладаються виключно в письмовій формі.

Отже, враховуючи вищевикладене та керуючись положеннями теорії адміністративного договору й законодавчого регулювання публічно-приватного партнерства, можна дійти висновку, що всі договори, які укладаються в рамках останнього, є саме адміністративними договорами та його матеріальним проявом (тобто виступають формою реалізації публічно-приватного партнерства). Таким чином, адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві – це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної адміністрації в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) і приватними

юридичними особами або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення визначених державою завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес.

Висновки до розділу 1

Публічно-приватне партнерство сьогодні у світі є одним з найбільш масштабних феноменів економічної співпраці державного і приватного секторів економіки. У світі протягом 1990–2011 рр. було реалізовано майже 7 тис. проектів державно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій понад 2 трлн дол. США, що свідчить про важливість даного інституту в сучасній світовій економіці.

Взаємодія держави і приватного сектора має глибоке історичне коріння, однак у сучасній формі державно-приватне партнерство виникло в 90-ті роки ХХ ст. Незважаючи на це, сьогодні у світі не існує загальновизнаного, науково обґрунтованого поняття «державно-приватне партнерство». Узагальнення поглядів зарубіжних і вітчизняних дослідників стосовно дефініції «публічно-приватне партнерство» дало змогу виявити особливості підходів до визначення цього терміна і сформулювати авторське трактування даної дефініції: публічно-приватне партнерство – це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту, у вторинних взаєминах сторони державно-приватного партнерства виступають рівноправними партнерами, які беруть на себе вторинні ризики згідно з формами і моделями проектів та власних

можливостей з нейтралізації можливих негативних наслідків зазначених ризиків.

У дослідженні виявлено, що державно-приватне партнерство має значну різноманітність форм, моделей і механізмів. На практиці найчастіше трапляються змішані форми, які об'єднують у собі окремі елементи структурованих основних типів контрактів. Виокремлення і нормативно-правове закріплення всієї різноманітності моделей і форм проектів державно-приватного партнерства дає змогу чітко визначити інтереси, потреби і ризики всіх сторін, які задіяні в конкретному проекті, а також вибрати таку модуль, яка найбільш адекватно сприяє реалізації конкретної суспільно значимої потреби.

Адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві - це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної адміністрації в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) та приватними юридичними особами або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення, визначених державою завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес.

Адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві має такі особливості: 1) відносини, які виникають, змінюються і припиняються в рамках публічно-приватного партнерства, є саме публічно-правовими відносинами; 2) обов'язковим суб'єктом публічно-правових правовідносин є держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування; 3) учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі; 4) підставою виникнення публічно-партнерських договірних відносин є адміністративно-правовий акт; 5) договори про публічно-приватне партнерство завжди укладаються виключно у письмовій формі.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

2.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні

Більшість подій останніх років, що відбуваються в Україні, вимагають пошуку нових чинників економічного зростання та підвищення рівня довіри суспільства до влади. Безумовно, для подолання проблем, спричинених стрімкою динамікою сучасного життя, недостатньо простого підвищення наявних кількісних параметрів економічного розвитку. Державі необхідно зосередити увагу на використанні механізмів, які дозволяють і відновити ділову активність суб'єктів господарювання, і забезпечити суспільні інтереси. Одним із таких механізмів, ефективність якого доведено світовим досвідом, як ми зазначали вище, є публічно-приватне партнерство [145, с. 39].

Розвиток механізмів публічно-приватного партнерства є особливо актуальним в умовах обмежених бюджетних можливостей і наявності кризових явищ в економіці та може стати ключовим фактором і двигуном економічного реформування в Україні.

З огляду на це, важливо визначити сутність публічно-приватного партнерства не тільки як предмет правового регулювання, а і його складові, можливості та особливості застосування в Україні, умови, які необхідно створити для розвитку механізмів публічно-приватного партнерства та окреслити роль у життєдіяльності суспільства й держави [48, с. 63].

На наш погляд, з урахуванням природи, понять та ознак публічно-приватного партнерства необхідно акцентувати увагу на визначенні механізму

адміністративно-правового регулювання діяльності та складових такого механізму, суб'єктів регулювання і формах та методах співпраці суб'єктів публічно-приватного партнерства в Україні.

Фахівці багатьох галузей знань, у тому числі правознавці, для визначення взаємодіючих частин цілого часто вживають термін «механізм». У юридичній літературі категорія «механізм» розглядається в різних аспектах: «соціальний механізм», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління» та ін.

Дослідженню питань механізму правового регулювання значну увагу приділили С.С. Алексєєв [12, с. 79], В.М. Корельський [149, с. 541], В.В. Копейчиков [45, с. 220], М.І. Матузов, О.В. Малько [150, с. 625], О.Ф. Скакун [143, с. 271] та інші вчені-правознавці.

Поняття «механізм правового регулювання» вперше ввів у юридичну науку і розкрив його зміст С.С. Алексєєв. На думку вченого, під таким механізмом слід розуміти взяті в єдності сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [13, с. 30]. Процес правового регулювання складається з трьох основних стадій: перша – регламентування суспільних відносин; друга – дія юридичних норм, унаслідок якої виникають чи змінюються правові відносини (суб'єктивні юридичні права та обов'язки конкретних осіб); третя – реалізація суб'єктивних прав і обов'язків. Крім цього, вирізняють і четверту, так би мовити, факультативну стадію – застосування норм (маються на увазі індивідуальні приписи застосування права). Цим стадіям регулювання відповідають три основні елементи або частини його механізму: юридичні норми, правовідносини й акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, які разом із правовою культурою, правосвідомістю та іншими перебувають у послідовному, закономірному зв'язку, утворюють єдину, складну систему юридичних засобів впливу на суспільні відносини [13, с. 68].

Наведені загальнотеоретичні положення стали підґрунтям для визначення механізму адміністративно-правового регулювання вченими-адміністративістами.

Аналізуючи механізм адміністративно-правового регулювання, В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко визначають, що загальне функціонування правової системи забезпечує комплекс державно-правових механізмів, а в умовах сьогодення детермінована та діє ціла низка правових механізмів: механізм правового регулювання; механізм дії права; механізм правотворчості; механізм соціального управління; механізм правового впливу; механізм державного управління; механізм забезпечення правових режимів [60, с. 152]. Наприклад, до складових механізму забезпечення правового режиму як частини режиму законності вчені відносять організаційно-структурні утворення й організаційно-правові методи [61, с. 66].

Професор І.П. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [32, с. 14].

Л.В. Коваль схематично відображає механізм адміністративно-правового відношення, в якому беруть участь три чинники: правова норма, юридичний факт і суб'єкти. При цьому адміністративно-правове відношення, на його думку, є фактом релевантним, оскільки виникає, змінюється, припиняється внаслідок юридичного факту [56, с. 18].

Найбільш слушною є думка Ю.О. Тихомирова, який у своєму фундаментальному курсі адміністративного права і процесу обґрунтовано, з урахуванням сучасних суспільних відносин, не тільки досліджує систему адміністративно-правового регулювання (механізм регулювання, адміністративно-правові режими, підзаконний характер адміністративно-правового регулювання), а й на підставі аналізу процесів, пов'язаних із

динамікою державного управління, показує його співвідношення з механізмом адміністративно-правового управління [72, с. 376].

Водночас масштабні організаційно-правові заходи в рамках адміністративної реформи в Україні, на наш погляд, зумовлюють підвищену увагу до питань удосконалення механізму правового регулювання в окремих сферах і галузях життєдіяльності суспільства. Першочергове значення мають механізми, від вирішення яких залежать результативність економічних реформ та подальший розвиток інфраструктури України. Саме тому актуальності набуває дослідження механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. В адміністративно-правовій науці з цього питання не проводилося спеціальних комплексних досліджень [145, с. 41].

Таким чином, здійснивши аналіз вищезазначених понять, можна зробити висновок, що механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні притаманні такі системоутворюючі ознаки:

- є складовою частиною механізму соціального регулювання, особливості якого – правові, на відміну від суто моральних, етичних. Діяльність механізму правового регулювання пов'язана з впливом інших соціальних явищ;

- це – відносно нове соціальне, економічне та правове явище в Україні;
- це відносини між публічним та приватним суб'єктами в контексті інфраструктурних та інших послуг;

- співвідноситься з інвестиційним процесом;
- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення партнерства;

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

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні – це сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що складаються в процесі співпраці публічної влади та приватного сектора для досягнення суспільно значимих цілей.

Механізм правового регулювання не є механічним поєднанням окремих складових, а становить собою тривалий процес, що поділяється на певні стадії, етапи.

Питання про виокремлення стадій правового регулювання в теорії права ще є спірним (В. Глазирін, І.В. Запатріна, В. Казимірчук, В. Кудрявцев, В. Никитський, І. Самощенко, В. Шабалін та ін.) [159, с. 13]. Зокрема, на думку В. Глазіріна, В. Кудрявцева, В. Никитського, І. Самощенко, Р. Халфіної, правове регулювання слід розглядати як підсистему системи соціального управління і тому основні стадії правового регулювання збігаються із стадіями управлінського циклу. Водночас такий погляд є дискусійним. Адже основу соціального управління становить право, управлінські рішення втілюються через правові норми, право «пронизує» весь процес управління і тому виділяти правову підсистему можна лише на основі певних узагальнень [27, с. 125].

Системного характеру набуває дослідження особливостей механізму правового регулювання через виокремлення основних стадій механізму правового регулювання (С.С. Алексєєв): а) формування і дія юридичних норм; б) виникнення прав та обов'язків (правовідносин); в) реалізація прав та обов'язків. Додатковою, факультативною стадією механізму правового регулювання є стадія застосування права [13, с. 25].

Першою стадією механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства є стадія порядку надання пропозицій про

здійснення публічно-приватного партнерства. Вона характеризується тим, що особа, метою якої є співробітництво між державою Україна, територіальними громадами в особі відповідних публічних органів та органів місцевого самоврядування та юридичними або фізичними особами подає до відповідних органів пропозиції про здійснення публічно-приватного партнерства [108]. Пропозиції про здійснення публічно-приватного партнерства готують відповідні органи виконавчої влади або особи, які відповідно до законодавства України можуть бути приватними партнерами, і подають до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України.

Пропозиції про здійснення публічно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності готують відповідні органи місцевого самоврядування або особи, які можуть бути приватними партнерами, і подають на розгляд відповідних сільських, селищних, міських, районних чи обласних рад або до уповноважених ними органів.

На першій стадії адміністративно-правового регулювання публічно-правового партнерства розробляють і подають у встановленому порядку пропозиції щодо здійснення публічно-приватного партнерства відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства» від 16 серпня 2011 р. № 40 [117].

Так, пропозиції про здійснення публічно-приватного партнерства мають відповідну форму, структуру та включають у себе необхідну інформацію про потенційних партнерів і проект, що передбачається реалізувати у рамках публічно-приватного партнерства [117].

До пропозиції публічно-приватного партнерства додається техніко-економічне обґрунтування здійснення публічно-приватного партнерства за формою, затвердженою Міністерством.

Техніко-економічне обґрунтування – це документ, який достеменно та комплексно досліджує усі аспекти підготовки й упровадження проекту в

розрізі економічних, фінансових, соціальних, правових, технічних та екологічних параметрів з метою виявлення потреби у публічно-приватному партнерстві, можливості його здійснення, необхідних вкладень (ресурсів) та очікуваних результатів, а також надає висновки, за якими кожен із партнерів може прийняти рішення щодо здійснення чи відмову від запропонованого проекту публічно-приватного партнерства [39].

Техніко-економічне обґрунтування здійснення публічно-приватного партнерства містить у собі таку інформацію: резюме, загальна характеристика здійснення публічно-приватного партнерства; соціально-економічна оцінка здійснення публічно-приватного партнерства; фінансова оцінка; оцінка ризиків здійснення публічно-приватного партнерства; форма здійснення публічно-приватного партнерства (обґрунтування); істотні умови договору, що пропонується укласти в рамках здійснення публічно-приватного партнерства (права, обов'язки та відповідальність сторін, умови використання земельної ділянки, умови заміни приватного партнера, звітування, розірвання тощо) [39].

Наступна, друга, стадія механізму правового регулювання – стадія проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства, яка характеризується тим, що аналіз ефективності здійснення публічно-приватного партнерства проводиться щодо об'єктів: державної власності, комунальної власності та Автономної Республіки Крим органом управління (у разі ініціювання здійснення публічно-приватного партнерства таким органом управління) або після надходження пропозиції щодо здійснення публічно-приватного партнерства від приватного партнера та Мінекономрозвитку України в разі прийняття рішення про проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства [38]. При цьому аналіз ефективності здійснення публічно-приватного партнерства проводиться за етапами на підставі інформації, викладеної в пропозиції, техніко-економічному обґрунтуванні здійснення публічно-приватного

партнерства, інших документах, які готуються і подаються відповідно до Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 [39].

Друга стадія адміністративно-правового регулювання публічно-правового партнерства складається з чотирьох етапів проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства. На даних етапах здійснюється перевірка повноти й достовірності викладення загальних, кількісних та якісних характеристик; аналіз соціально-економічних результатів публічно-приватного партнерства; аналіз екологічних наслідків та впливу здійснення публічно-приватного партнерства на навколишнє природне середовище; аналіз альтернативних варіантів досягнення мети публічно-приватного партнерства; фінансовий аналіз публічно-приватного партнерства; аналіз ризиків здійснення публічно-приватного партнерства; аналіз форми здійснення такого партнерства [39].

Орган управління розглядає пропозиції здійснення публічно-приватного партнерства протягом 25 днів після надходження та проводить відповідно до затвердженої Міністерством методики аналіз ефективності на підставі техніко-економічного обґрунтування здійснення публічно-приватного партнерства, за результатами якого готує висновок, що містить:

1) обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення державно-приватного партнерства за результатами аналізу:

– економічних та фінансових показників здійснення партнерства, у тому числі порівняння показників його реалізації із застосуванням публічно-приватного партнерства, у тому числі прогнозований обсяг витрат та вигоди від його реалізації, з показниками провадження відповідної діяльності за інших умов, ніж у рамках публічно-приватного партнерства;

– соціальних наслідків, у тому числі поліпшення якості послуг та підвищення рівня задоволення попиту на товари (роботи і послуги);

– ризиків, пов’язаних із здійсненням публічно-приватного партнерства, з урахуванням засобів їх розподілу між державним та приватним партнерами і впливу такого розподілу на фінансові зобов’язання державного партнера;

– екологічних наслідків здійснення публічно-приватного партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля;

2) порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельність, обсяг витрат, якість послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення;

3) інформацію про ризики, пов’язані із здійсненням публічно-приватного партнерства, їх оцінку та визначення форми управління ризиками відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України;

4) визначення форми здійснення публічно-приватного партнерства;

5) обґрунтування необхідності надання державної підтримки (за потреби).

Висновок про результати проведення аналізу ефективності затверджується органом управління та є підставою для прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера, крім випадків, коли об’єктом публічно-приватного партнерства є об’єкти державної власності або для здійснення такого партнерства передбачається надання державної підтримки.

Третьою стадією процесу правового регулювання є стадія розподілу ризиків у випадку їх виникнення, пов’язаних з публічно-приватним партнерством, яка характеризується тим, що під час проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства приймається рішення про його здійснення розподілу ризиків між державним і приватним партнерами на кожному етапі здійснення державно-приватного партнерства, укладення договору між ними.

Ризик – можливість настання події, дії або бездіяльності, які можуть впливати на державно-приватне партнерство на будь-якому етапі його

здійснення, витрати, стан активів та якість послуг або очікувану прибутковість [111].

Усі ризики підлягають якісній оцінці, а ті, що впливають на зміну показників здійснення публічно-приватного партнерства (чиста приведена вартість, внутрішня норма рентабельності, період окупності проекту тощо), підлягають також кількісній оцінці визначення розміру окремих ризиків.

За результатами оцінки та розподілу ризиків складається перелік істотних ризиків, тобто тих, які мають значний вплив на прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства або на його здійснення, їх причини і фактори.

Під час проведення аналізу ефективності на стадії виникнення ризиків, пов'язаних з публічно-приватним партнерством, перевіряється їх вплив на показники здійснення публічно-приватного партнерства, а саме:

- визначення основних змінних, які впливають на значення чистої приведеної вартості;
- встановлення залежності чистої приведеної вартості від основних змінних;
- розрахунок базової ситуації – встановлення очікуваного значення чистої приведеної вартості при очікуваних значеннях основних змінних;
- зміна однієї з вхідних змінних на потрібну величину (відсотків);
- розрахунок нового значення чистої приведеної вартості та його зміни;
- розрахунок критичних значень змінних та визначення найбільш чутливих із них;
- визначення інтервалів можливої зміни основних ризикових змінних проекту, всередині яких ці змінні є випадковими величинами;
- проведення всередині визначених інтервалів оцінки видів розподілу ймовірностей (нормальний, дискретний, пірамідальний, трикутний);
- визначення коефіцієнта кореляції між залежними змінними;

- багаторазовий (більш як 500 сценаріїв) розрахунок результативного показника, що дає змогу розділити частоти для чистої приведеної вартості;
- визначення імовірності потрапляння результативного показника в той чи інший інтервал та перевищення мінімально допустимого значення [111].

Таким чином, для забезпечення управління ризиками, які належать частково або повністю до сфери відповідальності державного партнера, складається перелік ризиків, управління якими здійснює державний партнер. Перелік ризиків, управління якими здійснює державний партнер, постійно оновлюється в процесі здійснення публічно-приватного партнерства.

До переліку ризиків, управління якими здійснює державний партнер, додаються:

1) план управління ризиками, в якому зазначаються момент виникнення ризику, конкретні заходи щодо запобігання його виникненню, дії в разі виникнення ризику, перелік осіб, відповідальних за здійснення відповідних заходів, способи проведення на постійній основі моніторингу та аналізу кожного з ризиків;

2) відомості про результати кількісної оцінки для тих ризиків, що мають істотний монетарний вплив на державний або місцевий бюджет (ризиків, які можуть призвести до виникнення додаткових зобов'язань державного або місцевого бюджету в подальшому) [111].

Четвертою стадією процесу правового регулювання є стадія підготовки та проведення конкурсу з визначення публічно-приватного партнерства, що характеризується визначенням юридичної або фізичної особи - підприємця, яка забезпечить створення сприятливіших умов для здійснення публічно-приватного партнерства.

Відповідно до Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від

11 квітня 2011 р. № 384, організація конкурсу, його проведення та визначення переможця здійснюють Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган, Рада міністрів Автономної Республік Крим або місцеві ради.

Під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення публічно-приватного партнерства визначаються:

- строк здійснення публічно-приватного партнерства, форма його реалізації та основні етапи;
- державний партнер та об'єкти публічно-приватного партнерства;
- обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні публічно-приватного партнерства;
- граничний строк подання заявок на участь у конкурсі;
- граничний строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера;
- основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу;
- основні критерії визначення переможця конкурсу.

Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган, Рада міністрів Автономної Республік Крим або місцеві ради опубліковують не пізніше ніж за місяць до закінчення строку подання заявок на участь у конкурсі оголошення про його проведення в газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» чи в офіційному друкованому засобі масової інформації відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки Крим, якщо державними партнерами є зазначені органи, а також розміщує на власному веб-сайті органу управління та Міністерства.

Для участі в конкурсі з визначення приватного партнера для здійснення публічно-приватного партнерства подаються заявки від потенційних учасників з переліком документів, що містять інформацію про їх фінансовий

стан та документальне підтвердження щодо відповідності претендента кваліфікаційним вимогам, визначеним конкурсною документацією.

За результатами попереднього відбору комісія складає протокол щодо відповідності претендентів кваліфікаційним вимогам і подає в односторонній строк органів управління на затвердження проект рішення про допущення (недопущення) претендентів до участі в конкурсі та направляє відповідне письмове повідомлення претендентові.

Після проведення перевірки правильності розрахунків, наведених у відомостях про оцінювання, комісія за кожною конкурсною пропозицією підсумовує бали, нараховані членами комісії, складає та підписує звіт про результати проведення оцінки конкурсних пропозицій.

За результатами розгляду даних, наведених у відомостях про оцінювання та звіті про оцінювання, комісія пропонує визначити переможцем учасника, конкурсна пропозиція якого набрала найбільшу кількість балів.

Результати конкурсу орган оприлюднює у десятиденний термін з дня визначення переможця конкурсу, та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу [8].

Таким чином, визначивши природу механізму та стадії публічно-приватного партнерства в Україні, доцільно охарактеризувати складові механізму публічно-приватного партнерства.

Наприклад, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, зауважують, що обов'язковим елементом механізму адміністративно-правового регулювання виступають адміністративно-правові норми, тобто правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання [8, с. 14].

І.П. Голосніченко структурними елементами механізму адміністративно-правового регулювання визначає норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [32, с. 14].

Отже, дослідивши думки вчених-правознавців щодо складових механізму правового регулювання, та взявши їх за основу, спробуємо визначитися щодо переліку складових механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства.

На наш погляд, до складових механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства належать: норми адміністративного законодавства, у тому числі підзаконних нормативних актів; адміністративно-правові відносини; правосвідомість та правова культура.

Норми Конституції України. Продовжуючи розглядати механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, на нашу думку, слід показати роль, яку відіграють у цьому процесі норми Конституції України.

Норми Конституції визначають, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності.

Наразі Україна робить лише перші кроки в розвитку публічно-приватного партнерства, і вони не завжди відповідають сутності застосування відповідних механізмів для реалізації суспільно значимих проектів [48].

Конституційні норми створюють нормативну основу для забезпечення існування таких норм на більш низьких рівнях нормативно-правового забезпечення, що виявляє спрямовуючу дію Конституції в цьому напрямі правового регулювання.

Закони України. Наступним елементом механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, після Конституції України, є норми адміністративного права, що містяться в законах. Вони покликані регулювати відносини у сфері інвестиційної діяльності, а також визначають організаційно-правові засади взаємодії публічних партнерів з приватними партнерами й головні принципи публічно-приватного партнерства на договірних засадах.

Норми права, що виступають як загальнообов'язкові, формально визначених правил поведінки, на нашу думку, практично є основним елементом механізму правового регулювання публічно-приватного партнерства. Важливе значення законодавчого закріплення публічно-приватного партнерства полягає в тому, що норми з юридичною силою закону раз і назавжди фіксують остаточну сутність цього явища, визначають чітко його поняття, у результаті чого відсікають споріднені терміни, виводять їх за межі адміністративно-правового регулювання; закон як міра охоронюваного державою права є найбільш ефективним виразником права та його досконалою формою.

Аналіз законодавства України свідчить про те, що пріоритетним та основним нормативним актом на законодавчому рівні у сфері реалізації інфраструктурних проектів залишається Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. [108]. Положення цього Закону не зазнали особливих змін протягом декількох років, а життя їх потребує.

Так, наприклад, на користь доцільності розвитку публічно-приватного партнерства в Україні є те, що наша держава має досить високу частку державного сектора у ВВП (37 %), водночас як у Канаді, Англії, Італії вона становить 15 %, США – 20 %, Польщі – 25 % [48, с.74]. При цьому ми маємо слабо розвинену енерговитратну інфраструктуру, низьку якість публічних послуг.

Широке залучення приватного сектора в економіку України має принести додаткові фінансові ресурси, досвід, знання, технології тощо.

Таким чином, серед пріоритетних напрямів, які потребують залучення механізмів публічно-приватного партнерства, на нашу думку, варто визначити:

– розвиток інфраструктури (це стосується системи автомобільних доріг, залізничного транспорту, систем електро-, газо-, тепло-, водозабезпечення та водовідведення, утилізації побутових і промислових відходів).

– передача приватному сектору виконання публічних послуг, отриманням яких населення найбільш незадоволене (видача різних видів довідок, оформлення субсидій, управління закладами медицини, освіти, культури та спорту тощо).

На нашу думку, таке становище можна пояснити відсутністю наукових досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства та економічного розвитку нашої держави.

Рівень зносу основних фондів систем тепло-, водопостачання та водовідведення перевищує 60 %, міського електротранспорту – до 90 %. Стан автомобільних доріг, залізничних колій, портів є незадовільним для європейської держави Україна [48, с.74].

Отже, сьогодні стан регулювання публічно-приватного партнерства свідчить про необхідність удосконалення законодавчого регулювання цього напрямку в подальшому.

Норми підзаконних нормативно-правових актів, що містяться в нормативних актах Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. У механізмі адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства особливу роль відіграє підзаконний нормативно-правовий акт.

У попередніх підрозділах проаналізовано певну кількість підзаконних нормативних актів, що вказують на підзаконний характер регулювання

суспільних відносин у сфері публічно-приватного партнерства, зокрема, накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства» від 16 серпня 2011 р. № 40 та «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» від 27 лютого 2012 р. № 255.

Результати дослідження основних положень документів вивчення їх сутності свідчать про те, що вони доповнюють Основний Закон України.

Таким чином, дані підзаконні нормативно-правові акти доповнюють положення Закону України «Про публічно-приватне партнерство», але висвітлюють однакові цілі.

Адміністративно-правові відносини у сфері публічно-приватного партнерства. Учені Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук під адміністративно-правовими відносинами розуміють суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав та обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [7, с. 40].

В.К. Колпаков зазначає, що адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, унаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [60, с. 80].

Адміністративно-правові відносини у сфері інвестиційної діяльності, на нашу думку, зумовлені необхідністю правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з публічно-приватним партнерством.

Держава та суспільство з недовірою й великою необережністю ставляться до приватного сектора. Партнерські, рівноправні відносини в цій сфері відсутні. Це пов'язано переважно з негативним досвідом управління державною та комунальною власністю приватними операторами. Однак є провина й держави, що створила надзвичайно несприятливі для серйозного приватного бізнесу умови господарювання, які поряд із політичною

нестабільністю та корупцією фактично відштовхнули стратегічно налаштованих приватних партнерів від України.

Помилковим є розуміння, що держава в державно-приватному партнерстві може отримати соціально значимі об'єкти і за їх допомогою надавати суспільству послуги, при цьому не витрачаючи кошти і нічим не ризикуючи. Також помилковою є думка, що розвиток державно-приватного партнерства не потребує спеціальних компетенцій державних і муніципальних службовців, відтак, вкладення в їхню підготовку не потрібні. Тому держава на вищому політичному рівні має наголосити на необхідності, можливості й готовності розвитку такого партнерства, для чого на регулярній основі необхідно підвищувати кваліфікацію державних службовців, до сфери компетенції яких належатиме запровадження, оцінка і контроль ризиків на кожному ступені реалізації проектів публічно-приватного партнерства.

Держава має визнати, що публічно-приватне партнерство є ефективною формою взаємовідносин влади і бізнесу в економічній та інших сферах суспільної діяльності, спрямованих на забезпечення поступального розвитку суспільства [34, с. 72].

2.2. Нормативно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні

Здійснення реформаторських перетворень у всіх сферах суспільного життя вимагає від держави винайдення нових напрямів розвитку та співпраці у сфері публічного адміністрування, визнання та підвищення ролі приватного сектора в підтриманні й забезпеченні конкурентоспроможності. Плани антикризових дій та посткризового відновлення економіки, які запроваджує уряд у багатьох європейських країнах, передбачають розширення співробітництва між державою, приватним сектором та інститутами

громадянського суспільства, що можливо лише за умови формування відносин державно-приватного партнерства.

Значне поширення принципів державно-приватного партнерства у світі пов'язане не лише з прагненням держави залучити фінансові ресурси приватного сектора до виконання суспільно значимих завдань соціально-економічного розвитку, а й з необхідністю використання складних організаційних, управлінських та виробничих технологій. За останні роки спостерігається активізація роботи законодавця щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів, що урегульовують відносини державно-приватного партнерства. Законодавець прийняв понад п'ятдесят нормативно-правових актів (законів та підзаконних актів) [109], що свідчить про прагнення до широкого впровадження державно-приватного партнерства.

У теорії права науковці-теоретики дотримуються думки, що головною підставою, за якою правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежить від статусу, ролі й органу, що видає акт. Так, залежно від суб'єкта нормотворчості, нормативно-правові акти поділяються на акти, які приймає Верховна Рада України – закони і постанови; Президент України – укази (нормативні та ненормативні) / розпорядження; Кабінет Міністрів України – постанови і розпорядження; керівники міністерств і відомств – нормативні накази, інструкції, розпорядження, положення, вказівки міністра; голови місцевих (обласних і районних) державних адміністрацій – розпорядження; місцеві ради народних депутатів, їх виконавчі комітети – рішення і нормативні постанови; керівники їхніх управлінь і відділень – нормативні накази; адміністрація державних підприємств, установ, організацій – нормативні накази, статути, положення та інструкції [143, с. 316].

Публічне адміністрування сфери державно-приватного партнерства регламентується певною кількістю законів України, прийнятих Верховною Радою України та підписаних Президентом України в різний проміжок часу,

проте ступінь регламентації цього виду діяльності в зазначених законах України різний.

Таким чином, розкриваючи систему нормативно-правових актів, якими урегульовано відносини у сфері державно-приватного партнерства, на нашу думку, необхідно зважати на те, що нормативно-правові акти в досліджуваній сфері, залежно від суб'єкта, який його видав, слід поділяти на акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти органів виконавчої влади та акти місцевих органів влади.

Розглянемо їх детально.

1. Акти Верховної Ради України.

Розділом II *Конституції України* визначено, що держава в особі державних органів повинна забезпечити гідне людині існування, яке виявляється у створенні сприятливих умов щодо реалізації основних критеріїв її життєзабезпечення та відповідно дотримання, забезпечення прав та свобод людини і громадянина [64]. Саме тому пріоритетним напрямом діяльності Уряду має бути здійснення суспільно важливих проектів, спрямованих на дотримання положень Конституції та розвиток держави загалом.

У світовій практиці одним із шляхів вирішення цієї проблеми є впровадження механізму державно-приватного партнерства. При цьому успішність функціонування державно-приватного партнерства потребує збалансованої і чіткої законодавчої бази.

У цьому контексті варто зазначити, що прийнятий 1 липня 2010 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» повною мірою не створив механізм діяльності та існування державно-приватного партнерства, а лише акумулював додаткові проблеми та хвилю дорікань і зауважень. Таким чином, можна стверджувати, що наявна правова основа діяльності та існування державно-приватного партнерства не є досконалою і потребує всебічного аналізу, доопрацювання й удосконалення.

Основним базовим нормативно-правовим актом, який урегульовує відносини, що склалися у сфері державно-приватного партнерства, є Закон України «Про державно-приватне партнерство» [108] (далі – Закон). Однак норми цього акта, на нашу думку, мають більш загальний характер, а деякі його положення можна трактувати досить неоднозначно та в широкому розумінні, тобто даним нормативно-правовим актом визначено загальні організаційні засади здійснення державно-приватного партнерства в Україні. Зокрема, визначено основні принципи здійснення державно-приватного партнерства; сфери застосування державно-приватного партнерства; форми здійснення державно-приватного партнерства; умови прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства; засади державної підтримки, гарантії та державний контроль здійснення державно-приватного партнерства тощо.

Проведений нами ґрунтовний аналіз положень цього нормативно-правового акта свідчить про те, що його норми містять декларативний характер, а визначення деталей та особливостей здійснення державно-приватного партнерства за сферами взагалі відсутні. Саме тому нашим завданням є акцентування уваги на недоліках (прогалинах та колізіях) даного Закону, адже, відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки, нормативно-правовий акт має бути ясним, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним; не повинен містити суперечливих норм права; має бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру.

По-перше, у ст. 1 зазначеного Закону законодавець наводить визначення поняття «державно-приватне партнерство» як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі

договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами. Вважаємо, що наведене визначення є неповним та має бути доопрацьовано. Власне визначення детермінанти «державно-приватне партнерство» ми запропонували в першому розділі дисертаційного дослідження. Водночас, як зазначено в розділі 1, більш правильним та логічним є застосування терміна «публічно-приватне партнерство», а не «державно-приватне партнерство».

По-друге, ст. 4 Закону визначено сфери застосування державно-приватного партнерства (збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних й осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю тощо). Водночас цим нормативно-правовим актом не визначено специфіку реалізації державно-приватного партнерства в даних сферах, не враховано особливості режиму оподаткування та державного регулювання тощо.

По-третє, у ст. 1 даного Закону зазначено, що приватними партнерами є юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, або фізичні особи - підприємці, які здійснюють на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, діяльність у сфері державно-приватного партнерства. На стороні приватного партнера в договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства.

По-четверте, ст. 5 Закону визначено, що в рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися концесійні договори. Водночас цим актом чітко

визначено, що до ознак державно-приватного партнерства належать, зокрема, довготривалість відносин (від 5 до 50 років). Однак результати аналізу положень Закону України «Про концесії» [119], в якому передбачено, що концесійний договір укладається на строк, визначений у договорі, який має бути не менше 10 років та не більше 50 років (ст. 9), свідчать про суперечності в положеннях цих законів, які визначають питання щодо строку дії концесійного договору, що є формою державно-приватного партнерства, тобто правовим вираженням державно-приватних відносин. У даному випадку можна констатувати про необхідність вирішення даної правової колізії в тлумаченні цього питання.

По-п'яте, ст. 13 Закону передбачено, що рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом. Так, на сьогодні діє Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства», якою чітко визначено процедуру проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим. При цьому, на нашу думку, досить спірним є актуальність розділу 4 «Визначення приватного партнера» та ст. 14–16, які повторно деталізують процедуру організації і проведення даного конкурсу. На нашу думку, наявність дублюючих положень, які чітко визначені в підзаконному нормативно-правовому акті та в цьому Законі, перенавантажує зміст останнього й не є доречним, адже наявність відсилочної норми в Законі України «Про державно-приватне партнерство» з правової точки зору врегульовує це питання.

Водночас з 24 травня 2016 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних

бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні», яким, зокрема, внесено зміни до окремих положень статей Закону України «Про державно-приватне партнерство». Необхідність прийняття Закону обґрунтовано потребою усунення системних недоліків чинної редакції Закону «Про державно-приватне партнерство», зокрема, відсутністю чіткого розмежування між проектами, які реалізуються у рамках державно-приватного партнерства, ефективних механізмів державної підтримки тощо.

Головним недоліком цього Закону є підхід, який передбачає державну підтримку державно-приватного партнерства, тобто можливість, право державного партнера щодо фінансування або його сприяння замість чітких довгострокових зобов'язань публічного партнера, у тому числі фінансових, у рамках договору про державно-приватне партнерство. Ці зобов'язання мають включати, зокрема:

- зобов'язання щодо розрахунків за роботи, послуги в майбутні бюджетні періоди, у тому числі залежно від досягнення обумовленої економії видатків унаслідок реалізації проекту державно-приватного партнерства,
- введення стимулюючого тарифоутворення для приватних партнерів,
- зобов'язання щодо відшкодування збитків, які спричинені достроковим припиненням договору з боку влади, або низькими регульованими тарифами, дохід з яких передбачається джерелом повернення інвестицій приватного інвестора тощо.

У Законі зазначено положення про те, що аналіз ефективності державно-приватного партнерства здійснюється на основі детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків державно-приватного партнерства; порівняння основних показників реалізації проекту із залученням приватного партнера та без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ризиками; визначення форми реалізації

державно-приватного партнерства (ст. 11 п. 1). Водночас не вказано, на кого саме покладаються функції здійснення такого аналізу.

Аналіз змін, що внесено протягом останнього року до Закону України «Про державно-приватне партнерство», демонструють, що закладені в попередній редакції Закону підстави, у тому числі у визначенні критеріїв у виборі приватного партнера, не мали очікуваного результату.

Отже, законодавець вимушений був відшукати в зарубіжному досвіді таку модель, яка б створювала більше можливостей для вступу приватного капіталу до цієї сфери. У світовій практиці широко застосовується можливість участі приватного партнера, на стороні якого виступають декілька осіб. Такий спосіб забезпечує більші конкурентоздатність та доступ бізнес-середовища до участі та, відповідно, до перемоги в тендерах. Множинність учасників дозволяє використовувати переваги кожної зі сторін: фінансові ресурси однієї, досвід управління другої, наявність відповідних ліцензій та дозволів – у третьої (якщо це потрібно). В європейському та світовому досвіді для такого об'єднання приватних партнерів використовується термін «консорціум» як тимчасове договірне об'єднання господарюючих суб'єктів з метою отримання права на реалізацію

Вітчизняне законодавство (Господарський та Цивільний кодекси) розрізняє договірні та статутні об'єднання за правовим режимом створення і функціонування. Згідно з ч. 4 ст. 120 Господарського кодексу, консорціум – це тимчасове статутне об'єднання підприємств для досягнення його учасниками певної спільної господарської мети (реалізації цільових програм, науково-технічних, науково-технічних, будівельних проектів тощо). Після досягнення поставлених цілей консорціум ліквідується або перетворюється і реєструється як постійне господарське об'єднання.

Спостерігається певна неузгодженість між міжнародним розумінням консорціуму як договірної форми об'єднання підприємств без створення

юридичної особи та українським визначенням і формою функціонування консорціуму як юридичної особи.

Спробу вирішити цю колізію здійснено в новій редакції другої частини першої ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство, що була внесена Законом № 817-VIII (817-19) від 24 листопада 2015 р., зокрема, зазначено, що на стороні приватного партнера в договорі, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Відносини між приватними партнерами та порядок визначення приватного партнера для представництва інтересів інших приватних партнерів у відносинах з державним партнером визначаються умовами договору, укладеного між приватними партнерами, або умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства.

Таким чином, законодавець знайшов механізм та надав законодавчу можливість, яку широко використовують у світі, застосування договірних об'єднань підприємств, не називаючи їх консорціумами.

Закупівля товарів, робіт і послуг за кошти кредитів, позик, що надані відповідно до міжнародних договорів України Міжнародним банком реконструкції та розвитку, Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій, Міжнародною асоціацією розвитку, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком, Північним інвестиційним банком, а також іншими міжнародними валютно-кредитними організаціями, здійснюється згідно з правилами і процедурами, встановленими цими організаціями.

Право на виключення із зазначеного Закону передбачено ст. 6 Закону України «Про публічні закупівлі», у якій зазначається, що якщо міжнародним

договором України, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, передбачено інший порядок закупівлі, ніж порядок, визначений цим Законом, застосовуються положення міжнародного договору України.

У всіх правилах та процедурах, встановлених міжнародними фінансовими організаціями, передбачена можливість участі в торгах консорціуму – договірному об'єднанню підприємств.

Отже, відповідно до цієї практики та враховуючи, що наступним кроком запровадження такого механізму повинні стати зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» в частині запровадження механізмів участі договірних об'єднань, пропонуємо внести зміни до п. 35 ст. 1 зазначеного Закону, виклавши пункт у такій редакції:

«35) учасник процедури закупівлі (далі – учасник) - фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), або декілька вищезазначених осіб, які об'єднані договором, що визначає умови, розподіл прав та обов'язків між ними стосовно реалізації договору закупівлі, які подали тендерну пропозицію або взяли участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі».

Законом України «Про концесії» [119] визначено поняття та правові засади регулювання відносин концесії (надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій засаді юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику) державного й комунального майна, а також умови і порядок її здійснення з

метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна і забезпечення потреб громадян України в товарах (роботах, послугах).

Водночас у рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори концесії (концесійний договір) - договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створення (побудови) об'єкта концесії чи суттєвого його поліпшення та (або) здійснення його управління (експлуатації) з метою задоволення громадських потреб. Водночас залежно від сфери застосування концесії, у рамках державно-приватного партнерства існує ціла низка підзаконних нормативно-правових актів, які урегульовують відповідні відносини.

Застосуванню механізмів державно-приватного партнерства в окремих інфраструктурних галузях присвячено Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [126]. Потреба в нормативному регулюванні викликана специфічністю здійснення господарських відносин у зазначених сферах та публічним суб'єктом – територіальними громадами в особі відповідних місцевих рад, що здійснюють розпорядження комунальним майном та приймають рішення щодо передачі його в оренду чи концесію. Водночас саме органи місцевого самоврядування, згідно з самоврядними повноваженнями, відповідальні за реалізацію цих надзвичайно важливих суспільних потреб – забезпечення водопостачання, водовідведення та теплопостачання в населених пунктах. Закон прийнято в 2011 р., але зміни, які внесено в 2013 та 2014 рр., демонструють, що законодавець у першій редакції Закону передбачив декларативні вимоги та положення, зокрема ст. 4 Закону передбачалися заздалегідь недосяжні вимоги до суб'єктів, яким можуть надаватися в оренду (концесію) об'єкти у сферах теплопостачання та

водопостачання, наприклад наявність ліцензії на реалізацію цих видів діяльності, яку можливо отримати після юридичного закріплення прав на експлуатацію таких об'єктів. Цей недолік виправлено в 2013 р. шляхом встановлення обов'язку для особи, з якою укладено договір оренди чи концесії щодо об'єкта у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебуває в комунальній власності, протягом трьох місяців з дня підписання відповідного договору (з дня здачі об'єкта в експлуатацію, якщо об'єкт був збудований, добудований чи відновлений відповідно до умов концесійного договору) забезпечити відповідність своєї матеріально-технічної бази та штату спеціалістів ліцензійним умовам здійснення господарської діяльності, для якої об'єкт береться в оренду чи концесію, й одержати ліцензію на відповідний вид діяльності.

Загалом, Закон окреслює основні етапи організаційно-технічної підготовки та проведення конкурсу на право оренди або концесії. Крім того, Закон виводить додаткові, не зазначені в законах «Про концесії» і «Про оренду державного та комунального майна» істотні умови договірних відносин з приватними партнерами, серед яких, зокрема, і зобов'язання орендаря (концесіонера) виконувати максимальний розмір витрат енергоресурсів на одиницю виробленої продукції (послуг) та максимально допустимі обсяги витрат і технологічних витрат питної води та/або теплової енергії на одиницю продукції (послуг); умови та порядок відшкодування концесіонеру невідшкодованої протягом дії договору концесії вартості створених (збудованих) за рахунок концесіонера об'єктів та проведеного за його рахунок поліпшення об'єкта концесії. Водночас Законом передбачено, що суттєвими умовами договорів концесії є обсяги інвестування концесіонером власних коштів в об'єкт концесії та обсяги робіт, що має бути профінансовано (виконано) концесіонером, та/або перелік майна, що має бути створено концесіонером; строки виконання концесіонером інвестиційних зобов'язань [124].

Слід враховувати, що зазначені вимоги тісно пов'язані з реалізацією владних повноважень зовсім іншого суб'єкта владних повноважень, відмінного від публічного партнера, який виступає стороною договору. Саме від національного регулятора – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від своєчасного та повного виконання своїх функцій щодо тарифоутворення, встановлення ліцензійних умов на тарифи залежатиме здатність приватного партнера виконувати свої зобов'язання за укладеними договорами.

Отже, існує певний трикутник: приватного партнера та уповноваженого державного органу або органу місцевого самоврядування, який приймає рішення та здійснює повноваження публічного партнера, та іншого державного органу, який встановлює тарифи й затверджує інвестиційну програму приватному партнеру.

Зазначений Закон у ч. 3 ст. 8 містить норму, що в разі, якщо при передачі в оренду чи концесію об'єкта централізованого теплопостачання, водопостачання і водовідведення, що перебуває в комунальній власності, проводиться припинення (у тому числі ліквідація) підприємства комунальної власності, яке має невикопані грошові зобов'язання чи податковий борг, питання правонаступництва за зобов'язаннями вирішується за згодою сторін, а умови погашення зазначаються в договорі.

Незважаючи на диспозитивність цієї норми, на можливість урегулювати питання заборгованості третьої особи за домовленістю сторін, для публічного партнера – органу місцевого самоврядування, який приймає рішення про залучення приватного партнера, як правило, з огляду на фактичну неплатоспроможність власних комунальних підприємств, ця норма викликає бажання передати борговий тягар на нового експлуатанта.

Законодавче закріплення такої можливості, вкрай тяжке фінансове становище підприємств комунальної сфери, зумовлене довгостроковими

збитковими соціальними тарифами, не сприяє інвестиційної привабливості для вступу приватного партнера в ці відносини.

Фактично специфічність зазначених правовідносин, дуальність повноважень державного компоненту державно-приватного партнерства, можливо, стали однією з причин відсутності зацікавленості приватного бізнесу в інвестиціях в тепло- та водопостачання протягом п'ятирічного існування Закону.

Саме тому вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [126] та доповнити його ст. *** «Участь органу, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» такого змісту:

Ст. *** У випадку, якщо передачі в оренду чи концесії підлягають об'єкти у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, та ліцензування діяльності суб'єктів природних монополій яких проводиться державним органом, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зазначений орган бере участь в укладанні договорів з такими суб'єктами в частині:

- застосування стимулюючого регулювання тарифоутворення;
- затвердження довгострокової інвестиційної програми та контролю за виконанням суб'єктами природних монополій інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню;
- контролю за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів та які одержані в результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій.»

Особливості інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, які можуть реалізовуватися в межах державно-приватного партнерства, визначено Законом України «Про угоди про розподіл продукції» [132].

Введений у травні 2015 р. в дію Закон про ЕСКО «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» покликаний вирішити найважливішу проблему української економіки – низький рівень енергоефективності. Суть цього законодавчого акта полягає в тому, що енергоефективні заходи в державних і муніципальних будівлях, а також у житловому приватному секторі, упроваджуються енергосервісними компаніями (ЕСКО), як українськими, так й іноземними, за власні чи запозичені кошти на умовах енергосервісного договору.

Задекларовано, що запровадження механізмів ЕСКО в умовах підвищення цін на паливо та енергоресурси тільки в державних установах дасть можливість знизити споживання газу вдвічі, а загалом економити для бюджету до 3 млрд грн на рік. Проведені технічні вдосконалення мають продовжити на 15–20 років термін експлуатації будівель.

Водночас, на думку фахівців – експертів ринку, «... норми і механізми, передбачені цим законодавчим актом, свідчать про неможливість досягнення заявленої мети. Тож не дивно, що майже рік потому з дня прийняття ми не можемо спостерігати жодного успішного запуску проекту» [134].

Особлива роль у здійсненні державно-приватного партнерства відіграють органи місцевого самоврядування. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [122] визначено систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності,

правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас цим нормативно-правовим актом не визначено участь та роль місцевого самоврядування у здійсненні державно-приватного партнерства. У базовому Законі чітко визначено повноваження та компетенцію органів місцевого самоврядування.

Зокрема, до відання органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства належить:

1) здійснення контролю за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства (ч. 1 ст. 21 Закону);

2) здійснення погодження документації із землеустрою державного партнера в передбаченому законодавством порядку (п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону);

3) у визначеному законом випадках здійснення фінансування державно-приватного партнерства (ч. 1 ст. 9 Закону);

4) надання пропозицій про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності і подання їх на розгляд відповідних сільських, селищних, міських, районних чи обласних рад або до уповноважених ними органів (ч. 2 ст. 10 Закону);

5) прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності (ч. 2 ст. 13 Закону);

6) прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження його результатів (ч. 2 ст. 13 Закону);

7) прийняття рішення та надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства шляхом надання державних гарантій та фінансування (ч. 1, 2 ст. 18 Закону).

Таким чином, роль органів місцевого самоврядування в здійсненні державно-приватного партнерства є вагомою, а місцеве самоврядування може виступати суб'єктом такого партнерства. Саме тому вважаємо за необхідне внести зміни до *Закону України «Про місцеве самоврядування в*

Україні» та доповнити ст. *** «Участь органів місцевого самоврядування в сфері державно-приватного партнерства» такого змісту:

*Ст. *** Участь органів місцевого самоврядування в сфері державно-приватного партнерства*

До відання органів місцевого самоврядування в сфері державно-приватного партнерства належить:

1) контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;

2) погодження документації із землеустрою державного та приватного партнера у випадках запровадження державно-приватного партнерства в передбаченому законодавством порядку;

3) у визначеному законом випадках фінансування державно-приватного партнерства;

4) надання пропозицій із здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності і подання їх на розгляд відповідних сільських, селищних, міських, районних чи обласних рад або до уповноважених ними органів;

5) прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності;

6) прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затвердження його результатів;

7) прийняття рішення та надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства шляхом надання державних гарантій та фінансування».

Основні засади цінової політики та регулювання відносин, що виникають у процесі формування, встановлення і застосування цін, а також здійснення державного контролю (нагляду) та спостереження у сфері ціноутворення у сфері державно-приватного партнерства регулюються Законом України «Про ціни та ціноутворення» [134]. Дія цього Закону

поширюється на відносини, що виникають у процесі формування, встановлення та застосування цін Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади, органами, що здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання, які проводять діяльність на території України, а також здійснення державного контролю (нагляду) та спостереження у сфері ціноутворення. Водночас Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачено, що в разі, якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення державно-приватного партнерства, встановлені в розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх втрат у порядку, встановленому законодавством. У разі, якщо ціни (тарифи) на послуги приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інше не передбачено договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства. Державне регулювання цін здійснюють Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, державні колегіальні органи та органи місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень шляхом: 1) установлення обов'язкових для застосування суб'єктами господарювання: фіксованих цін; граничних цін; граничних рівнів торговельної надбавки (націнки) та постачальницько-збутової надбавки (постачальницької винагороди); граничних нормативів рентабельності; розміру постачальницької винагороди; розміру доплат, знижок (знижувальних коефіцієнтів); 2) запровадження процедури декларування зміни ціни та/або реєстрації ціни.

Передбачено, що розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом строку дії договору витрат приватного партнера на здійснення інвестицій.

Земельним кодексом України, зокрема ч. 2 ст. 134 передбачено, що не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них у разі надання земельних ділянок державної або комунальної власності для потреб приватного партнера в рамках державно-приватного партнерства відповідно до закону. Це зумовлено тим, що вибір приватного партнера відбувається на конкурентних засадах, і оформлення земельних відносин стадією реалізації проектів ДПП вже після укладання відповідного договору.

Особливості укладення та розірвання договорів оренди землі в сфері державно-приватного партнерства визначено Законом України «Про оренду землі» [125]. Так, п. 8 ч. 1 ст. 31 цього акта передбачено, що договір оренди землі припиняється в разі припинення дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства (щодо договорів оренди землі, укладених у рамках такого партнерства).

Питанням використання в підприємницькій діяльності прав інших суб'єктів господарювання (комерційна концесія) присвячено Главу 36 Господарського кодексу України, якою визначено обов'язки правоволодільця (концесієдавця) та користувача (концесіонера), деякі питання субконцесії [33].

Цивільним кодексом України, зокрема Главою 76 (Комерційна Концесія) та Главою 77 (Спільна діяльність) регулюються відносини між сторонами угод, які можуть застосовуватися у сфері державно-приватного партнерства, а саме: договорами концесії та спільної діяльності [158].

Податковим кодексом України, зокрема Розділом XVIII, визначено особливості оподаткування платників податків в умовах дії угоди про розподіл продукції. Водночас Податковий кодекс України зазначає, що держава гарантує, що до прав та обов'язків інвестора при виконанні податкових зобов'язань, визначених угодою про розподіл продукції, буде застосовуватися законодавство, чинне на момент укладення угоди, крім

випадків, коли законом зменшується розмір податків чи зборів або податки і збори скасовуються [98].

2. Акти Президента України.

Указом Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» [121] визначено, що Мінекономрозвитку України є спеціально уповноваженим органом у сфері державних закупівель, метрології, з питань державно-приватного партнерства. Основними завданнями Мінекономрозвитку України у сфері державно-приватного партнерства є формування та забезпечення реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства, а також підготовка пропозицій і здійснення заходів щодо формування й реалізації єдиної державної політики у сфері державно-приватного партнерства; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Указом Президента України від 10 вересня 2014 р. № 715/2014 р. затверджено «Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», яким визначено повноваження національного регулятора, що значно впливає на інвестиційний потенціал комунальної інфраструктури країни.

3. Акти органів виконавчої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» [114] визначено процедуру надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Порядок здійснення та, відповідно, стадії адміністративного провадження щодо надання державної підтримки державно-приватного партнерства визначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» [104]. Особливе місце в системі суб'єктів реалізації надання державної підтримки при здійсненні державно-приватного партнерства відведено безпосередньо органам місцевого самоврядування.

Цим актом чітко визначено основні шляхи державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства, а саме: 1) шляхом надання державних та місцевих гарантій; 2) шляхом фінансування здійснення заходів (програм) за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами; 3) в іншій формі згідно із законом.

Суб'єктом-заявником адміністративного провадження щодо надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства може виступати державний або приватний партнер за погодженням з державним партнером на всіх етапах виконання договору державно-приватного партнерства. Рішення про надання державної підтримки приймається Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом виконавчої влади.

Зокрема, стадіями адміністративного провадження щодо надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства є, на нашу думку, такі:

1) стадія порушення справи щодо надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства;

2) стадія розгляду справи щодо надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства. Включає в себе такі етапи: подання заяви за формою, визначеною Міністерством економічного розвитку і торгівлі України; та обґрунтовувальних документів, серед яких висновок за

результатами проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; техніко-економічний розрахунок (бізнес-план) заходів (програм); обґрунтування запропонованих обсягу та форми державної підтримки;

3) стадія розгляду матеріалів справи щодо надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства. Критерії та умови надання державної підтримки, визначення її форми та обсягу затверджує Міністерство за погодженням з Мінфіном. У разі надання державної підтримки за рішенням Кабінету Міністрів України Міністерство на підставі висновку про доцільність надання державної підтримки, її форму та обсяг готує і протягом 30 календарних днів з дня затвердження такого висновку подає Кабінету Міністрів України в установленому порядку разом з відповідним обґрунтуванням проект акта про надання державної підтримки;

4) стадія прийняття рішення в справі щодо надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства. Рішення уповноваженого органу про надання державної підтримки приймається на підставі висновку про доцільність надання державної підтримки, її форму та обсяг.

Водночас результати аналізу сучасного стану державної підтримки державно-приватного партнерства свідчать про те, що основними проблемами надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства є:

1) дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки;

2) відсутність щорічного фінансування довгострокових проектів державно-приватного партнерства;

3) невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства;

4) невідповідність принципів і підходів у сфері державно-приватного партнерства міжнародним принципам;

5) обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні.

Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» [131].

Метою Концепції є визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища.

Визначено, що пріоритетними сферами застосування державно-приватного партнерства є:

1) виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування);

2) агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура);

3) будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упорядкування територій тощо);

4) соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт);

- 5) наукова, науково-технічна, інноваційна та інформаційна;
- 6) розвиток природно-заповідного фонду;
- 7) поліпшення інвестиційного клімату і конкурентного середовища з метою розвитку державно-приватного партнерства та створення сприятливих умов для провадження підприємницької діяльності;
- 8) посилення ролі органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства шляхом розроблення та використання єдиного управлінського механізму здійснення відбору, експертизи, погодження й реалізації проекту державно-приватного партнерства із залученням фахівців відповідної кваліфікації.

Слід звернути увагу на те, що в ст. 4 базового нормативно-правового акта [108] також передбачено сфери застосування цього виду партнерства, однак спостерігається дисбаланс положень цих двох актів. Зокрема, у цьому розпорядженні Кабінету Міністрів України не повною мірою визначено сфери застосування державно-приватного партнерства, які чітко зазначено в Законі [108], і, навпаки, у базовому акті не визначено сфери застосування, які визначено в Розпорядженні [131], на нашу думку, існування такої правової колізії спричиняє неоднозначне розуміння можливих сфер застосування державно-приватного партнерства, а зміст положень, що визначають сфери застосування державно-приватного партнерства, мають бути відповідними.

До того ж положення цього акта мають істотні недоліки. У зв'язку з цим, пропонуємо основні напрями удосконалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

1. Сучасні форми партнерства держави і бізнесу. Узагальнення міжнародного досвіду в цій сфері показує, що світовою практикою вироблено різні форми взаємодії держави і бізнесу при реалізації великих суспільно значимих інвестиційних програм і проектів.

Конкретні форми партнерства держави і бізнесу залежать від багатьох факторів. Наприклад, величина переданих державою функцій приватному

сектору, ступінь розподілу ризиків, перспектив збереження в держави прав на створювані об'єкти та ін.

2. Розширення сфери застосування і механізмів державно-приватного партнерства. Реалізовані дотепер договори такого партнерства стосуються переважно секторів комунікацій та енергетики, однак законодавство України дозволяє приватному сектору здійснювати інвестиції практично в більшість сфер інфраструктури. З огляду на потреби країни в розвитку інфраструктури й успішні приклади у світовій практиці, необхідно розробити комплекс заходів щодо залучення приватного капіталу в інші галузі, у тому числі водопостачання, освіту, охорону здоров'я, пенітенціарну систему, комунальні мережі й міську транспортну інфраструктуру. Це забезпечується збалансуванням повноважень та відповідальністю державного компонента в державно-приватному партнерстві у сфері тарифного регулювання, ліцензуванням, стабільною та розумною податковою політикою.

У зв'язку з цим, доцільно розглянути застосування інших механізмів державно-приватного партнерства. Наприклад, таку форму державно-приватного партнерства, при якій приватний інвестор створює об'єкт, здійснює його експлуатацію, і після закінчення терміну дії контракту держава передає об'єкт приватному інвестору. У випадках, коли державний партнер бажає використати тільки управлінський, технічний і технологічний досвід приватного бізнесу, але залишити всі важелі контролю за здійсненням господарської діяльності, слід запровадити таку форму державно-приватного партнерства, як договори управління.

3. Інституціональний блок у концепції державно-приватного партнерства (управлінський аспект). Організація заходів у рамках державно-приватного партнерства вимагає вирішення багатьох юридичних, інституціональних й економічних питань, у тому числі створення або наділення відповідними повноваженнями державних органів, які будуть відповідальні за реалізацію програми розвитку державно-приватного

партнерства. При цьому роль держави, що буде виступати координатором таких процесів і надавати необхідну підтримку для державно-приватного партнерства, є найважливішим фактором в ефективності державно-приватного партнерства.

Отже, виділимо компоненти цього напрямку.

Удосконалення нормативно-правової бази щодо державно-приватного партнерства. Через те, що спільна діяльність держави і бізнесу в сучасній українській економіці є об'єктивною необхідністю, потрібне створення правової нормативної бази, що регулює таку діяльність, установлення правових норм і процедур утворення та функціонування системи державно-приватного партнерства.

Існує дві принципово різні нормативно-правові схеми побудови системи державно-приватного партнерства. Перша – система державно-приватного партнерства еволюційно вбудовується в існуючу систему права в країні.

Друга – пов'язана з розробленням і прийняттям сукупності нормативних актів трьох видів:

- державного закону (рамковий або прямої дії);
- державних законів з урахуванням специфіки й потреб в окремих галузях (автомобільні дороги, порти, аеропорти, залізниці, трубопровідний транспорт, електроенергетика, комунальні мережі, надра, рибальство, лісове господарство тощо);
- підзаконних нормативних актів (положення, інструкції, типові договори тощо).

Важливо, щоб цей пакет нормативних правових актів створено в межах єдиної концепції. Однак поки концепції такого переходу немає. Отже, однією з головних проблем є загальна неготовність української держави, бізнесу і суспільства до переходу до державно-приватного партнерства як до форми надання суспільних послуг приватними операторами.

Поглибленого вивчення потребує проблема зниження ризиків при управлінні довгостроковими проектами державно-приватного партнерства. Ризики також пов'язані із щорічно змінюваними тарифами, цінами, митами, інфляцією, економічною обстановкою та іншими факторами. Серйозні ризики виникають і в проектах, пов'язаних з місцевими бюджетами. В умовах дотаційності більшості таких бюджетів і погіршення соціальної обстановки через кризу кошти цих бюджетів, що використовуються в державно-приватному партнерстві, можна бути передати на покриття поточних витрат без відповідної компенсації бізнес-партнерам.

При розподілі ризиків між партнерами державно-приватного партнерства варто виходити з оптимального, а не максимального розміру ризиків того або іншого партнера. При забезпеченні стійкого функціонування механізму державно-приватного партнерства важливо враховувати й організаційно-політичні ризики, що захищають проект від змін у владних структурах і компенсацію втрат через валютні ризики. Водночас ні в законі про концесії, ні при проведенні держзакупівель, ні в інших договорах держава не має чітко сформульованих позицій щодо відповідальності сторін і гідної компенсації втрат.

Державна підтримка проектів державно-приватного партнерства і забезпечення компенсації політичних ризиків є важливими питаннями для приватних інвесторів. Передусім це стосується іноземних інвестицій, найбільш чутливих до політичних ризиків.

Таким чином, для розвитку державно-приватного партнерства в Україні необхідно мінімізувати ризики приватних фірм, що включає в себе:

1) формування загального середовища розвитку державно-приватного партнерства, а саме:

- поліпшення прозорості взаємодії між органами влади і бізнесом;
- підвищення рівня довіри між органами влади і бізнесом шляхом подолання розпорошеності повноважень та посилення відповідальності;

- інформування органів державної влади, фірм і громадськості про можливості й переваги державно-приватного партнерства;

- закріплення державно-приватного партнерства у проектах стратегічного розвитку країни і регіонів;

2) посилення нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства:

- подальше опрацювання нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства, у тому числі спрямоване на детальне правове забезпечення різних аспектів партнерства;

- усунення недоліків Закону про державно-приватне партнерство та законів, що здійснюють регулювання в окремих галузях економіки;

- удосконалення тарифного регулювання, оподатковування, земельного законодавства, порядку реєстрації деяких об'єктів державно-приватного партнерства;

3) забезпечення підтримки і гарантій держави партнерам із приватного сектора за такими напрямками:

- розширення інструментів фінансування проектів державно-приватного партнерства, зокрема, подальше удосконалення проектного фінансування, а також розвиток законодавства для більш ефективного використання облігаційних позик;

- гарантії інвесторам на дотримання умов проектів при зміні пріоритетів соціально-економічного розвитку на всіх рівнях влади;

- подальший розвиток компенсаційних механізмів, у тому числі створення більш мобільного інструменту компенсації приватному партнеру мінімального доходу без необхідності щорічної зміни бюджету;

- упровадження стимулюючого тарифного регулювання, збереження єдиного підходу до тарифоутворення протягом дії проектів державно-приватного партнерства, дотримання державними органами, що реалізують цінову та тарифну політику, зобов'язань щодо встановлення тарифів (цін) або

своєчасної компенсації різниці в тарифах, у випадках, зазначених законом, оскільки це може істотно позначитися на рентабельності проекту;

- чіткі та зрозумілі процедури виходу бізнесу з проекту і повернення здійснених інвестицій за наявності вагомих підстав, передбачених в угоді сторін;

- необхідність передбачення процедури захисту проектів державно-приватного партнерства від конфіскації або націоналізації і відшкодування витрат інвесторові у випадку настання такого сценарію; розвиток процедур дозволу суперечок між сторонами, що особливо важливо в умовах слабо розвинутої судової системи;

- створення єдиного державного органу і системи підготовки фахівців з питань державно-приватного партнерства;

- зниження ризиків проектів;

- узгодження проекту із зацікавленими громадськими організаціями і населенням на місцевому рівні.

4. Відносини власності в концепції державно-приватного партнерства. Головна проблема забезпечення ефективного функціонування державно-приватного партнерства на базі змішаної економіки – проблема власності. Як відомо, власність розглядається як суспільно-виробничі відносини, пов'язані з присвоєнням результатів виробництва у формі користування, володіння і розпорядження.

Специфічним і суперечливим, по-перше, виступає комплекс правових земельних проблем державно-приватного партнерства, пов'язаних з питаннями власності. Багато земельних ділянок, на яких передбачається інфраструктурне будівництво, виявляються з наявними правами (власності чи користування) третіх осіб, що призводить до зростання витрат на будівництво.

По-друге, положення земельного, водного, житлового законодавства в Україні виявили низку проблем, у тому числі недостатньо точне нормативне

регулювання процесів формування і надання земельних ділянок, регулювання питань, пов'язаних з вилученням земельних ділянок, будинків і споруджень для державних і муніципальних потреб. Законодавчо не врегульована схема державної реєстрації обтяження і повідомлення власників земель при ухваленні рішення про вилучення земельних ділянок або рішень про резервування земель для державних потреб.

По-третє, відсутність генеральних планів міст, схем розвитку інженерних інфраструктур, повноцінної містобудівної документації також гальмує будівництво, перешкоджає переведенню земель з однієї категорії в іншу. Не завжди належним чином оформлена державна власність, що зумовлює необхідність попередніх інвестицій у проведення робіт з оформлення всієї потрібної документації ще до початку співробітництва в межах різних проектів.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» [111] затверджено однойменну методику, що застосовується під час проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, прийняття рішень про його здійснення, розподіл ризиків між державним і приватним партнерами на кожному етапі здійснення державно-приватного партнерства, укладення договору між ними.

Визначено, що ризики здійснення державно-приватного партнерства впливають на зміну показників здійснення державно-приватного партнерства (чиста приведена вартість (NPV), внутрішня норма рентабельності (IRR), період окупності проекту (PBP) тощо) підлягають якісній та кількісній оцінці. Під час підготовки проектів державно-приватного партнерства всі ризики підлягають визначенню, оцінці та розподілу між державним і приватним партнерами.

Кожен ризик має бути віднесений до сфери відповідальності того з партнерів, який більш ефективно контролюватиме, управлятиме та/або запобігатиме виникненню такого ризику. Ризики можуть бути розподілені між державним і приватним партнерами у відповідному співвідношенні. За результатами оцінки та розподілу ризиків складається перелік істотних ризиків. Під час проведення якісної оцінки ризиків визначаються причини і фактори, що впливають на ризики. Кількісна оцінка ризиків проводиться за допомогою фінансової моделі здійснення державно-приватного партнерства.

Отже, на сьогодні існує ціла низка підзаконних нормативно-правових актів, які урегульовують відносини державно-приватного партнерства у сферах енергетики [126], транспортування і постачання тепла [127], концесії [81; 102; 116; 120], будівництво автодоріг [102; 105; 106]. Проте наявність таких підзаконних нормативно-правових актів, на жаль, передбачає впровадження державно-приватного партнерства не в усіх сферах суспільного життя, наприклад, охорона здоров'я, туризм, відпочинок, рекреація, пенітенціарна система, культура та спорт тощо. У даному випадку спостерігається ситуація, коли норми основного базового нормативно-правового акта – Закону України «Про державно-приватне партнерство» не деталізують механізм запровадження та дію державно-приватного партнерства відповідно до напрямів, визначених законом, при цьому і не існує підзаконних нормативно-правових актів, які б конкретизували, визначали порядок, встановлювали методи та форми державно-приватного партнерства законодавчо закріплених напрямів. На нашу думку, зазначена ситуація в правовому полі може призвести до виникнення правових прогалин та колізій у законодавстві, яким урегульовано відносини в досліджуваній сфері. Саме тому вважаємо за необхідне урегулювати це питання шляхом прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які б деталізували процедуру та визначали механізм здійснення державно-

приватного партнерства відповідно до законодавчо визначених сфер його застосування.

3. Акти органів виконавчої влади.

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» [39] затверджено форму техніко-економічного обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства та методику проведення аналізу ефективності здійснення такого партнерства.

Методика визначає основні параметри та показники перевірки ефективності здійснення державно-приватного партнерства за етапами. Так, перший етап передбачає здійснення аналізу загальних характеристик, ринкового середовища, системи управління, соціально-економічних результатів державно-приватного партнерства, екологічних наслідків та впливу такого партнерства на навколишнє природне середовище. На другому етапі здійснюється аналіз альтернативних варіантів досягнення мети державно-приватного партнерства та фінансовий аналіз державно-приватного партнерства. На третьому етапі здійснюється аналіз ризиків державно-приватного партнерства, тобто виявлення можливих ризиків, пов'язаних з реалізацією державно-приватного партнерства, здійснення їх оцінки та визначення форми управління ними. На четвертому етапі здійснюється аналіз форми державно-приватного партнерства.

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства» [117] урегульовано організаційні питання державно-приватного партнерства, а саме: затверджено форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства.

4. Акти місцевих органів влади.

Рішенням Київської міської ради «Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2016 рік» від 22 грудня 2015 р. № 60/60

[128] визначено, що пріоритетними напрямками інвестиційної політики міста Києва на 2016 рік є застосування механізмів державно-приватного партнерства для залучення інвестицій на місцевому рівні. Передбачено, що основними заходами реалізації цього напрямку є залучення приватних інвестицій у будівництво та реконструкцію об'єктів міської транспортної та інженерної інфраструктури з використанням механізмів концесії, державно-приватного партнерства, ЕСКО-механізму тощо.

Київ став одним із семи міст України, у яких запроваджено швидку оцінку енергетичних характеристик міста – TRACE. Ця методологія, яка запущена в столиці за підтримки Світового банку, сприяє в подальшому визначенню правильних заходів щодо енергоефективності. Програма TRACE – це галузевий аналіз споживання енергії з подальшим розробленням енергоефективних заходів. Метод враховує специфіку міста та функціонування окремої галузі. Ця методологія охоплює оцінку споживання енергоресурсів у шести секторах – транспорт, відходи, водопостачання й водовідведення, електроенергія, теплова енергія, вуличне освітлення, будівлі. На основі цього дослідження експерти Світового банку сформували рекомендації щодо підвищення енергоефективності, пов'язані з організацією роботи міської влади в кожному з шести секторів. Наразі Київська міська державна адміністрація спільно зі Світовим банком розробляє механізми залучення фінансових інвестицій, які дають змогу також перейти від рекомендацій до реальних проектів [152].

З метою залучення приватних інвестицій у будівництво та реконструкцію об'єктів міської інфраструктури, яке використовується для забезпечення утримання елементів благоустрою у місті Києві, засобів та обладнання зовнішнього освітлення з використанням концесій і державно-приватного партнерства Київська місцева рада розробила та затвердила Рішення «Про затвердження об'єкта права комунальної власності

територіальної громади міста Києва, який може надаватися в концесію» [112].

У межах реалізації програми державно-приватного партнерства в м. Києві за рахунок інвестиційної програми ПАТ «Київенерго», а також завдяки спільному виконанню цих заходів зі співвласниками будинків було оснащено будинки теплотічильниками, що робить доцільним розроблення заходів із їхньої термомодернізації. Так, планується, що за результатами даної програми державно-приватного партнерства близько 80 % будинків у м. Києві буде оснащено теплотічильниками.

Такі програми розвитку державно-приватного партнерства існують не лише в м. Києві та Київській області, а й в інших областях України, які затверджені відповідними місцевими актами: Рішення Волинської обласної ради «Про затвердження Регіональної програми розвитку державно-приватного партнерства Волинської області до 2020 року» [115]; Ухвала Львівської міської ради «Про затвердження Комплексної стратегії розвитку Львова до 2025 року» [110]; Рішення Вінницької міської ради «Про виконання Програми економічного і соціального розвитку м. Вінниці на 2015 рік та затвердження Програми економічного і соціального розвитку м. Вінниці на 2016 рік» [107]; Рішення Івано-Франківської обласної ради «Про Стратегію розвитку Івано-Франківської області на період до 2020 року» [130] тощо.

Таким чином, головною метою цих програм розвитку державно-приватного партнерства є: подальше зростання якості життя населення територіальних громад області шляхом зниження частки витрат на забезпечення життєдіяльності установ, що надають соціальні послуги, з одночасним зростанням частки послуг, що надаються населенню за рахунок бюджетних ресурсів; модернізація енергооснащеності бюджетних установ та підприємств комунальної власності шляхом запровадження використання альтернативних джерел ресурсів переважно місцевого значення; зміна

системи управління і забезпечення функціонування житлового фонду з метою створення умов для його реконструкції з утеплення багатоквартирних будинків та встановлення енергоефективного обладнання.

Отже, законодавче та нормативне забезпечення державно-приватного партнерства потребує подальшого удосконалення. Водночас, здійснивши аналіз вищенаведених законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, ми дійшли таких висновків: Інститут державно-приватного партнерства досить добре розвинутий в європейських країнах. Однак в Україні мінімальна практика його реалізації, що спричинено побоюванням як держави, так і фізичних та юридичних осіб експериментувати й опановувати нові європейські напрямлення.

Брак довіри до державно-приватного партнерства ускладнюється тим, що на сьогодні відсутні належні нормативно-правові механізми реалізації державно-приватного партнерства, а кількість успішних результатів проектів такого партнерства, на жаль, є невеликою.

2.3. Публічна адміністрація як суб'єкт адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні

Публічна адміністрація реалізує владні повноваження шляхом використання організаційної системи структур, які виконують визначені законодавством функції, здійснюючи процеси адміністративного, правового, економічного та інших регулюючих впливів на об'єкти (суспільство, відносини, діяльність), шляхом використання відповідних форм та методів реалізації зазначених впливів. Відбувається безпосередній вплив держави на формування економічної політики через публічно-приватне партнерство, переосмислення ролі традиційних методів розвитку секторів, які донедавна вважалися державною монополією. Пошук нових підходів, які передбачають

залучення публічних та приватних механізмів впливу на економічну сферу, орієнтація на надання сучасних публічних послуг у розвинених країнах світу відображено в концепціях публічного адміністрування публічно-приватного партнерства. Перевантаження владними повноваженнями та контрольними функціями, велика кількість забюрократизованих процедур змусили уряди багатьох країн змінити акценти в державно-управлінській діяльності, спрямовані на досягнення ефективності роботи публічних органів влади, децентралізацію, мотивування, застосування ринкових методів в управлінні, суспільний контроль. Поєднання економічних та соціальних інтересів, що виникає в процесі реалізації публічно-приватного партнерства, потребує напрацювань та розроблення сучасних моделей застосування одного з різновидів соціального управління – публічного адміністрування [68, с. 19].

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

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 і результатом реалізованого права на самовизначення; б) виступає офіційним представником (через представницький вищий законодавчий орган влади) усього народу; в) забезпечує і захищає права своїх громадян, а також інших осіб, які 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 [45, с. 40].

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

Перед тим як ми розглянемо сутність адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, необхідно визначитися зі змістом правової категорії - публічна адміністрація.

Термін «публічна адміністрація» на сьогодні не визначено законодавцем, але ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України визначає поняття публічної служби як діяльність на державних політичних засадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу, іншу державну службу, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [58].

Як правильно зазначає Р.С. Мельник, введення терміна «публічна адміністрація» у правовий обіг може бути пояснено необхідністю приведення термінологічної складової адміністративно-правової доктрини у відповідність з реально існуючими процесами та явищами в суспільстві й державі; розширенням адміністративно-правового регулювання суспільних відносин; підвищенням значення адміністративного права для приватних осіб; потребами адаптації національного законодавства, а отже, і термінології до законодавства Європейського Союзу [8, с. 199, 259].

Поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права взагалі. Його використано в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю.Л. Панейко у роботі «Теоретичні основи самоврядування» (1963 р.) писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації [90].

Т.М. Кравцова та А.В. Солонар зазначають, що термін «публічна адміністрація» вперше використано в праві Європейського Союзу. Учені

зауважують, що аналіз окремих нормативно-правових актів Європейського Союзу свідчить про те, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та в широкому значенні. У вузькому значенні публічна адміністрація – це «... регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади розуміють: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, що не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [66, с. 523].

Такий підхід до тлумачення названої категорії багато у чому обумовив позиції вітчизняних авторів, які досліджували цей феномен. Наприклад, В.Б. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [1, с. 117].

В.К. Колпаков зазначав, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміру: функціональний та організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною

владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада – законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування.

На думку В.К. Колпакова, публічну владу в Україні здійснюють такі органи:

Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що виражається у виборчих процесах;

органи та установи, які реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди тощо;

органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Таким чином, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [62].

А.А. Пухтецька зазначає, що підтвердженням існування тлумачень терміна «публічна адміністрація» у широкому та у вузькому змісті є також роботи європейських вчених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, що здійснює ця адміністрація в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [137, с. 41].

В.Я. Малиновський зазначає, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [76, с. 168–169].

Т.О. Мацелик вважає, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [79, с. 138].

Т.О. Білозерська надає власне визначення даної детермінанти, яке ґрунтується на Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, у якому під публічною владою (або органами публічної влади) вона розуміє будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [20, с. 11]. На нашу думку, автор висловлює досить суперечливу думку щодо належності до публічної адміністрації «фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів», оскільки ця конструкція викликає зауваження щодо статусу фізичних осіб, на які покладено виконання повноважень офіційних органів, та самі вони за власної ініціативи не можуть отримати таких повноважень.

Деякі науковці змішують поняття «публічна адміністрація» та «публічне адміністрування».

Так, на думку Г.П. Зінченко, система публічного адміністрування – це організаційні державні структури, працівники яких реалізують необхідні функції за допомогою комплексу відповідних форм, методів і процедур та прямих і зворотних зв'язків між державою і суспільством [50, с. 46]. Розглядаючи систему публічного адміністрування, В.М. Мартиненко зазначає, що остання забезпечує процес здійснення публічного управління шляхом формування та реалізації системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства [78, с. 21].

Багато дослідників, зокрема, В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова, висловлюють думку, що публічне адміністрування - це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти,

які відповідно до законодавчих чи договірних повноважень забезпечують виконання законів та діють у публічних інтересах [136, с. 28]. Відповідно до іншого визначення, публічне адміністрування – це метод управління, який забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства та реалізації обраної політики, яку втілюють відповідно до делегованих повноважень державні службовці в усіх напрямках прояву зазначеної політики [140, с. 388–389].

На основі вищевикладених позицій можна констатувати про те, що в певних випадках змішуються поняття суб'єкта публічної адміністрації» та діяльність публічної адміністрації з реалізації покладених на неї повноважень.

Отже, публічна адміністрація – це система органів державної влади та місцевого самоврядування, наділена публічними повноваженнями владного характеру. Публічна адміністрація реалізує власну компетенцію через публічне адміністрування, що виявляється в управлінській діяльності, регулюючій діяльності та наданні адміністративних послуг.

Переходячи безпосередньої до розгляду правового статусу публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, слід відзначити, що правове регулювання та безпосередня участь як сторони публічно-приватного партнерства мають різну правову сутність та межі компетенції.

Розглянемо зміст діяльності публічної адміністрації як суб'єкта адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

До суб'єктів адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні належать: Верховна Рада України, Президент України, вищі органи виконавчої влади, центральні органи і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Дослідимо їх роль щодо адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

Так, Верховна Рада України є загальним суб'єктом у системі адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні. Саме законодавче регулювання відносин у визначеній діяльності здійснює Верховна Рада України шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Наступним суб'єктом публічної адміністрації адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні є Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, спрямовуючи, координуючи та контролюючи діяльність цих органів [118]. Серед основних повноважень Кабінету Міністрів України, визначених ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», здійснення відповідно до закону управління об'єктами державної власності, делегування окремих повноважень щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання; сприяння розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки [118].

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган приймає рішення про здійснення публічно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення публічно-приватного партнера [108].

До завдань Кабінету Міністрів України належить управління об'єктами державної власності. Він відіграє провідну роль в адміністративно-правових відносинах публічно-приватного партнерства від імені держави. Уряд

України може брати участь у вказаних правовідносинах не тільки як публічний партнер, але і як орган, що адмініструє діяльність сторін партнерського договору, у тому числі шляхом прийняття нормативних приписів, розроблення правил, умов та організаційно-правових засад здійснення публічно-приватного партнера або ж шляхом здійснення контрольних заходів за виконанням умов договору через спеціально уповноважений на це орган - Міністерство економічного розвитку та торгівлі України.

Кабінет Міністрів України 17 березня 2011 р. визначив порядок надання державної підтримки здійснення публічно-приватного партнерства та встановив, що рішення уповноваженого органу про надання державної підтримки приймається на підставі висновку про доцільність надання державної підтримки, її форму та обсяг.

У разі, якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення публічно-приватного партнерства, встановлені в розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх витрат у порядку, встановленому законодавством.

У разі, якщо ціни (тарифи) на послуги приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інше не передбачено договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства.

Розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом строку дії договору витрат приватного партнера на здійснення інвестицій.

У разі прийняття публічною адміністрацією рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм унаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі.

Приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, передбачених законодавством України, у порядку, встановленому законодавством України.

Згідно із встановленим порядком, питання надання державної підтримки вирішується після укладання договору про здійснення публічно-приватного партнерства.

Отже, якщо приватний партнер укладав договір про здійснення публічно-приватного партнерства, розраховуючи на державну підтримку, у разі відмови в державній підтримці продовження приватним партнером виконання зобов'язань за договором буде збитковим і кошти, витрачені на підготовчу роботу, не окупляться.

За період з 1 січня 2009 р. по 28 листопада 2011 р. суди України прийняли 172 рішення за позовами про відшкодування шкоди, завданої органом влади. З них лише п'ять позовів суди задовольнили в повному обсязі, 43 – частково, у 124 випадках – відмовили в повному обсязі [14].

Це пов'язано з тим, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ» від 3 серпня 2011 р. № 845:

– у разі встановлення необхідних для виконання рішення про стягнення коштів з рахунків боржника бюджетних асигнувань або його фактичних власних надходжень державний виконавець подає органіві Казначейства платіжні вимоги, оформлені у трьох примірниках згідно з вимогами Національного банку щодо заповнення реквізитів розрахункових документів, та оригінали або завірені копії виконавчих документів;

– орган Казначейства приймає платіжні вимоги для стягнення коштів з рахунків боржника протягом 30 днів з дати їх складення [113].

Це означає, що перспектива отримати відшкодування збитків приватному партнеру, завданих діями або бездіяльністю публічної адміністрації стосовно встановлення цін на послуги, що надаються у процесі здійснення публічно-приватного партнерства, у розмірі, нижчому за розмір економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), чи без врахування інвестиційної складової, навіть після прийняття рішення судом залежить від наявності бюджетних асигнувань на рахунку органу, що завдав шкоди [154, с.23].

На наш погляд, для встановлення чітко визначених правових позицій сторін у публічно-приватному партнерстві необхідно виключити поняття «державна підтримка публічно-приватного партнерства», тобто виключити можливість та право державного партнера фінансувати або сприяти, замінивши це чіткими довгостроковими фінансовими зобов'язаннями публічного партнера в рамках господарського договору про публічно-приватне партнерство.

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 «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [133].

Так, суб'єктом адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в системі органів виконавчої влади є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади. Одним із головних завдань Міністерства економічного розвитку і торгівлі України є (п. 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері публічно-приватного партнерства [94]. 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», наділено повноваженнями стосовно прийняття рішення про здійснення публічно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення публічно-приватного партнера. Ст. 21 на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено контроль за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює підготовку пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері публічно-приватного партнерства; проведення моніторингу ефективності діяльності публічної адміністрації у сфері публічно-приватного партнерства; розробляє концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню публічно-приватного партнерства, ужиття заходів для їх виконання; сприяння 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; проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів публічно-приватного партнерства, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків публічного партнера в договорах, укладених у рамках публічно-приватного партнерства; проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері публічно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів із визначення публічно-приватного партнера; проводить в рамках своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальну та консультативну роботу; бере участь в організації навчання й підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічно-приватного партнерства; ведення обліку договорів, укладених у

рамках публічно-приватного партнерства; подання позовів 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 [121].

Нормативно-правовими актами не визначено повний перелік сфер публічно-приватного партнерства. Саме це дає змогу зробити висновок, що в публічно-приватному партнерстві можуть брати участь публічні партнери - органи публічної адміністрації, які створено виключно або переважно для публічно-правового регулювання економіки, або декілька таких органів, які діють на підставі укладеного ними адміністративного договору.

Відповідно до зазначеного, пропонуємо додати до Закону України «Про державно-приватне партнерство» ст.*** «Сфера публічно-приватного партнерства».

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 інвестиційної діяльності, публічно-приватне партнерство та управління національними проектами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розроблення та реалізацію проектів публічно-приватного партнерства. Крім 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 [161].

Таким чином, 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:

- методичне та консультативне супроводження 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 забезпечуватися впровадженням адміністративного механізму його взаємодії із зазначеними органами виконавчої влади в питаннях реалізації проектів публічно-приватного партнерства [96, с. 16].

Іншими центральними органами виконавчої влади як суб'єктами адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, є: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва; Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, 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.

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, яка 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 [37].

Наведений перелік вищевикладених повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері публічно-правового партнерства має розмежований, структурно та концептуально не визначений характер. Уся їх діяльність спрямована на забезпечення та реалізацію вузькопрофільних інтересів, що не дають якісного результату від публічно-правового партнерства.

Наступним суб'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері публічно-правового партнерства є місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами в 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 [123]. Водночас на сьогодні місцевий територіальний рівень державного управління має обмежену кількість повноважень щодо публічно-приватного партнерства.

Наступним суб'єктом адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні є органи місцевого самоврядування.

Участь у здійсненні публічно-приватного партнерства територіальної громади забезпечується органами місцевого самоврядування, систему яких, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., становлять сільські, селищні, міські ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської

ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [122]. Згідно з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України від «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» 11 квітня 2011 р. [38], фактично публічними партнерами від імені територіальної громади можуть виступати лише місцеві ради (сільські, селищні, міські ради, обласні та районні ради), які здійснюють організацію конкурсу та його проведення щодо об'єктів комунальної власності. Після прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» органи місцевого самоврядування значно активізували свою діяльність у цій сфері шляхом прийняття місцевих програм розвитку публічно-приватного партнерства, формуванням баз інвестиційних проектів тощо. Так, на сьогодні вже укладено договори щодо передачі об'єктів права комунальної власності в концесію укладені в Житомирській (Коростенська міськрада), Запорізькій (Кирилівська селищна рада), Миколаївській (Адамівська, Жовтнева, Іванівська та Краснопільська сільські ради), Черкаській (Черкаська міськрада), Луганській (Луганська міськрада), Одеській (Бритівська сільська рада) областях [129, с. 172].

Отже, до повноважень публічної адміністрації щодо адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства, на нашу думку, належать такі:

- надання публічної підтримки;
- контроль за дотриманням приватним партнером умов договору;
- дострокове розірвання договору в разі порушення його умов приватним партнером;
- можливість вимагати від приватного партнера компенсації збитків у разі погіршень стану об'єкта публічного партнерства з вини приватного партнера;

- передача приватному партнеру об'єкта у стані та у строки, передбачені договором;
- надання приватному партнеру своєчасно і в повному обсязі документів, що підтверджують його права на володіння об'єктом приватного партнерства, передбачені договором;
- гарантування додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках публічно-приватного партнерства;
- зберігання комерційної таємниці приватного партнера;
- гарантування додержання прав і законних інтересів приватних партнерів;
- невтручання в господарську діяльність приватного партнера;
- використання податкових важелів для стимулювання інвестицій, упровадження механізмів державного кредитування та страхування імпорту інвестиційного обладнання;
- відшкодування плати за надані споживачам послуги через державний бюджет;
- надання гарантій по кредитах, відшкодування втрат унаслідок коливань обмінного курсу, надання зобов'язань з придбання продукції;
- налагодження відносин з міжнародними інститутами розвитку публічно-приватного партнерства;
- активне формування національних інститутів розвитку, орієнтуючись на досягнення пріоритетів інноваційного оновлення економіки з використанням сучасних підходів в управлінні ризиками [86, с. 392].

Розглянемо зміст діяльності публічної адміністрації як сторону публічно-приватного партнерства.

Держава як сторона публічно-приватного партнерства організує регулюючу діяльність у сфері партнерства з приватним бізнесом за трьома

напрямами. По-перше, виробляє стратегію і принципи, на яких діють відносини бізнесу із суспільством загалом і з публічною владою зокрема. По-друге, формує інституціональне середовище для розроблення та реалізації партнерських проектів. По-третє, безпосередньо організовує та управляє державно-приватним партнерством, розробляє його форми і методи, а також конкретні механізми.

Партнерство - співпраця, яка вимагає неухильного дотримання взаємних прав та обов'язків. У процесі взаємодії публічна влада і бізнес як партнери реалізують притаманні за своєю природою лише кожному з них права, маючи при цьому договірні зобов'язання один відносно до одного. Ключовий момент такої взаємодії – партнерство, що полягає в управлінні, оскільки передбачає рівність учасників. Партнери не можуть наказувати один одному. Вони можуть тільки переконувати один одного [41, с. 109].

Ініціативна функція налагодження партнерства між публічною владою і приватним сектором для задоволення спільних інтересів належить державі, яка стосовно до бізнесу може виступати не тільки в ролі фінансового партнера, а й передавати йому повноваження щодо надання суспільних послуг. Саме цією діяльністю вона стає привабливою для бізнес-середовища, різних підприємницьких структур. Під час формування механізмів для розвитку публічно-приватного партнерства держава має можливість моделювати партнерство таким чином, щоб воно відображало її цілі, політику і нормативні вимоги. Головний інтерес держави в налагодженні таких відносин полягає в забезпеченні зростання економічного, військового і політичного потенціалу країни та задоволення потреб суспільства [145].

Іншою стороною публічно-приватного партнерства є приватний сектор, до якого належать: суб'єкти економічної діяльності; підприємства великого, середнього, малого бізнесу; транснаціональні компанії; ділові об'єднання; галузеві асоціації та об'єднання; загальнонаціональні та регіональні об'єднання підприємців, а також стейкхолдери (зацікавлені суб'єкти

публічно-приватного партнерства, якими є фізичні і юридичні особи, які мають легітимний інтерес у зазначеній діяльності, тобто певною мірою залежать від неї або можуть впливати на цю діяльність); суб'єкти як публічного, так і приватного сектора; наукові організації як «мозкові центри» публічно-приватного партнерства; аналітичні установи та міжнародні некомерційні організації.

Інтерес приватного сектора як сторони публічно-правового партнерства - це отримання максимальної вигоди, прибутку шляхом істотного розширення простору для вільного руху капіталу, проникнення в раніше недоступні для нього сфери, підвищення конкурентоспроможності, а отже, і попиту на результати діяльності.

Водночас приватний сектор при укладенні публічних домовленостей у рамках публічно-приватного партнерства має такі переваги:

1) при укладанні договору про концесію приватний партнер отримує право на одержання від держави:

прибутку від управління (експлуатації) об'єкта концесії;

плати за вироблені товари (роботи, послуги) згідно з умовами концесійного договору;

адекватного й ефективного відшкодування його витрат на поліпшення об'єкта концесії, якщо інше не передбачене концесійним договором;

2) інші вигоди приватного партнера від публічно-приватного партнерства:

суб'єкти господарювання при здійсненні своєї діяльності отримують право, наприклад, експлуатації корисних властивостей наданих їм природних ресурсів, використання для господарських потреб водних об'єктів та лісових ресурсів, що знаходяться на території землі, наданої їм у користування, одержання пільгових кредитів і користування податковими пільгами;

уклавши договір про концесію, приватний суб'єкт господарювання зможе одержувати продукцію, що створюватиметься в результаті виконання концесійної угоди;

уклавши договір про розподіл продукції, приватний суб'єкт господарювання одержує компенсаційну продукцію і частину виробленої продукції;

може отримувати гарантії держави, що ґрунтуються на законі (зокрема, ч. 3 ст. 4 Закону «Про розподіл продукції») і полягають у тому, що держава забезпечуватиме надання йому у встановленому порядку погоджень, квот, спеціальних дозволів на користування надрами і ведення підприємницької діяльності з пошуку (розвідки) й експлуатації родовищ корисних копалин, актів про надання гірничого відводу, документів на право користування землею та інших дозволів, пов'язаних із користуванням надрами і виконанням робіт у рамках угоди про розподіл продукції;

отримає право на встановлення сприятливого механізму сплати податків (ст. 25 Закону про розподіл продукції).

Таким чином, публічно-приватне партнерство виступає інститутом адміністративно права.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання повноважень суб'єктів здійснюється правовим нормами, які регулюють відносини, що складаються між публічною адміністрацією та приватними суб'єктами з приводу виконань першою покладених на неї законодавством обов'язків. Повноваження суб'єктів публічної адміністрації є похідними від покладених на них функцій [93, с. 231].

Висновки до розділу 2

Публічна адміністрація – це система органів державної влади та місцевого самоврядування, наділена публічними повноваженнями владного

характеру. Публічна адміністрація реалізує власну компетенцію через публічне адміністрування, що виявляється у вигляді управлінської діяльності, регулюючої діяльності та наданні адміністративних послуг.

Механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні – це сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що складаються в процесі співпраці публічної влади та приватного сектора для досягнення суспільно значимих цілей.

Стадіями механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства є: 1) стадія порядку надання пропозицій про здійснення публічно-приватного партнерства; 2) стадія проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства; 3) стадія виявлення ризиків, пов'язаних з публічно-приватним партнерством; 4) стадія підготовки та проведення конкурсу з визначення публічно-приватного партнерства.

Елементами механізму адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства є: норми міжнародного права, норми Конституції, норми законів України, норми підзаконних нормативно-правових актів, що містяться в нормативних актах Кабінету Міністрів України; адміністративно-правові відносини у сфері публічно-приватного партнерства; правосвідомість та правова культура.

Визначено, що основними проблемами надання державної підтримки у сфері публічно-приватного партнерства є: 1) дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки; 2) відсутність гарантованого щорічного фінансування державних довгострокових інфраструктурних проектів; 3) невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства; 4) розпорошеність повноважень та відсутність координації публічних партнерів; 5) обмежені можливості отримання державних гарантій для

доступу до кредитування при реалізації проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні.

Перевагами державно-приватного партнерства є такі:

- 1) послуги стають якіснішими, зокрема, послуги у сфері житлово-комунального господарства, освіти, інфраструктурні послуги тощо;
- 2) бізнес стає більш соціально відповідальним;
- 3) умовами концесійного договору передбачено, що об'єкт державно-приватного партнерства не переходить у власність приватного партнера, крім того, усі поліпшення, які зроблено в рамках договору концесії, залишаються після закінчення строку договору державно-приватного партнерства державі;
- 4) залучивши приватного партнера, муніципалітети зможуть отримати реконструйований або новозбудований об'єкт інфраструктури без додаткового фінансового навантаження на місцевий бюджет;
- 5) існує можливість залучення приватного партнера до адміністрування, модернізації існуючих та будівництва нових об'єктів;
- 6) приватний партнер надає послуги громаді, користуючись активами, що перебувають у державній чи комунальній власності;
- 7) відбувається розподіл функцій між партнерами – державний партнер забезпечує вигідну базу оподаткування, регулювання, тарифоутворення тощо, натомість приватний партнер повинен надавати якісні послуги на вигідних умовах;
- 8) програма державно-приватного партнерства не передбачає перехід майнових прав на новозбудовані об'єкти до інвестора;
- 9) здійснюється прозоре залучення приватного партнера шляхом проведення відкритого конкурентного конкурсу.

Способи захисту прав приватного партнера, зазначені в ст. 20 Закону України «Про державно-приватне партнерство», не є ефективними та достатніми. Право відмовитися від договору або призупинити надання послуг, якщо ціни (тарифи) на товари (роботи, послуги) приватного партнера,

що підлягають державному регулюванню, не є економічно обґрунтованими і відсутня належна компенсація, неможливо реалізувати в правовій площині в деяких сферах, коли в законодавстві прямо передбачено безперервний характер надання таких послуг, наприклад у водопостачанні.

Перспективи реалізації іншого права приватного партнера – права на відшкодування збитків, завданих їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, також аналізувались у попередніх розділах.

Для встановлення чітко визначених правових позицій сторін у публічно-приватному партнерстві необхідно усунути поняття «державна підтримка публічно-приватного партнерства», тобто виключити можливість, право державного партнера фінансувати або сприяти, замість цього ввести інструмент довгострокових адміністративних зобов'язань публічного партнера (партнерів) у рамках договору про публічно-приватне партнерство.

Отже, дієвим механізмом залучення інвестицій та гарантій їх повернення може бути застосування механізму взаємодії у формі адміністративного договору між уповноваженим державним партнером, який у відносинах є власником об'єкта, щодо якого передбачається застосування механізмів державно-приватного партнерства, та державним органом, що здійснює державне регулювання в певній сфері економіки (у випадку, коли це різні органи), є регулятором, наділений повноваженнями щодо встановлення тарифів та запровадження так званого стимулюючого тарифоутворення. Пропонуємо внести зміни та доповнення до:

1) Закону України «Про державно-приватне партнерство» (у редакції Закону № 817-VIII), а саме:

абзац шостий частини першої ст. 1 викласти в такій редакції:

«До ознак державно-приватного партнерства 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 та застосування стимулюючого регулювання тарифоутворення для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках»;

доповнити частину 3 ст. 20 цього Закону «Гарантії прав приватних партнерів» абзацом такого змісту:

«Застосування стимулюючого регулювання (методу регуляторної бази активів є обов'язковим для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, щодо яких застосовано механізми державно-приватного партнерства, що здійснюють діяльність з:

- передачі електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами;
- розподілу електричної енергії (передачі електричної енергії місцевими (локальними) електромережами;
- централізованого водопостачання та водовідведення;
- транспортування теплової енергії;
- виробництва електричної енергії;
- постачання електричної енергії;
- виробництва теплової енергії (крім випадків, коли вона використовується виключно для внутрішньовиробничих потреб)».

Рішення щодо застосування стимулюючого регулювання для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках є обов'язковим і приймається органом, що здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, суб'єктів господарювання на

суміжних ринках у випадку застосування механізмів державно-приватного партнерства»;

2) Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» та доповнити його Ст. *** «Участь органу, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» такого змісту:

*Ст. *** У випадку, якщо передачі в оренду чи концесію підлягають об'єкти у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, та ліцензування діяльності суб'єктів природних монополій яких здійснюється державним органом, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зазначений орган бере участь в укладанні договорів з такими суб'єктами в частині:*

- застосування стимулюючого регулювання тарифоутворення;
- затвердження довгострокової інвестиційної програми та контролю за виконанням суб'єктами природних монополій інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню;
- контролю за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів і які одержані в результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій»;

3) Закону «Про публічні закупівлі» в частині запровадження механізмів участі договірних об'єднань, а саме: внести зміни до п. 35 ст. 1 зазначеного Закону, виклавши його в такій редакції:

«35) учасник процедури закупівлі (далі – учасник) – фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), або декілька вищезазначених осіб, які об'єднанні договором, що

визначає умови, розподіл прав та обов'язків між ними щодо реалізації договору закупівлі, які подали тендерну пропозицію або взяла участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі».

РОЗДІЛ 3

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

3.1. Досвід адміністративно-правового регулювання публічно-приватними партнерствами в Європейському Союзі

Угоди публічно-приватного партнерства набули значного значення як засоби фінансування суспільної інфраструктури в Європі. Водночас аналіз опублікованих джерел показав, що вперше всебічну макроекономічну оцінку публічно-приватного партнерства в Європейському Союзі було наведено в дослідженні Європейського інвестиційного банку «Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis». Зазначений документ становить собою оновлений опис діяльності в галузі державно-приватного партнерства в Європейському Союзі з аналізом як по секторам, так і по країнам. Значну увагу в ньому приділено впливу світової фінансової кризи на масштаби державно-приватного співробітництва.

В Європейському Союзі сьогодні діють дві прийняті Європейським парламентом і радою директиви: Директива 2004/17/ЄС «Про координацію процедур розміщення замовлень операторів у сфері водопостачання, енергетики, транспорту, а також поштових послуг» та Директива 2004/18/ЄС «Про координацію процедур укладання державних підрядних договорів, договорів постачання для державних потреб і договорів на надання послуг державі». В Європейському Союзі протягом останніх років державно-приватне партнерство розвивалося від традиційного спрямування в транспортному секторі до галузей будівництва громадських споруд та їх обладнання (школи, лікарні, тюрми) й навколишнього середовища

(водопостачання і каналізація, боротьба із запустелюванням тощо). Також досвід державно-приватного партнерства став більш різноманітним по країнам. Після Великої Британії деякі інші країни створили розвинені ринки державно-приватного партнерства (Франція, Німеччина, Іспанія); інші вивили інтерес і розпочали розвивати програми державно-приватного партнерства. Деякі держави-члени Європейського Союзу мають або обмежений досвід, або зовсім не мають досвіду державно-приватного партнерства.

Статистична база даного огляду ґрунтується на даних Європейського Центру Експертизи проектів ДПП (ЕРЕС). Вибірка охоплює період з 1990 по 2013 рр. [25, с. 44].

У період з 1990 по 2013 рр. у країнах Європейського Союзу реалізовано 1602 проекти державно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій понад 300 млрд євро [25, с. 44].

Позитивна динаміка розвитку державно-приватного партнерства в країнах Європейського Союзу характеризується такими даними: за 1990–2004 рр. (15 років) було реалізовано 697 проектів з обсягом інвестицій понад 130 млрд євро; протягом 2005–2013 рр. (вісім років – майже вдвічі менший термін) було реалізовано 905 проектів з обсягами інвестицій близько 160 млрд євро [181].

Постійно збільшуючись до 2006 р., кількість проектів та обсяги інвестицій після 2007 р. спочатку стабілізувалася, а потім зменшилася. Це, на нашу думку, пояснюється, передусім, наслідками світової фінансової кризи.

В останні роки ситуація в європейських країнах дещо стабілізувалася і навіть прослідковується тенденції до зростання, так, у 2010–2012 рр. обсяги інвестицій у проекти державно-приватного партнерства вперше після 2009 р. почали зростати. Ринкова вартість проектів державно-приватного партнерства в 2010–2013 рр. поки ще нижча за показники рекордних років (2005, 2006 і 2007), але вже досягла рівня 2002–2004 рр.

Протягом 1990–2012 рр. Велика Британія реалізує близько двох третин проектів державно-приватного партнерства в Євросоюзі, лише в 2011 р. перше місце посіла Франція по угодам державно-приватного партнерства у вартісному виразі (62 % від загальноєвропейських обсягів інвестування), наздоганяючи Іспанію і Велику Британію. За кількістю ж угод Велика Британія все ще очолює європейський ринок державно-приватного партнерства [25, с. 45].

Іспанія традиційно посідає друге місце (10 % від загальної кількості проектів). Франція, Німеччина, Італія і Португалія мають кожна по 2–5 % від загальної кількості європейських проектів державно-приватного партнерства. Велика Британія, Португалія, Франція, Германия, Іспанія та Італія разом охоплюють приблизно 92 % усього європейського ринку державно-приватного партнерства. У 2012 р. Велика Британія, Франція, Німеччина, Іспанія і Бельгія разом охоплювали 82 % цього ринку [25, с. 46].

Лише десять країн у 2013 р. реалізували як мінімум одну операцію державно-приватного партнерства (порівняно з 14 країнами в 2010 р.). Португалія, Швеція, Чеська Республіка, Ірландія, Литва і Болгарія були відсутні на ринку державно-приватного партнерства Євросоюзу в 2013 р., водночас на ньому з'явилися такі країни, як Фінляндія і Люксембург [25, с. 46].

У вартісному вираженні лише французький, німецький та італійський ринки зросли в 2013 р. Усе це свідчить про те, що державно-приватне партнерство в Європейському Союзі продовжує дуже повільно залучати нові країни.

За останні роки значно зріс середній розмір інвестицій у проекти державно-приватного партнерства. Так, у 2013 р. він досяг 213 млн євро (порівняно з 163 млн євро в 2010 р.) [25, с. 46].

Зростанню інтересу до механізму державно-приватного партнерства у країнах Європи в 1990-ті рр. багато в чому сприяли, з одного боку,

прискорення економічного зростання, з іншого – посилення інтеграційних процесів серед європейських країн й утворення Європейського Союзу. Усе це викликало прискорений розвиток інфраструктури: як створення нових, так і модернізації старих інфраструктурних мереж, що вимагало величезних фінансових витрат.

Прикладом упровадження механізмів публічно-приватного партнерства є ситуація, що склалася з новими членами Євросоюзу: країнами Центральної Європи і Балтії (Чехією, Естонією, Угорщиною, Латвією, Литвою, Польщею, Словенією і Словаччиною). Після вступу в Євросоюз ці країни мали вирішити складну проблему: скоротити існуючий дисбаланс щодо якості й доступності державних послуг одночасно з підтримкою фінансової стабільності. На початку свого переходу до ринкової економіки вони, як і інші країни цього регіону, успадкували великі інфраструктурні мережі, які перебували в незадовільному стані й негативно впливали на їхню економіку.

За оцінками Берлінського інституту з економічних досліджень DIW, загальна вартість інвестицій (державних і приватних) у зазначені країни з початку 1990-х років становила 100 млрд євро. При цьому сумарні інвестиційні потреби країн EU, включаючи Болгарію і Румунію, становили близько 500 млрд євро. Ця сума приблизно відповідала 5 % річного ВВП країн EU за 2003 р., включаючи Болгарію і Румунію. До того ж передбачалося, що інвестиції будуть здійснюватися більше 15 років [147, с. 68].

У різних країнах Західної Європи розвиток державно-приватного партнерства відбувається різними темпами. Так, якщо у Великій Британії, Франції, Німеччині та Іспанії даний ринок уже сформовано, то інші країни ще тільки почали розвивати такі програми. Водночас багато країн Євросоюзу не мають значного досвіду в застосуванні державно-приватного партнерства, а деякі не мають його взагалі.

Якщо ж розглядати динаміку розвитку проектів державно-приватного партнерства в Євросоюзі, то обсяги таких угод неухильно зростали до 2007 р. Однак світова криза, що відбулася в подальшому, значно зменшила активність взаємодії приватного сектора з держструктурами. Утім результати 2010 р. продемонстрували готовність європейського державно-приватного партнерства до відновлення докризових обсягів у короткостроковому періоді до максимальних показників 2007 р. – 29,6 млрд євро, а надалі – і перевищити їх.

За кількістю угод державно-приватного партнерства безперечним лідером є Велика Британія, на економіку якої, за підсумками 2013 р., доводиться 44 угоди із 112 проектів у державно-приватному партнерстві загалом по Євросоюзу. Частка Великої Британії в загальноєвропейській кількості проектів у державно-приватного партнерства становила 67,1 %, а за їх вартістю – 52,5 %. Наступні результати за чисельністю і вартістю угод державно-приватного партнерства в загальному обсязі Євросоюзу за аналогічний період продемонструвала Іспанія – 10,1 і 11,4 %, відповідно. На третій позиції Франція – 5,4 і 5,3 %. У Франції 2013 р. було реалізовано 19 проектів у рамках державно-приватного партнерства [138].

За обсягом і кількістю підписаних контрактів ринок Великої Британії перевищує всі інші ринки Європи: протягом 2001–2013 рр. у Великій Британії було підписано 536 проектів на суму 60 млрд фунт., крім дуже великих контрактів, пов'язаних з будівництвом тунелю під Ла-Маншем і лондонським метрополітенем, порівняно з 215 проектами на суму 37 млрд фунтів в інших країнах Європи [43].

Окремо варто відзначити перерозподіл галузевих пріоритетів у європейських проектах державно-приватного партнерства за останні роки. За підсумками 2013 р. лідером за кількістю угод державно-приватного партнерства в Євросоюзі є сфера освіти (34 %), яка відчутно випереджає традиційну для державно-приватного партнерства транспортну сферу (21 %).

Значні позиції в загальному обсязі угод державно-приватного партнерства посідає й охорона здоров'я (17 %). Важливо і те, що за обсягом угод у 2013 р. «нетранспортні» сегменти загалом уперше становили більше половини сумарної вартості проектів державно-приватного партнерства. Сукупна частка освіти й охорони здоров'я зросла до 35 % за вартістю і до 51 % за кількістю угод [18, с. 9].

Франція має давні традиції державно-приватного партнерства, які включають у себе діяльність Співтовариств Змішаної Економіки (SEM) і надання концесій. Законодавчі основи SEM сягають 1966 і 1983 рр. Характеристикою SEM є те, що державний сектор і місцеві влади, зокрема, відповідно до законодавства, повинні мати велику частку в складі активів SEM і в такий спосіб відігравати переважаючу роль в управлінні ними. SEM здійснює свою діяльність на основі відповідного договору, який укладається з місцевою владою. Крім SEM, договори концесії у Франції також укладаються і з повністю приватними компаніями. Сучасна світова практика застосування державно-приватного партнерства показує, що французькі компанії входять до кола лідерів серед іноземних фірм, які використовують у своїй діяльності механізми державно-приватного партнерства. Так, вони створили одну з двох базових моделей концесії, що знаходить широке застосування у світі, так звану «французьку модель», яка значною мірою відрізняється від іншої базової моделі – англо-американської цілою низкою суттєвих рис, а саме: виключенням приватизації концесіонером переданого йому в концесію муніципального або державного майна, комплексним характером концесії, коли концесіонерові одночасно доручається і розроблення проекту (проектів) модернізації, і реалізацію заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів, та їх експлуатація [16].

Водночас для українських реалій така практика є неприйнятною в найближчій перспективі, оскільки вимагає суттєвих змін у містобудівному й

тендерному законодавстві та підзаконних актах, які регулюють процес погодження проектів будівництва, та встановлену норму оголошувати публічні торги на роботи виключно після отримання вартісного висновку об'єкту державної експертизи.

Стосовно практики дії системи державно-приватного партнерства у Франції зазначимо, що у 2013 р. вартість проектів, реалізованих на базі державно-приватного партнерства, становила 2,6 млрд євро (зростання порівняно з 2012 р. на 6,5 %). Зазначена динаміка зберігається і нині [28].

Найбільше поширення така форма партнерства набула у сфері охорони здоров'я. У межах реформи національної системи прийнято план «Лікарня», який головною метою визначив поживавлення інвестиційної політики в лікарняному секторі (щорічне зростання на 10 %), усунувши існуючі диспропорції в кількості наявних лікарняних установ і їх обладнанні.

Операції з нерухомістю лікарняної системи включено до цільових контрактів, підписано кожною установою зі своїм Регіональним агентством охорони здоров'я, реалізовано на базі державно-приватного партнерства. На основі цього активізовано процес злиття державного і приватного сегментів сфери національної охорони здоров'я, пов'язаний з переходом на систему «фінансування залежно від фактичного обсягу робіт», що стала одним з ключових елементів сучасної лікувальної політики.

У 2008 р. у межах програми модернізації пенітенціарної системи Мін'юсту на основі державно-приватного партнерства побудовано першу в'язницю в пригороді м. Нансі, будівництво якої стало самим великим сучасним будівельним об'єктом у регіоні (розрахована на 2790 місць).

Сьогодні у Франції на стадії підготовки і реалізації перебуває сім контрактів на національному і 20 на регіональному рівні [11, с. 112; 35, с. 45].

У Франції досягнуто високого рівня розвитку у водному секторі. У цій країні в шести річних водозабірних басейнах регулювання водопостачання здійснюють Комітет водозабірних басейнів та Водне агентство. Франція

представлена більш ніж 36 тис. комун (у багатьох з яких проживає менш ніж 2000 осіб), більшість з яких мають недостатній бюджет для модернізації інженерної інфраструктури з надання послуг водопостачання належної якості. Цей фактор визначив розвиток приватного делегованого управління через створення крупних вертикально інтегрованих компаній.

Щодо приватного водного сектора Франції, то слід зазначити, що 85 % ринку послуг у цій сфері контролюються двома гігантськими транснаціональними компаніями: Suez і Veolia. Крім того, вони домінують на світовому ринку послуг у водному секторі, зосередивши в себе близько 70 % приватних водних контрактів по всьому світу. Дохід цих двох компаній становить майже чверть світового ринку послуг у водному секторі. Вищезазначене повною мірою стосується і англійських водних компаній. Сім з десяти основних водогосподарських компаній Британії входять у число 50 найбільших західних транснаціональних компаній, на частку яких припадає 85 % світового ринку екологічних товарів і послуг. Ці компанії посідають перші місця у світі за кількістю споживачів. Для деяких країн з перехідною економікою Франція є зразком конкурентної моделі управління у водопостачанні. У постсоціалістичних країнах за право управляти системами водопостачання конкурують тільки дочірні підприємства французьких транснаціональних компаній. У Франції конкуренція за ринок послуг водопостачання/водовідведення обмежена часовим проміжком у 15 років.

Проведений французькою організацією споживачів аналіз свідчить про те, що при експлуатації систем водопостачання приватними компаніями тариф на воду для споживачів на 25–33 % вище, ніж при управлінні інженерною інфраструктурою спеціалізованим муніципальним підприємством. При цьому французькі транснаціональні компанії укладають контракти на оренду (концесію) систем водопостачання та водовідведення тільки в мегаполісах, крупних містах країн з перехідною економікою та населенням від 100 тис. осіб, які мають високий рівень доходу (Будапешт,

Бухарест, Гданськ). На водному комунальному ринку готових рішень під ключ, де домінують приватні холдинги з Франції, не існує серйозних конкурентів зі сторони інших компаній.

Зазначені вище обставини слід враховувати під час прийняття рішень щодо застосування механізмів державно-приватного партнерства у сфері водного сектора в Україні.

Водночас басейновий принцип управління водним сектором у Франції виглядає вкрай переконливо, особливо з огляду на можливість об'єднання декількох громад для реалізації значних інфраструктурних проектів у цій сфері, оскільки досягається значний економічний ефект за рахунок скорочення видатків на будівництво. Пропозиції щодо застосування такого досвіду викладені далі.

Британський уряд на практиці активно застосовує концепцію співробітництва і партнерства між державним і приватним секторами.

У Великій Британії концепція державно-приватного партнерства реалізується на практиці переважно у формі приватної фінансової ініціативи (The Private Finance Initiative – PFI). Вона виникла в результаті багаторічного пошуку британським урядом шляхів поліпшення якості надання державних послуг при зниженні бюджетних витрат країни на ці цілі [141, с. 87].

Сьогодні у Сполученому Королівстві не існує будь-яких спеціальних обмежень на вартість окремого проекту, що здійснюється за схемою приватної фінансової ініціативи. Щорічно підписується кілька десятків контрактів. Протягом останніх років від 10 до 15 % соціальних витрат доводиться на контракти, укладені через систему державно-приватного партнерства. У 2009–2010 рр. значну частку таких проектів у Великій Британії було зосереджено у сфері державних медичних послуг [138].

Найбільш великими замовниками реалізації програми приватної фінансової ініціативи у Великій Британії традиційно є міністерства: транспорту, охорони здоров'я, оборони, освіти та уряд Шотландії.

Проекти в галузі оборони, головним чином, забезпечують залучення інвестицій у розвиток військово-навчальної інфраструктури Великої Британії (будівництво тренажерів), а також засобів зв'язку і житла для військовослужбовців.

Більшість проектів у сфері освіти передбачають або зведення нових шкіл, або реконструкцію вже існуючих. По лінії МВС проекти переважно покликані залучити інвестиції на утримання в'язниць та інфраструктури органів поліції, Міністерства навколишнього середовища – на збирання територій від сміття.

У 1990–2013 рр. у Великій Британії підписано 935 контрактів щодо залучення інвестицій за схемою приватної фінансової ініціативи на загальну суму 61,4 млрд фунтів стерлінгів, у тому числі у 2013 р. – 34 контрактів на суму 6,5 млрд фунтів стерлінгів [138].

Протягом останніх років спостерігається стійка тенденція до збільшення середньої ціни контракту в галузі приватної фінансової ініціативи. Виключаючи дуже великі контракти, пов'язані з будівництвом тунелю під Ла-Маншем і лондонським метрополітенем, середня вартість контракту за останні 15 років становила 50 млн фунтів стерлінгів. Зростання середньої ціни контракту пов'язано, головним чином, з реалізацією державою заходів, спрямованих на скорочення витрат з організації системи державних закупівель у Великій Британії, що позначилося на зменшенні кількості дрібних контрактів [138].

Порівняльний аналіз приватної фінансової ініціативи у Великій Британії і континентальній Європі свідчить про те, що Велика Британія залишається лідером у Європі не тільки за масштабами використання схем приватної фінансової ініціативи для залучення інвестицій, а й за ступенем диверсифікованості напрямів використання таких інвестицій в економіці.

У Німеччині ідея державно-приватного партнерства спочатку було прийнято в проектах кооперативного будівництва. Перші некомерційні

будівельні товариства було створено на основі приватних ініціатив у середині XIX ст. У контексті співробітництва між некомерційними компаніями і державним сектором такі компанії були змушені накладати деякі обмеження на власний бізнес і політику одержання прибутку. В обмін на це, держава надавала їм податкові пільги. Недолік фінансових ресурсів на федеральному рівні, у землях і муніципалітетах викликає дебати щодо включення приватної економіки в реалізацію державних завдань. Німецькі банки та інші фінансові установи відіграють значну роль у цих дебатах з питань майбутнього розвитку державно-приватного партнерства [31, с. 66].

Дослідження «affordability», тобто здатності та бажання споживачів сплачувати додану вартість за громадську послугу вищої якості, що може бути досягнута за рахунок приватного капіталу, є важливим фактором у процесі прийняття рішень про застосування державно-приватного партнерства, яку слід обов'язково враховувати в українських реаліях.

В Італії за 2005–2013 рр. реалізовано більше 6000 проектів на суму понад 4,7 млрд євро, спрямованих на розвиток конкурентоспроможності італійських підприємств [155].

Під публічно-приватним партнерством у Нідерландах розуміється довгострокове співробітництво між державними органами і приватними компаніями при спільній реалізації проектів на основі поділу завдань, відповідальності і ризиків.

Основними сферами застосування механізму державно-приватного партнерства в Нідерландах є великі інвестиційні проекти в галузі будівництва і розвитку інфраструктури.

Серед основних проектів державно-приватного партнерства, які реалізовано або перебувають на стадії підготовки в Нідерландах, можна назвати такі:

- будівництво й експлуатація автодоріг, тунелів і залізниць;
- розвиток внутрішніх водних шляхів;

– будівництво, реконструкція, капітальний ремонт й експлуатація житлових будівель і комплексів, будинків міністерств, відомств і державних організацій [142, с. 21].

З ініціативи Державної служби управління водним господарством у Нідерландах створено Центр знань у галузі державно-приватного партнерства, що сприяє широкому використанню досвіду, накопиченого при реалізації проектів державно-приватного партнерства, і поширенню відповідної інформації серед зацікавлених сторін. Центр розробляє також інструментарій державно-приватного партнерства (зокрема, стандартні контракти в цій сфері й механізми визначення ефективності співробітництва держави та бізнесу) [70].

Питання державно-приватного партнерства в будівельній галузі належать до компетенції Державної будівельної служби. Вона, зокрема, здійснює оцінювання потенціалу використання державно-приватного партнерства щодо всіх проектів житлового будівництва вартістю більше 25 млн євро (рішення про обов'язковість такої процедури було прийнято 2005 р.). Вибір форми державно-приватного співробітництва здійснює служба разом з Мінфіном Нідерландів і замовником робіт. У більшості випадків пріоритет надається моделі DBFO [142, с. 24].

Таким чином, головні зусилля в галузі державно-приватного партнерства в Нідерландах спрямовано, насамперед, на ефективний і прискорений розвиток інфраструктури й активізацію будівництва національно значимих об'єктів. З подальшим розвитком механізмів державно-приватного партнерства здебільшого акцентується на розвитку інфраструктури на регіональному і муніципальному рівнях. До проектів державно-приватного партнерства залучаються практично тільки голландські компанії.

Досить цікавим є приклад делегованого управління у сфері водопостачання, яка навіть отримала назву «голландська модель». Цей вид

характерний не тільки для Нідерландів, а й для Німеччини, Греції, Бельгії. У його основі юридично незалежні підприємства водо- та (або) каналізаційного господарства у формі акціонерних товариств, контрольний пакет яких перебуває у власності муніципалітету. Зазначені форми підприємств здійснюють управління об'єктів інженерної інфраструктури, власником яких залишається муніципалітет на підставі сервісних або інших договорів, що дозволяє їм самостійно проводити виробничу та інвестиційну програму, брати участь у формуванні тарифів на водопостачання та водовідведення, здійснювати залучення кредитних коштів на розвиток інженерної інфраструктури. Обмеженням в такій формі є те, що муніципалітет як основний власник контрольного пакету акцій контролює стратегію розвитку підприємства.

На ринку водних комунальних послуг Німеччини представлено невеликі холдинги (виключення становлять компанії RWE, Berlinwasser) та велика кількість (близько 6700) малих і середніх за розміром спеціалізованих підприємств. Процес лібералізації комунального господарства полягає в зростанні більше ніж удвічі за останні 30 років кількості змішаних (державно-приватних) підприємств у формі акціонерних товариств. Перспективною формою державно-приватного партнерства є створення у великих містах спільних підприємств з управління інженерною інфраструктурою шляхом продажу муніципалітетом частини акцій національним та іноземним транснаціональними компаніями (наприклад, у Берліні – Акціонерне товариство Berlinwasser). Компанії з водопостачання інвестують близько 2,5 млрд євро на рік на оновлення, розширення та реконструкцію інженерних мереж водопостачання.

Підвищення в 1990-х рр. стандартів на питну воду викликало збільшення ціни на питну воду на 40 % та зростання тарифу на каналізацію на 80 %. Результатом включення інвестиційної складової в тариф на послуги водопостачання в Німеччині досягли самого низького в Європі показника

невиробничих втрат води (близько 9–1 %). Наприклад, в Іспанії та Італії він становить близько 30 %.

У Нідерландах підприємства водопостачання становлять собою акціонерні товариства, яким муніципалітети (власники контрольного пакету акцій) делегують права на управління інженерною інфраструктурою. Головна тенденція розвитку системи управління полягає в об'єднанні та укріпленні підприємств з метою підвищення ефективності експлуатації інженерної інфраструктури (очищення стічних вод належить до компетенції муніципалітетів). Цьому процесу сприяють невеликі відстані між населеними пунктами та висока густота населення. Так, у 1938 р. в Нідерландах нараховувалось близько 210 невеликих компаній, а 1994 р. їх було об'єднано в 40 середніх, а на початку 2000 р. – у 20 великих спеціалізованих компаній водопостачання. Нині планується укрупнення (до десяти) регіональних підприємств у вигляді акціонерних товариств, основні фонди яких будуть перебувати у власності муніципалітетів.

Португалія є одним з лідерів у Європі з використання механізму державно-приватного партнерства. За станом на кінець 2013 р. за моделлю державно-приватного партнерства в Португалії здійснювалося 120 проектів. З них 96 перебувало на стадії експлуатації, 18 – інвестування і будівництва та шість – на етапі конкурсного відбору.

Обсяг акумульованих інвестицій у проекти державно-приватного партнерства в Португалії на грудень 2013 р. становив 15,82 млрд євро. З них 79 % – автодорожнє будівництво, 18 % – залізничний транспорт, 2 % – охорона здоров'я та 1 % – забезпечення внутрішньої безпеки країни [15, с. 5].

Найближчими роками широкомасштабне використання механізмів державно-приватного партнерства в Португалії буде, напевно, неухильно скорочуватися. На цьому наполягає «трійка» (МВФ – ЄЦБ – ЄК) у межах меморандуму за умовами надання Португалії міжнародної фінансової допомоги. За їхньою оцінкою, державно-приватне партнерство в Португалії

залишається «лазіркою» з варіювання фінансових показників, що впливають на бюджетний дефіцит.

Державно-приватне партнерство у Швеції не набуло широкого розповсюдження. Головна причина цього полягає в особливостях шведської моделі соціально-економічного розвитку, для якої характерне існування сильної традиції відповідальності держави за забезпечення суспільних послуг і функціонування суспільної інфраструктури [85, с. 59].

Більшого розповсюдження державно-приватне партнерство набуло на місцевому рівні, де влади відповідають прямо за забезпечення населення громадськими послугами. Наприкінці 1990-х років у 64 муніципалітетах Швеції здійснювалося 117 проектів державно-приватного партнерства. Головною причиною використання такої моделі була названа фінансова. Причому до державно-приватного партнерства вдавалися здебільшого дрібні муніципалітети, що розглядали його як «фактор зміни» місцевого середовища – інститут, який міг би генерувати нові ідеї і рішення [10, с. 19].

Наведемо найбільші європейські проекти державно-приватного партнерства за 2010–2012 рр.:

- проект залізничного GSM-R сполучення у Франції. Контракт передбачає будівництво, експлуатацію і технічне обслуговування нової технології залізничного сполучення, система має бути розгорнута на більш ніж 14000 км звичайних і високошвидкісних залізничних ліній у країні. Обсяг інвестицій проекту – 660 млн євро, реалізований у 2010 р.;

- проект побудови фламандських шкіл у Бельгії, що завершився у червні 2010 р. Цей проект з обсягом фінансування 1.5 млрд євро стосується реставрації, реконструкції і перебудови 211 шкіл першого та другого рівнів у Фландрії.

- у 2010 р. Португалія реалізувала проект залізничного сполучення великої швидкості (180-кілометрова лінія між Росеірао і Саїа). З обсягом

інвестицій у 1,6 млрд євро, ця угода – найбільший проект державно-приватного партнерства в історії країни;

– у 2011 р. у Франції реалізовано проекти: будівництво швидкісних залізниць Тур-Бордо (обсяг інвестицій – 5,4 млрд євро); Бретань-Луара (1,2 млрд євро); будівництво штаб-квартири Міністерства оборони (1,5 млрд євро); автостради А63 (1 млрд євро); проект автозаправок Есо Тахе (840 млн євро);

– автострада А24/А25 в Італії (620 млн євро);

– проект Nottingham Транзит (фаза II) у Великій Британії (620 млн євро).

– програма Міжміського експресу (ІЕР) Департаменту транспорту Великої Британії у 2012 р. є найбільшим проектом, який фінансувався з приватних джерел будь-коли, і одним з найбільших проектів державно-приватного партнерства на сьогодні. Загальна сума – 4,5 млрд євро, включає в себе надання поїздів, обслуговування рухомого складу й оновлення маршрутів;

– проект високошвидкісної залізниці Нім-Монпельє у Франції, вартістю близько 1,8 млрд євро, є другою за величиною угодою, завершеною в 2012 р.;

– ірландські школи, проект складається з восьми шкіл – семи середніх шкіл та однієї початкової школи. Це третя мережа шкіл, побудованих з використанням державно-приватного партнерства за участі Департаменту освіти та кваліфікації Ірландії. Європейський інвестиційний банк надав 50 % банківського кредиту з 23-річним терміном [180].

Значною залишається роль урядів і суспільних фінансових установ (місцевих або наднаціональних), оскільки низка проектів державно-приватного партнерства отримали значну вигоду з консолідації їх фінансових ресурсів і гарантій зобов'язань. Європейський інвестиційний банк,

наприклад, фінансував тільки у 2011 р. десять проектів державно-приватного партнерства в обсягах 3,6 млрд євро [182].

Розподіл проектів державно-приватного партнерства в країнах Євросоюзу за галузями економіки характеризується такою тенденцією: сектор водопостачання і каналізації займає в Євросоюзі найменшу долю, що пояснюється багатьма причинами, серед яких: недостатньо узгоджена тарифна політика, побоювання державного сектора про втрату керуючих позицій у галузі, визнання факту, що участь приватного сектора відразу призводить до значного збільшення тарифів, а відповідне підвищення ефективності обслуговування відбувається набагато пізніше та інші.

Існує три основних види послуг у галузі водопостачання, які в країнах Євросоюзу застосовуються при реалізації проектів державно-приватного партнерства:

- послуги з розподілу постачання води;
- очищення стічних вод і каналізація;
- утилізація стічних вод (технологія обробки просунулася до такої міри, що стічні води можуть бути очищені і багаторазово використовуватися для зрошення, промислового використання або поповнення водоносних горизонтів) [183; 184].

Беззаперечно, у деяких країнах Європейського Союзу та світу накопичено значний національний потенціал у певних галузях господарства, включаючи організацію потужної інфраструктури. Але для визначення доцільності застосування такого досвіду в українських умовах потрібен компетентний, багатосторонній і, найголовніше, чесний аналіз управління, який має надати відповіді на такі ключові питання: якою мірою досягнення приватної форми управління пов'язані з перевагами приватного методу надання послуг або ж ці успіхи слід віднести на рахунок глобалізації або ж загального ступеня розвитку певної країни.

Аналіз європейського досвіду управління, наприклад водогосподарським комплексом, свідчить про те, що використання деяких інституціональних форм, поширених у деяких країнах Європи, є неможливими або ж неприйнятними для України. Наприклад, в українському законодавстві міститься пряма заборона на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури систем водопостачання та водовідведення. Крім того, запровадження механізмів публічно-приватного партнерства в Україні в таких сферах, як оборонна діяльність та пенітенціарна система, є передчасними з огляду на специфіку політичних процесів та менталітет населення.

Відсутні державні критерії у визначенні оптимальних джерел фінансування модернізації систем забезпечення: інвестиційна складова тарифу чи пряме бюджетне фінансування (державне чи муніципальне). Водночас слід враховувати, що створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні неминуче викличе участь потужних європейських транснаціональних корпорацій, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

3.2. Тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці

У світовій практиці механізми державно-приватного партнерства використовуються для залучення приватних компаній з метою довгострокового фінансування й управління суспільною інфраструктурою за широкою гамою об'єктів публічно-приватного партнерства. Вибір першочергового напрямку реалізації проекту публічно-приватного партнерства залежить від рівня соціально-економічного розвитку і пріоритетності завдань

конкретної країни або регіону. Розмаїтість видів, форм і сфер використання публічно-приватного партнерства перетворюють їх на універсальний механізм вирішення різних видів довгострокових завдань у широкому діапазоні сфер діяльності – від реалізації винятково соціальних й інфраструктурних проектів загальнодержавного значення до розроблення й адаптації особливо перспективних технологій для розвитку там, де зосереджено значний науковий потенціал і людський капітал.

Розвиток публічно-приватного партнерства у світі можна поділити на три стадії. Багато держав усе ще перебувають на першій стадії розвитку державно-приватного партнерства, включаючи розроблення стандартів і законодавчої бази для публічно-приватного партнерства. Учасники, які перебувають на цих етапах, стрімко намагаються створювати публічно-приватні партнерства без глибокого розуміння, як їх реалізовувати, наражаючи таким чином себе і своїх партнерів на ризик повторення помилок, які виникали на ранній стадії розвитку публічно-приватного партнерства в інших країнах [2, с. 49].

Публічно-приватне партнерство з різним успіхом розвивається в багатьох країнах світу. Найбільшого поширення ця концепція набула в країнах з розвиненою ринковою економікою і з усталеними традиціями взаємодії держави та приватного сектора. Однак, незважаючи на подібність багатьох позицій, в організації публічно-приватного партнерства в різних країнах спостерігаються і певні розбіжності. Так, в англосаксонському світі при виборі приватного партнера проводиться три окремих конкурси: на проектування, на будівництво, на управління. У Франції, навпаки, існує єдиний конкурс на всі види робіт або послуг. Практика застосування публічно-приватного партнерства в низці західноєвропейських країн показує, що цей механізм використовується там, де держава і бізнес мають взаємодоповнюючі інтереси, але при цьому не в змозі діяти самостійно і незалежно один від одного [2, с. 146].

Сьогодні на третьому щаблі публічно-приватного партнерства перебувають лише Велика Британія, Австралія. Ірландія ж тільки вступає на третій щабель розвитку державно-приватного партнерства. На другій стадії – більшість розвинених європейських країн (Франція, Іспанія, Італія, Греція, Німеччина), США, Канада, Японія і Нова Зеландія. На початковому, першому етапі розвитку ринку публічно-приватного партнерства, перебувають країни Східної Європи, Латинської Америки, а також країни СНД [49, с. 3].

Цікавий світовий та європейський досвід запровадження механізмів публічно-приватного партнерства в діяльності секторів, які є природними монополіями. Зазвичай виділяють два можливі механізми державного регулювання цієї сфери: 1) створення та функціонування спеціальних органів, які б здійснювали державне регулювання підприємств шляхом ліцензування, встановлення тарифів, правил тощо; 2) регулювання з боку держави (муніципалітетів) шляхом реалізації їх прав власника на державні (муніципальні) підприємства.

Вибір варіантів державного регулювання залежить від широкого кола факторів: стану та потреб галузі, технології виробництва, законодавчої практики та усталеного управлінського регулювання таких відносин, політичних процесів і навіть менталітету населення. У США використовують здебільшого перший шлях, а в Європі надають перевагу другому.

Практика публічно-приватного партнерства у США має тривалу історію. Найперші формати виникли понад двохсот років тому в період становлення американської державності.

Сьогодні на території країни успішно діють тисячі прикладів державно-приватного партнерства між федеральними, муніципальними органами влади і діловим співтовариством.

Правове визначення дії державно-приватного партнерства міститься в Статті № 6305 Зводу законів США про порядок застосування угод про

співробітництво між органами федеральної державної влади і місцевих органів влади, а також іншими зацікавленими контрагентами (Using cooperative agreement).

На практиці взаємодія між зацікавленими сторонами регламентується федеральними і місцевими законодавчими актами, які затверджуються Конгресом (якщо йдеться про загальнонаціональні програми), або місцевими законодавчими зборами.

За даними Мінфіну США, трійку одержувачів найбільшого обсягу коштів становлять Міністерство охорони здоров'я (94 млрд дол.), Міносвіти (65 млрд дол.) і Мінпраці (62 млрд дол.). Такий розподіл місць не випадковий. Розвиток «людського капіталу» – один з пріоритетів нинішньої адміністрації США. Крім того, по лінії цих відомств здійснюється низка програм міжнародної допомоги в контексті зобов'язань США з досягнення «Цілей розвитку тисячоріччя» [157, с. 20].

У США кооперація влади і представників приватного бізнесу особливо широко розповсюджена і вітається на муніципальному рівні державної ієрархії. За даними Національної ради з державно-приватного партнерства (National Council for Public-Private Partnership), у США із 65 базових видів діяльності муніципальної влади (водопровід, каналізація, збирання сміття, шкільна освіта, експлуатація паркувань тощо) середнього міста використовують комерційні фірми при виконанні 23 видів. Це єдина країна з повністю приватною мережею телекомунікацій та одна з небагатьох країн, які не мають державних підприємств у галузі нафтової, газової і сталеливарної промисловості. Приватні охоронні компанії США нараховують більшу кількість співробітників, ніж муніципальні відділи поліції. У деяких штатах США приватні фірми управляють в'язницями. Національні парки і лісопарки, які перебували в управлінні відповідних державних служб, тепер також управляються приватними організаціями – екологи вважають, що збільшення кількості парків, які управляються

приватними компаніями, поліпшить стан навколишнього середовища [96, с. 48].

Загалом, за даними Національної ради з державно-приватного партнерства, нині в кожному американському місті від 23 до 65 муніципальних служб працюють у співробітництві з приватним бізнесом. Його участь у таких проектах дозволяє місцевій владі заощаджувати від 20 до 50 % бюджетних коштів [153, с. 97].

У США федеральний уряд з метою сприяння великим інфраструктурним проектам використовує Закон про транспорт, фінанси та інновації (TIFIA). У межах TIFIA проект може претендувати на федеральну позику, державні гарантії або кредити. Кредити TIFIA погашаються за рахунок грошових потоків проекту після реалізації головного боргу і характеризуються низькими відсотковими ставками та гнучкими умовами погашення. На рівні федерального законодавства США в липні 2012 р. було прийнято документ під назвою «Moving Ahead – в інтересах прогресу в 21 столітті» або MAP-21, що збільшив кредитний потенціал TIFIA від приблизно 1 млрд дол. США на рік до 7,5 млрд дол. США у 2013 р. і до 10 млрд дол. США в 2014 р. [24, с. 118].

У межах TIFIA протягом 2013 р. було реалізовано 29 проектів з обсягами фінансування в розмірі 41 млрд дол. [24, с. 119].

У 2013 р. спостерігався повільний, але неухильний прогрес у галузі публічно-приватного партнерства в Австралії та Азії. В Азії також спостерігався розвиток проектів публічно-приватного партнерства соціальної спрямованості, передусім на Філіппінах.

Загалом, розподіл проектів публічно-приватного партнерства у світі за регіонами в останні роки такий: регіон EMEA (Europe, the Middle East and Africa) у 2013 р. забезпечив 40 % від загальносвітової кількості проектів публічно-приватного партнерства, які представлені переважно проектами в галузях охорони здоров'я та освіти. У Латинській Америці реалізовано

близько 23 % проектів, переважно щодо платних доріг. Частка США становить 14 %, здебільшого проекти в галузі дозвілля, а також не дуже значне, але збільшення кількості транспортних проектів. 17 % проектів публічно-приватного партнерства в Канаді реалізовано переважно в галузі охорони здоров'я та урядових послуг. Частку Австралії (6 %) становлять проекти в галузі охорони здоров'я і дозвілля [24, с. 144].

У різних країнах існують галузеві пріоритети в галузі державно-приватного партнерства. Так, у США такою галуззю є автодороги (32 з 36 проектів), у Великій Британії – охорона здоров'я (123 з 352 проектів) й освіта (113 з 352 проектів), у Німеччині – освіта (24 з 56 проектів), в Італії, Канаді, Франції – охорона здоров'я [67].

Протягом останніх років у деяких країнах з'явилися проекти партнерства у сферах, які раніше вважалися винятковою прерогативою держави. Наприклад, у США, Німеччині і Великій Британії впроваджуються схеми публічно-приватного партнерства, які дозволяють об'єднати переваги державного планування і приватної зацікавленості у виконанні національних проектів у галузі оборонної сфери та космічної розвідки. Наприклад, Національне агентство геопросторової розвідки США (NGA) уклало два контракти Next View з компаніями Digital Globe і Geo Eye, відповідно, на 530 і 500 млн дол. для підвищення якості й деталізації знімків, які отримуються з космосу. Відповідно до контрактів, ці компанії розробили і в 2006–2007 рр. запустили супутники подвійного призначення World View і Orb View-5 з апаратурою для зйомки Землі з просторовою деталізацією 0,45 м [52, с. 32].

В Австралії публічно-приватне партнерство набуло стрімкого розвитку у 80-ті роки минулого сторіччя: сьогодні австралійська влада почала активно використовувати цей формат для залучення приватних інвестицій в інфраструктурні проекти та громадянське будівництво.

Серед реалізованих нині великих проектів державно-приватного партнерства можна виділити будівництво опріснювального заводу в районі

«Уонтаггі» (штат Вікторія). Проект стартував в 2007 р. у межах держпрограми «Наша вода – наше майбутнє». Оцінна вартість – 3,1 млрд австр. дол. Для цілей проекту сформовано консорціум приватних компаній, які відповідають за фінансування, будівництво, експлуатацію і технічне обслуговування заводу.

За результатами оцінювання, публічно-приватне партнерство в секторі водопостачання і каналізації в США і Канаді зумовило зниження витрат на 10–40 %, у Шотландії – на 20 %, в Ірландії – на 25–30 %. У галузі транспорту, за оцінками Європейської комісії – на 10–17 %. У Великій Британії в середньому для різних секторів економія становила 17 %. Водночас світова практика наводить і багато протилежних прикладів, коли подібні дії призводили до зростання комунальних тарифів і соціального напруження.

У Європі розглянута сфера належить до відання декількох великих компаній, які використовують різні форми своєї участі в ній: приватизацію, концесію, оренду, оперативне управління.

Найбільш популярною у світі формою залучення приватних інвестицій в енергетику, телекомунікації, водопостачання і водовідведення було нове будівництво, а на транспорті – концесія. Однак це відповідає даним про кількість укладених контрактів. У вартісному відношенні (за сумою укладених контрактів) ситуація складається в такий спосіб: в енергетиці і телекомунікаціях на найбільшу вартість укладено контракти на нове будівництво (відповідно, більше 344 і 450 млрд дол.), а на транспорті, у водопостачанні і водовідведенні переважала концесія (відповідно, більше 153 і 39 млрд дол.) [100, с. 81].

Протягом 2000–2012 рр. у 20 з 23 країн Східної Азії і Тихоокеанського регіону з 23 реалізовано 1666 проектів державно-приватного партнерства в галузі інфраструктури [19, с. 325].

Зазначені проекти включали в себе інвестиційні зобов'язання загальним обсягом 358,5 млрд дол. США. Ці інвестиції разом з додатковими

інвестиціями в уже існуючі проекти публічно-приватного партнерства за зазначений період становили в регіоні 375 млрд дол. США. При цьому на регіон Східної Азії та Тихого океану припадає 33 % проектів публічно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються, та 16 % від загальної кількості інвестицій публічно-приватного партнерства.

Діяльність у галузі публічно-приватного партнерства в регіоні було зосереджено переважно в чотирьох країнах: Китай, (37 % від загального обсягу регіональних інвестицій і 692 проекта), Індонезія (14 % інвестицій і 35 проектів), Малайзія (15 % інвестицій і 37 проектів), а також Філіппіни (14 % інвестицій і 51 проект). Щорічні обсяги інвестицій в регіон перебували в діапазоні від 21 до 23 млрд дол. США в 2005–2007 рр., але впали до рівня 15–17 млрд дол. США в період 2008–2013 рр. [95].

Сім з десяти країн-членів Міжнародної асоціації розвитку (найбідніші країни світу) в регіоні реалізували 32 проекту державно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій в 11,3 млрд дол. США [92, с. 152].

Інвестиції в країнах-членах Міжнародної асоціації розвитку коливалися в межах 0,80–1,5 млрд дол. США у 2005–2008 рр., але знизилися до суми менш ніж 400 млн дол. США в 2009 р. і досягли піку в 5,6 млрд дол. США в 2010 р. Останнє обумовлено проектами будівництва трьох великих електростанцій. У країнах-членах Міжнародної асоціації розвитку на енергетику припадало 89 % інвестицій, телекомунікації – 9 % і на транспорт – 2 % [24, с. 166].

Енергетика була найуспішнішим сектором економіки в регіоні, в якому реалізовувалися проекти державно-приватного партнерства. У цьому секторі економіки залучено 36 % регіональних інвестицій (або 75,2 млрд дол. США – 386 проектів в 11 країнах). У Китаї реалізовувався 271 проект в енергетичному секторі і залучено 29 % регіональних інвестицій [24, с. 124].

Кількість проектів публічно-приватного партнерства в галузі виробництва електроенергії становила 191, в яких було залучено 62,1 млрд дол. США інвестицій. Із них 133 проекти були проектами створення нових потужностей обсягом виробництва 36,6 ГВт і 44 – проекти приватизації існуючих електровиробництв загальною потужністю 35,8 ГВт [24, с. 124].

У підсекторі розподільчих систем і транспортування природного газу нараховувалося 189 проектів із загальним обсягом інвестицій 8,4 млрд дол. США. 54 % цих інвестицій (184 проекти зосереджено в Китаї). Більшість проектів державно-приватного партнерства в Китаї розроблено для створення нових, невеликих розподільчих мереж природного газу [24, с. 124].

Найбільш поширеним типом проектів державно-приватного партнерства в регіоні були комплексні проекти: усього 280 проектів із загальним обсягом інвестицій 51,6 млрд дол. США. Наступним за вагомістю типом проектів є продаж активів, відповідно 54 та 18,7 млрд дол. США. [24, с. 124].

Сектор телекомунікацій став другим за розміром активів сектором, на який припадає 31 % регіональних інвестицій (або 64,8 млрд дол. США). За досліджуваний період у ньому було реалізовано 21 проект у 14 країнах. 17 проектів являють собою створення нових виробництв або операторів, 4 – зміну власника існуючих компаній [24, с. 124].

Нові телекомунікаційні проекти охопили 27 % від інвестицій в цей сектор, а 73 % – додаткові інвестиції в проекти, які реалізовувалися в 1990-х роках ХХ ст.

На сектор транспорту припадає 24 % регіональних інвестицій (або 50 млрд дол. США), які були спрямовані на 150 проектів державно-приватного партнерства у восьми країнах.

У секторі транспорту переважала діяльність з будівництва доріг (61 проект, обсяги інвестицій – 21,2 млрд дол. США). На другому місці –

будівництво морських портів (59 проектів, обсяги інвестицій – 15,8 млрд дол. США). Було впроваджено також 14 залізничних проектів державно-приватного партнерства, що залучили 9,2 млрд дол. США інвестицій, і 15 проектів будівництва аеропортів (3,5 млрд дол. США інвестицій) [24, **Ошибка! Закладка не определена.**, с. 124].

Комплексні проекти були найбільш поширеним типом проектів державно-приватного партнерства в регіоні, 96 проектів та 34,6 млрд дол. США інвестицій. Друге місце посідають концесійні угоди – 32 проекти і 6,5 млрд дол. США інвестицій. Реалізовано також 18 проектів з часткової реалізації активів, які залучили 8,6 млрд дол. США інвестицій. Більшість з цих продаж активів відбулися в Китаї і склалися з продажу міноритарних пакетів акцій шляхом первинного публічного їх розміщення [24, с. 124].

Водопостачання та каналізація залучили 9 % регіональних інвестицій (або 19,1 млрд дол. США), усього в 2000–2010 рр. реалізовано 351 проект у шести країнах [24, с. 125].

На частку Китаю припадало 342 проекти в галузі водопостачання та майже 50 % інвестицій. Значну частину цієї діяльності було спрямовано на будівництво невеликих водогонів або проекти з очищення стічних вод.

Більшість проектів цього сектора передбачало будівництво каналізації й очисних споруд (226 проектів), будівництво очисних споруд для питної води (69) і водопостачання (44).

Комплексні проекти були найбільш поширеним типом проектів публічно-приватного партнерства – 219 проектів і 5,4 млрд дол. США інвестицій. Концесії мали 110 проектів і 12,6 млрд дол. США інвестицій. Понад 60 % інвестицій залучили проекти будівництва двох великих водоканалів, затверджених на початку 2000-х років в Малайзії (Джохор і Суабас).

У період між 2000 і 2012 рр. у 22 країнах Європи (які не входять до Євросоюзу) та Центральної Азії з низьким і середнім рівнем доходів було

реалізовано 820 інфраструктурних проектів державно-приватного партнерства [24, с. 125].

Ці проекти включали в себе інвестиційні зобов'язання на суму 313 млрд дол. США. Разом з додатковими інвестиціями в існуючі до 2000 р. проекти в регіоні було залучено до 360 млрд дол. США інвестицій. На країни Європи та Центральної Азії припадало 11 % від кількості проектів у країнах, що розвиваються, та 18 % від загальної кількості інвестицій у проекти [24, с. 126].

Діяльність у галузі публічно-приватного партнерства в регіоні було зосереджено переважно у двох країнах: Росії (43 % від загального обсягу інвестицій) і Туреччини (24 %). Інвестиції в регіоні перебували в діапазоні від 22 до 29 млрд дол. США в 2005–2006 рр., збільшившись до майже 40–43 млрд дол. США в 2007–2008 рр. та знизившись у діапазоні від 25 до 26 млрд дол. США в 2009–2012 рр.

Три з чотирьох країн-членів МАР в Європі та Центральній Азії (Киргизстан, Молдова, Таджикистан) реалізували десять проектів, в які було залучено інвестицій на суму 1,2 млрд дол. США. На телекомунікації доводилося 73 % цих інвестицій, на електроенергетичний сектор – 22 %.

Сектор телекомунікацій був найуспішнішим сектором, залучаючи 59 % регіональних інвестицій (або 142 млрд дол. США) із 47 проектів у 20 країнах.

Нові телекомунікаційні проекти поглинули 28 % інвестицій у галузь, реалізовувалися також додаткові інвестиції в проекти, розпочаті в 1990-х роках (72 % інвестицій) [24, с. 124].

Більшість нових проектів починалися з нуля (28 мобільних і дев'ять операторів фіксованого зв'язку). У регіоні також продано активи десяти телекомунікаційних компаній на суму 22,4 млрд дол. інвестицій.

Більшість проектів реалізували самостійні мобільні оператори, за ними слідують мультисервісні провайдери.

Енергетика була другим найбільш активним сектором, на який припадає 33 % регіональних інвестицій (78 млрд дол. США) з 163 проекти у 17 країнах.

Більшість проектів реалізувалося у виробництві електроенергії: 93 проекти і 49,8 млрд дол. США інвестицій. У рамках цих проектів створено нові електрогенеруючі підприємства загальною потужністю 94 ГВт, а також продано компанії або активи загальною потужністю 72 ГВт.

Проекти публічно-приватного партнерства з розподілу електроенергії та інтегровані комунальні послуги становили 46, які залучили 12,9 млрд дол. США інвестицій.

В аналізований період було реалізовано також 23 проекти державно-приватного партнерства у сфері транспорту і розподілу природного газу; цей сегмент залучив 15,8 млрд дол. США інвестицій.

Здебільшого використовувався продаж активів як вид проектів публічно-приватного партнерства, а саме: 70 проектів і 44,3 млрд дол. інвестицій. Програми приватизації російської РАО ЄЕС становили переважну кількість цих інвестицій, комплексні проекти – 5926,8 млрд дол. США інвестицій.

На транспорт припадає 7 % регіональних інвестицій (або 16,7 млрд дол. США) та 42 проекти у 12 країнах. Серед проектів публічно-приватного партнерства в галузі транспорту переважали будівництво аеропортів з 22 проектами і 10,3 млрд дол. США інвестицій. Реалізовано 13 проектів будівництва морських портів, п'ять залізничних та два дорожні проекти, загальним обсягом інвестицій в 6,1 млрд дол. США. Значну частину цих інвестицій було спрямовано на ремонт і будівництво доріг та морських портів.

Протягом досліджуваного періоду найбільш поширеним видом проектів публічно-приватного партнерства були концесії (22 проекти,

7,1 млрд дол. США інвестицій), комплексні проекти (вісім проектів, 3,9 млрд доларів США інвестицій) [24, с. 130].

Сектор водопостачання та каналізації залучив 1 % регіональних інвестицій (або 3,2 млрд дол. США), у його межах було реалізовано 37 проектів у 12 країнах. 26 з них за видами були договорами управління або договорами оренди: 25 для водопостачання і каналізації й один – для водоочисної станції. Реалізовано також вісім концесійних договорів водопостачання, один договір ліквідації організацій водопостачання і два нові проекти очисних споруд [24, с. 130].

Ще один аспект світової практики підлягає аналізу – невеличкі територіальні одиниці у світі потребують інвестицій на оновлення або ж створення своєї інфраструктури навіть більше ніж великі міста, передусім в екологічному секторі, але запроваджувати досить складні у виконанні механізми державно-приватного партнерства самотійно не можуть, саме враховуючи інституціональні та організаційні складнощі. Як зазначалось вище, частково це вирішується шляхом об'єднання зусиль декількох територіальних громад та делегування повноважень Замовника новоутвореному суб'єкту (укрупнення) при реалізації проектів будівництва (або модернізації) або ж при реалізації проектів публічно-приватного партнерства.

Досвідченим стратегічним інвесторам нецікаво вкладати кошти в невеличкі проекти. Цікавим може бути бразильський досвід, коли Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Світовий банк), розглядаючи можливість кредитування певних секторів економіки Бразилії, висунув перед урядом Бразилії вимогу, за якою можливо кредитування сектора водопостачання тільки після укрупнення локальних підприємств сектора та переведення управління ними на рівень штатів, що вони й зробили.

Така практика застосовувалась неодноразово в Нідерландах, Німеччині, країнах Латинської Америки.

На сьогодні в Україні може бути застосовано позитивний світовий досвід щодо укрупнення підприємств та гарантованого обсягу інвестування коштів приватних інвесторів. Для цього слід запровадити законодавчу можливість залучення інвестицій до сфери централізованого водопостачання, водовідведення й тепlopостачання, поведження з відходами шляхом створення регіональних публічних акціонерних товариств на базі об'єднаного майна декількох територіальних громад, упровадження заходів з інвестиційної діяльності щодо залучення стратегічних інвесторів.

Для цього пропонується внести зміни до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності», яким урегульовано відносини між територіальними громадами та приватними інвесторами, що виникають при такій передачі, встановлено загальні вимоги до юридичного оформлення, а також специфічні вимоги до змісту відповідних договорів, зумовлених особливостями правового режиму об'єктів (див. проект змін та доповнень до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» в додатках до дисертації).

Використання світового досвіду публічно-приватного партнерства в Україні можливе за умови чіткого розуміння та свідомого вибору державними органами й політиками державних критеріїв у визначенні оптимальних джерел фінансування модернізації систем життєзабезпечення країни: інвестиційна складова тарифу (можливість застосовувати механізми публічно-приватного партнерства) чи пряме бюджетне фінансування (державне або муніципальне). Перший вибір завжди дорожчий для споживачів, оскільки сплачується ними безпосередньо з їх гаманців, другий – дещо дешевший, але теж за їх же рахунок як платників податків. Цей вибір має бути доведено до населення та сприйматися більшістю як можливий і

бажаний, оскільки не завжди споживач бажає або готовий сплачувати більшу ціну за кращу якість.

Висновки до розділу 3

Здійснивши аналіз міжнародного досвіду щодо правового регулювання публічно-приватного партнерства ми дійшли певних висновків.

Сучасна практика публічно-приватного партнерства дає можливість стверджувати, що на рівні держав-членів Євросоюзу зазначений інститут широко застосовується і детально регламентується національними законодавствами (питання створення змішаних державно-приватних компаній, організації публічних закупівель тощо). У багатьох країнах створено спеціальні органи управління державно-приватним партнерством. Роль таких органів полягає в тому, щоб надавати методологічну підтримку державним органам влади на низовому рівні.

Водночас розвиток нормативно-правового забезпечення публічно-приватного партнерства в країнах Євросоюзу випереджає його законодавство. Базовим керівництвом є «Зелена книга про державно-приватні партнерства», яка хоч і не є нормативно-правовим актом, але покликана стати основою для обговорення можливостей правового регулювання публічно-приватного партнерства з боку Євросоюзу.

Акцентовано увагу на тому, що найбільші обсяги проектів державно-приватного партнерства реалізуються у Великій Британії (близько двох третин усіх проектів державно-приватного партнерства в Євросоюзі), Франції, Німеччині, Іспанії та інших країнах. Водночас низка країн об'єднання, передусім нових членів, недостатньо активно діє на ринку публічно-приватного партнерства.

Сьогодні керівництво Європейського Союзу приділяє підвищену увагу розвитку публічно-приватного партнерства в секторі екології, зокрема водопостачанню і водовідведенню. Це обумовлено, насамперед, постійно зростаючим антропогенним фактором та браком питної води. Крім того, правила Євросоюзу вимагають від країн-нових учасників дотримуватися стандартів Євросоюзу в галузі водопостачання та водовідведення. Таким чином, ці країни повинні привести відповідно до них національні стандарти якості та модернізувати свої водопостачальні й очисні спорудження, щоб відповідати прийнятим в Євросоюзі нормам.

В останні роки в деяких країнах з'явилися проекти партнерства в сферах, які раніше вважались винятковою прерогативою держави: пенітенціарна система, оборонна сфера, космічна розвідка. Але запровадження механізмів публічно-приватного партнерства в Україні в цих сферах є передчасними з огляду на специфіку політичних процесів та менталітет населення.

Крім того, використання інституціональних форм, розповсюджених у деяких країнах Європи, є неможливими або ж неприйнятними для України. Наприклад, в українському законодавстві міститься пряма заборона на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури систем водопостачання та водовідведення. До того ж запровадження французької моделі (коли концесіонерів одночасно поручається і розроблення проекту модернізації, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів, і їхньої експлуатації) є таким, що вимагатиме значної кількості змін до містобудівного й тендерного законодавства.

При визначенні доцільності застосування в українських умовах накопиченого світового досвіду необхідно зважати на те, чи досягнуто цей потенціал завдяки перевагам приватного управління чи в результаті глобалізації та загального ступеня розвитку певної країни в певних галузях господарства. Отже, використання світового досвіду публічно-приватного

партнерства в Україні можливе за умови чіткого розуміння та свідомого вибору державними органами й політиками державних критеріїв у визначенні оптимальних джерел фінансування модернізації систем життєзабезпечення країни: інвестиційна складова тарифу (можливість застосовувати механізми публічно-приватного партнерства) чи пряме бюджетне фінансування (державне чи муніципальне). Перший вибір завжди дорожчий для споживачів, оскільки сплачується ними безпосередньо з їх гаманців, другий – дещо дешевший, але теж за їх рахунок як платників податків. Цей вибір має бути доведено до населення та сприйнято більшістю як можливий і бажаний, оскільки не завжди споживач бажає або готовий сплачувати більшу ціну за кращу якість.

Водночас слід зважати на те, що створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні неминуче викличе участь потужних світових транснаціональних корпорацій, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

Отже, на сьогодні в Україні може бути застосовано позитивний світовий досвід щодо укрупнення підприємств та гарантованого обсягу інвестування коштів приватних інвесторів. Для цього слід залучати інвестиції у сферу централізованого водопостачання, водовідведення та теплопостачання, поводження з відходами шляхом створення регіональних публічних акціонерних товариств на базі об'єднаного майна декількох територіальних громад, упровадження заходів з інвестиційної діяльності щодо залучення стратегічних інвесторів.

У зв'язку з цим, пропонується внести зміни до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності», яким урегульовано відносини між територіальними громадами та приватними інвесторами, що виникають при такій передачі, встановлено

загальні вимоги до юридичного оформлення, а також специфічні вимоги до змісту відповідних договорів, зумовлених особливостями правового режиму об'єктів (див. проект змін та доповнень до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» в додатках до дисертації).

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягало в комплексному та правовому аналізі адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні та на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів. Найбільш важливими є такі висновки:

1. Визначено, що державно-приватне партнерство – це інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби, де головним партнером виступає держава, яка бере на себе відповідальність перед суспільством та ключовий ризик можливої нереалізації або неналежної реалізації проекту, у вторинних взаєминах сторони державно-приватного партнерства виступають рівноправними партнерами, які беруть на себе вторинні ризики згідно форм і моделей проектів і власних можливостей з нейтралізації можливих негативних наслідків зазначених ризиків.

2. Виявлено, що державно-приватне партнерство має значну різноманітність форм, моделей і механізмів. На практиці найчастіше трапляються змішані форми, які об'єднують у собі окремі елементи структурованих основних типів контрактів. Виокремлення і нормативно-правове закріплення всієї різноманітності моделей і форм проектів державно-приватного партнерства дозволяє чітко визначити інтереси, потреби і ризики всіх сторін, що задіяні в конкретному проекті, а також вибрати таку модуль, яка найбільш адекватно сприяє реалізації конкретної суспільно значимої потреби.

3. З'ясовано, що адміністративний договір у публічно-приватному партнерстві - це дво- або багатостороння угода між суб'єктами публічної

адміністрації в особі відповідних державних органів й органів місцевого самоврядування (публічними партнерами) та приватними юридичними особами, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), що укладається з метою вирішення визначених державою завдань для досягнення цілей, які становлять суспільний (публічний) інтерес.

4. Механізм адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства має такі стадії: 1) порядок надання пропозицій про здійснення публічно-приватного партнерства; 2) проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства; 3) виникнення ризиків, пов'язаних з публічно-приватним партнерством; 4) підготовка та проведення конкурсу з визначення публічно-приватного партнерства.

5. Зазначено, що основними проблемами надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства є: 1) дефіцит бюджетних коштів та складність механізму надання державної підтримки; 2) відсутність гарантованого щорічного фінансування довгострокових проектів державно-приватного партнерства; 3) невизначеність методології надання державної підтримки в рамках реалізації проектів державно-приватного партнерства; 4) невідповідність принципів і підходів у сфері державно-приватного партнерства міжнародним принципам; 5) обмеженість можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів державно-приватного партнерства на місцевому рівні.

6. Європейський Союз посідає провідні місця у світі з реалізації проектів державно-приватного партнерства. За останні 20 років у країнах Євросоюзу було реалізовано більш ніж 1600 проектів публічно-приватного партнерства із загальним обсягом інвестицій понад 300 млрд євро. На рівні держав-членів Євросоюзу публічно-приватне партнерство знаходить широке застосування і детально регламентується національними законодавствами (питання створення змішаних державно-приватних компаній, організації публічних закупівель тощо). У багатьох країнах створено спеціальні органи

управління державно-приватним партнерством. Роль таких органів полягає в наданні методологічної підтримки державним органам влади на рівні нижче.

7. Використання деяких інституціональних форм, розповсюджених у країнах Європи, є неможливим або ж неприйнятним для України в найближчі роки. Наприклад, в українському законодавстві міститься пряма заборона на приватизацію об'єктів інженерної інфраструктури систем водопостачання та водовідведення. Крім того, запровадження французької моделі (коли концесіонерів одночасно поручається і розроблення проекту модернізації, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів, і їхньої експлуатації) є таким, що вимагає значної кількості змін до містобудівного й тендерного законодавства. До речі, на недосконалоості законодавства, яким урегульовано відносини в досліджуваній сфері наголосили 78,0% опитаних, при цьому 65,0% з зазначеної категорії однією з головних перешкод розвитку публічно-приватного партнерства в Україні назвали не бажання влади йти на діалог в питаннях приватизації об'єктів та укладанні договорів концесії.

Водночас створення прозорих правових та організаційних підстав для застосування механізмів державно-приватного партнерства в Україні неминуче викличе участь потужних світових транснаціональних корпорацій, які фактично не мають конкурентів серед українських компаній.

8. Використання світового досвіду публічно-приватного партнерства в Україні можливе за умови чіткого розуміння та свідомого вибору державними органами й політиками державних критеріїв у визначенні оптимальних джерел фінансування модернізації систем життєзабезпечення країни: інвестиційна складова тарифу (можливість застосування механізмів публічно-приватного партнерства) чи пряме бюджетне фінансування (державне чи муніципальне). Цей вибір має бути доведено до населення та сприйматися більшістю як можливий і бажаний, оскільки не завжди споживач бажає або готовий сплачувати більшу ціну за кращу якість.

Дослідження «affordability», тобто здатності та бажання споживачів сплачувати додану вартість за громадську послугу вищої якості, що може бути досягнуто за рахунок приватного капіталу, повинні стати важливим фактором під час прийняття рішень про застосування державно-приватного партнерства.

9. З метою вдосконалення нормативно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні запропоновано внести зміни та доповнення до законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», «Про місцеве самоврядування», «Про публічні закупівлі», в яких автором розроблено та запропоновано дієвий механізм залучення інвестицій та гарантій їх повернення у формі адміністративного договору між уповноваженим державним партнером, який у відносинах є власником об'єкта, щодо якого передбачається застосування механізмів державно-приватного партнерства, та державним органом, що здійснює державне регулювання певної сфери економіки (у разі, коли це різні органи) і є регулятором, який наділений повноваженнями та обов'язком щодо запровадження так званого стимулюючого тарифоутворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Авксентьев М. Ю. Аналіз розвитку механізмів державно-приватного партнерства в країнах, що розвиваються у період з 1990 по 2001 рр. / М. Ю. Авксентьев // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. / наук. ред. І. К. Бондар. – Київ : НДЕІ, 2009. – Вип. 11 (102) – С. 143–150.
3. Авксентьев М. Ю. Моделі інституційної підтримки державно-приватного партнерства в світі та в Україні / М. Ю. Авксентьев // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. / наук. ред. І. Г. Манцуров. – Київ : НДЕІ, 2010. – Вип. № 3 (106). – С. 49–54.
4. Административное право зарубежных стран : учеб. / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упоряд. В. П. Тимошук]. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.
6. Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юриком Інтер, 2006. – 544 с.
7. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-ів / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
8. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – [2-ге вид. перероб. і доп.]. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с.

9. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т.: Т. 1 : Загальна частина / [ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова)]. – Київ : Юрид. думка, 2004. – 584 с.

10. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства / М. С. Айрапетян [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://wbase.duma.gov.ru>.

11. Актуальні питання фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я: теорія та практика : моногр. / [Л. А. Ляховченко, В. Д. Долот, О. В. Поживілова, Я. Ф. Радиш] ; за заг. ред. проф. Я. Ф. Радиша. – Київ : Полісся, 2012. – 212 с.

12. Алексеев С. С. Государство и право : начал. курс / С. С. Алексеев. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с.

13. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. – Т. 2. – М., 1982. – 360 с.

14. Аналіз законодавства, що регулює державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Normatyvni%20Akty%20New/PP/Analisis%20of%20Legisl%20DPP_ukr.pdf.

15. Антонова З. Партнерство государства и частного корпоративного бизнеса как фактор устойчивого развития национальной экономики / З. Антонова [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.duskyrobin.com/tpu/2006-03-00047.pdf>.

16. База даних проектів державно-приватного партнерства у світі. Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ppi.worldbank.org/index.aspx>.

17. База даних Світового банку «Участь приватного сектора в інфраструктурі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx?mode=1>.

18. Безбах Н. В. Использование зарубежного опыта в развитии государственно-частного партнерства в Украине / Н. В. Безбах [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bezbach.pdf>.

19. Безуглий В. В. Регіональна економічна та соціальна географія світу : посіб. / В. В. Безуглий, С. В. Козинець. – Київ : Видав. центр «Академія», 2003. – 688 с

20. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19.

21. Брайловский И. А. Развитие государственно-частного партнерства в Украине в контексте мировых тенденций / И. Брайловский // Экономика. – № 1 (127). – 2014. – С. 6–10.

22. Брайловский И. А. Модели государственно-частных партнерств / И. А. Брайловский [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/Soc_Gum/Dtr_du/2012_4/files/DU412_99.pdf.

23. Брайловский И. А. Аналіз підходів до класифікації моделей державного приватного партнерства / И. А. Брайловский // Вісник Одес. нац. ун-ту ім. І. І. Мечникова. – 2013. – Т. 18. – Вип. 3/1. – С. 60–63.

24. Брайловський І. А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку : дис. ... д-ра економ. наук : 08.00.01 / Брайловський Ілля Аркадійович – Донецьк, 2014. – 446 с.

25. Брайловський І. А. Сучасний стан державно-приватного партнерства в країнах Європейського союзу / І. А. Брайловський // Ефективна економіка. – 2012. – № 12. – С. 44–48.

26. Бруссер П. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций / П. Бруссер, С. Рожкова // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 2. – С. 29–33.

27. Варнавский В. Приватизационные процессы в инфраструктуре: успехи и ошибки реформ / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 8. – С. 109–113.
28. Вилисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – С. 14–19.
29. Вінницький Б. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Вінницький, М. Лендьял, Б. Онищук, П. Сегварі]. – Київ : «К.І.С.», 2008. – 55 с.
30. Ганжа И. В. Эволюция государственно-частного партнерства на различных этапах развития государства / И. В. Ганжа, Р. А. Набив // Вестник Астраханского государственного технического университета : науч. журн. Экономика. – Астрахань : Изд-во АГТУ. – 2012. – № 2. – С. 9–20.
31. Геєць В. М. Інноваційні перспективи України : моногр. / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Харків : Константа, 2006. – 272 с.
32. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посіб. / І. П. Голосніченко. – Київ : Ірпінь, 1998. – 108 с.
33. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
34. Господарський кодекс України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 лют. 2016 р. (офіц. текст). – Київ : ПАЛИВОДА А. В., 2016. – 212 с.
35. Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 21–22 окт. 2008 г.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://veb.ru/ru/PPP/pppconfi.html>.
36. Грищенко Л. Л. Проблеми та тенденції розвитку концесійного інвестування в Україні / Л. Л. Грищенко // Вісник СумДУ. Серія Економіка. – 2010. – № 1. – С. 153–162.

37. Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва : Указ Президента України від 30 березня 2012 р. № 237/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/237/2012#n45>.

38. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF>.

39. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лют. 2012 р. № 255 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 869.

40. Дідченко О. І. Державно-приватне партнерство: сутність, законодавство, закордонний досвід / О. І. Дідченко. – Київ, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zgia.zp.ua/>.

41. Друкер Питер Ф. Энциклопедия менеджмента / Питер Ф. Друкер : пер. с англ. – М. : ООО «И. Д. Вильямс», 2006. – 432 с

42. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Харьков, 1925. – 331 с.

43. Ежеквартальный дайджест «Новости внедрения метода RAB» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

http://www.p#a#g.ru/assets/digests/RAB_digest#IV#2008.pdf.

44. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – [2-е изд. доп.]. – М., 1917. – 722 с.

45. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – Київ : Юрінком, 1997. – 320 с.

46. Запатрина И. В. Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. – Киев : Издат. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.

47. Запатріна І. В. Державно-приватне партнерство як фактор економічного зростання та проблеми його розвитку в Україні / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Економіст. – 2011. – № 3. – С. 52–58.

48. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг / І. В. Запатріна // Економіка і прогнозування – 2010. – № 4. – С. 62–90.

49. Заскалкін А. С. Теоретико-методологічні основи взаємодії держави і приватного сектора у вирішенні суспільно значущих завдань / А. С. Заскалкін [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/11.pdf>.

50. Зинченко Г. П. Социология управления : учебно-метод. комплекс / [Г. П. Зинченко, А. А. Иванова, В. Д. Лысенко, И. И. Рогов]. – Ростов-н/Д. : СКАГС, 2010. – 48 с.

51. Ивановский В. В. Учебникъ административного права : (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – [4-е изд., испр. и доп.]. – Казань : Типо-литогр. В. З. Еремѣва, 1911. – 506 с.

52. Кабашкін В. А. Фінансова криза та перспективи державно приватного партнерства в Сполучених Штатах Америки і Канаді. Серія: «Світова економіка. Сучасне взаємодія влади та бізнесу» / В. А. Кабашкін, Л. Г. Нерсесян. – М. : ТОВ «МПЦ», 2010. – 130 с.

53. Казимирчук В. П. Социальный механизм действия права / В. П. Казимирчук // Советское государство и право. – М., 1970. – № 10. – С. 37–44.

54. Казимирчук В. П. Правовая система социализма : в 2 кн. : Функционирование и развитие / В. П. Казимирчук. – М., 1987. – 368 с.

55. Князев Ю. К. Регулирующая деятельность современного государства / Ю. К. Князев // Общество и экономика. – 2007. – № 1. – С. 28–57.

56. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та ф-тів / Л. В. Коваль. – [3-тє вид.]. – Київ : Вентурі, 1998. – 208 с.

57. Коддингтон А. Кейнсианская экономическая теория: в поисках главных принципов / А. Коддингтон // Истоки. – М., 1998. – Вып.3. – С. 334–356.

58. Кодекс адміністративного судочинства від 6 лип. 2005 р. № 2747-4 // Офіційний вісник України – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

59. Кодекс адміністративного судочинства України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 квіт. 2016 р. (офіц. текст). – Київ : ПАЛИВОДА А. В., 2016. – 196 с.

60. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юриком Інтер, 2003. – 544 с.

61. Колпаков В. К. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії : моногр. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ – Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2002. – 371 с.

62. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

63. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

64. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.

65. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. для юрид. вузів і ф-тів / В. О. Котюк. – Київ : Вентурі, 1996. – 208 с.

66. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525.

67. Кремень С. Державно-приватне партнерство як рішення протиріч / Україна комунальна. Головний експерт житлово-комунального господарства / С. Кремень [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/dpp---rshennja-protirch-34794>.

68. Круглов В. В. Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства / В. В. Круглов [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/10.pdf>.

69. Кузнецов Д. В. Эллинистический Египет: основные тенденции развития в конце IV – второй трети I вв. до н.э. : учеб. пособие. – Благовещенск : Изд-во БГПУ, 2005. – 196 с.

70. Куліков А. Цілі державно-приватного партнерства та характеристика його механізмів у вітчизняній практиці [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e.

71. Курашвили Б. П. О понятии административного договора / Б. П. Курашвили // Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. – М., 1981. – С. 53–57.

72. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.

73. Курс адміністративного права України : підруч. / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]. – [2-ге вид., перероб. і допов.]. – Київ : Юриком Інтер, 2013. – 872 с.

74. Левковец Е. Н. Государственно-частное партнерство как инструмент экономических реформ (теоретический аспект) / Е. Н. Левковец //

Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2012. - № 4 (11). - С. 18–31.

75. Линеv И. В. Из зарубежного опыта заключения и реализации концессионных соглашений / И. В. Линеv // Местное самоуправление в Российской Федерации. – 2011. – Янв. – март.

76. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

77. Малый В. И. Концепция делового партнерства и развитие организаций в современной России / В. И. Малый. – Саратов, 2004. – 56 с.

78. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 1. – С. 16–22.

79. Мацелик Т. О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату / Т. О. Мацелик // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 135–138.

80. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Харків, 2010. – 415 с.

81. Методики розрахунку концесійних платежів : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 р. № 639 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

82. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации / В. А. Михеев // Проблемы формирования государственных политик в России. – М., 2006. – С. 131–146.

83. Мухтарова А. К. Механизм правотворчества / А. К. Мухтарова // Правовая наука. – Алма-Ата, 1978. – 24 с.

84. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнєцової, В. В. Луця. – [4-те вид., перероб. і допов.]. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – Т. 2. – 1056 с.

85. Овчарова Л. П. Публічно-приватне партнерство – ефективний механізм управління інвестиційними проектами на місцевому рівні / Л. П. Овчарова // Наукові праці НДФІ. – 2014. - № 4. – С. 56–63

86. Огій О. С. Щодо правового статусу державного партнера у державно-приватному партнерстві / О. С. Огій // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 387–394.

87. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – Київ : Старий світ, 2006. – 576 с.

88. Офіційні статистичні дані Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ppi.worldbank.org/index.aspx>.

89. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки, 2010. – Вип. 17. – С. 71–79.

90. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Л. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.

91. Пантелеєнко В. М. Крупні інфраструктурні проекти 2009–2010 років на основі державно-приватного партнерства як основа подолання кризи в будівельній галузі / В. М. Пантелеєнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.avbmv.com.ua/content/view/638/1>.

92. Пати́ка Н. І. Міжнародні валютно-кредитні відносини : навч. посіб. / Н. І. Пати́ка. – Київ : Знання, 2012. – 566 с.

93. Петров Є. В. Феноменологія адміністративно-господарського права : моногр. / Є. В. Петров. – Харків : Діса плюс, 2012. – 392 с.

94. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF>.

95. Південно-Східна Азія: загальна характеристика господарства [Електронний ресурс] – Режим доступу :

http://www.geografica.net.ua/publ/galuzi_geografiji/ekonomichna_geografija_zarubizhnikh_krajin/pivdenno_skhidna_azija_zagalna_kharakteristika_gospodarstva/64-1-0-977.

96. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практ. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко – Київ : ФОП Москаленко О. М., 2011. – 140 с.

97. Пісьменна К. С. Господарсько-правове забезпечення стимулювання розвитку судобудування та судоремонту / К. С. Пісьменна. – Харків : Видавництво «ФІНН». – 2009. – 184 с.

98. Податковий кодекс України : Закон України від 2 січ. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

99. Поліванова О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Поліванова Олена Миколаївна. – Київ, 2012. – 233 с.

100. Полуянов В. П. Світова практика державно-приватного партнерства в інфраструктурному забезпеченні комунального господарства / В. П. Полуянов [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe.

101. Попович Д. В. Концесія як форма державно-приватного партнерства: сутність, переваги і недоліки застосування / Д. В. Попович // Економіка: реалії часу : наук. журн. – 2015. – № 1 (17). – С. 49–53.

102. Порядок визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування : Постанова

Кабінету Міністрів України від 6 лип. 2000 р. № 1064 [Електронний ресурс].

– Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

103. Порядок визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лип. 2000 р. № 1114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

104. Порядок надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-п>.

105. Порядок проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2000 р. № 1521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

106. Порядок проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2013 р. № 493 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

107. Про виконання Програми економічного і соціального розвитку м. Вінниці на 2015 рік та затвердження Програми економічного і соціального розвитку м. Вінниці на 2016 рік : рішення Вінницької міської ради від 25 січ. 2015 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.vmr.gov.ua/Branches/Lists/EconomicsBusinessAndInvestmens/ShowContent.aspx?ID=3>.

108. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010. – № 40. – Ст. 524.

109. Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації : Закон України від 9 квіт. 2015 р. № 327-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

110. Про затвердження Комплексної стратегії розвитку Львова до 2025 р. : Ухвала Львівської міської ради від 20 жовт. 2011 р. № 861 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://city-adm.lviv.ua/lmr/economy/strategija/prohrama-sotsialno-ekonomichnoho-ta-kulturnoho-rozvytku-m-lvova-na-2014-2016-roky>.

111. Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2011 р. № 232 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 769.

112. Про затвердження об'єкта права комунальної власності територіальної громади міста Києва, який може надаватися в концесію : рішення Київської міської ради від 2 лип. 2015 р. № 664/1528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/4712/doc/1440743253.html>.

113. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 2011 р. № 845 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

114. Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в

рамках державно-приватного партнерства : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 лют. 2011 р. № 81 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/81-2011-п>.

115. Про затвердження Регіональної програми розвитку державно-приватного партнерства Волинської області до 2020 року : затв. Рішенням Волинської обласної ради від 21 лют. 2013 р. № 17/31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://volynrada.gov.ua/session/17/31>.

116. Про затвердження Типового концесійного договору : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 р. № 643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

117. Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 16 серп. 2011 р. № 40 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3050.

118. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

119. Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 41. – Ст. 372.

120. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 січ. 1999 р. № 1286-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

121. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : затв. Указом Президента України від 31 трав. 2011 р. № 634/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.

122. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

123. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

124. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квіт. 1992 № 2269-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. - Ст. 416.

125. Про оренду землі : Закон України від 6 жовт. 1998 р. № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46-47. – Ст. 280.

126. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності : Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3687-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua>.

127. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від від 21 жовт. 2010 р. № 2624-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 11. - Ст. 71

128. Про Програму економічного і соціального розвитку м. Києва на 2016 рік : Рішення Київської міської ради від 22 груд. 2015 р. № 60/60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/A015CE4998136741C2257F2C006DE7A0?OpenDocument.

129. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<https://www.google.com.ua/url>.

130. Про Стратегію розвитку Івано-Франківської області на період до 2020 року : Рішення Івано-Франківської обласної ради від 17 жовт. 2014 р. № 1401-32/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.if.gov.ua/page/19310>.

131. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серп. 2013 р. № 739-р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>.

132. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 верес. 1999 р. № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 44. – Ст. 391.

133. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 1696.

134. Про ціни та ціноутворення : Закон України від 21 черв. 2012 р. № 5007-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 19–20. – Ст. 190.

135. Програма економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://search.ligazakon.ua>.

136. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. д-ра філософ. наук, проф. В. В. Корженка, канд. економ. наук, доц. Н. М. Мельтюхової]. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 256 с.

137. Пухтецька А. А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. А. Пухтецька // Юридика України. – 2006. – № 8. – С. 41–45.

138. Развитие государственно частного партнерства в странах ЕС // Инициативы XXI века [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ini21.ru/?id=1231>.
139. Самуельсон П. Економіка / П. Самуельсон. – Львів : Світ, 1993. – 493 с.
140. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості : зб. наук.-практ. ст. – Харків : УДАЗТ, 2013. – Вип. 42. – С. 385–390.
141. Сизоненко В. О. Фінанси та підприємництво: світовий досвід та практика України : навч. посіб. / В. О. Сизоненко, С. А. Циганов. – Тернопіль : навч. кн. – Богдан, 2009. – 576 с
142. Система державного управління Королівства Нідерланди: досвід для України / [уклад. Л. О. Пустовойт] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загарадняка. – Київ : НАДУ, 2011. – 48 с.
143. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
144. Соколова Н. М. Особливості контрактної системи в дорожній галузі / Н. М. Соколова, Н. Ю. Шкарівська // Вісник НТУ. – Київ : НТУ. – 2012. – Вип. 26. – С. 88–92.
145. Солодовнік О. О. Інтереси та переваги сторін державно-приватного партнерства / О. О. Солодовнік // Бізнес-інформ. – 2014. – № 6. – С. 38–42.
146. Солодовнік О. О. Публічно-приватне партнерство в контексті реформування економіки України / О. О. Солодовнік // Ефективна економіка – 2014. – № 11. – С. 12–16.
147. Сотниченко Л. Л. Визначення напрямів фінансування проектів транспортної інфраструктури регіонів України / Л. Л. Сотниченко // Економіка та держава. – 2015. – № 6. – С. 67–71

148. Статистичні дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.me.gov.ua/?languk-UA>.

149. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Издат. группа НОРМА – ИНФРА-М., 1999. – 570 с.

150. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 672 с.

151. Теория права и государства : [учеб.] / О. Ф. Скакун, Н. К. Подберезский. – Харьков, 1997 – 258 с.

152. У Києві за підтримки Світового банку проведено оцінку енергетичних характеристик міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://kievcity.gov.ua/news/26805.html>.

153. Узунов Ф. В. Удосконалення інструментарію реалізації державно-приватного партнерства в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02. / Узунов Федір Володимирович – Киев, 2015. – 376 с.

154. Узунов Ф. В. Державне регулювання як чинник створення сприятливих умов для економічної діяльності корпоративних підприємств у регіоні / Ф. В. Узунов // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 12. – С. 95–105.

155. Українські міста вивчали досвід Італії у сфері державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://euro2012.ukrinform.ua/news/11/p7273/>.

156. Федотова М. А. Проектное финансирование и анализ : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / Федотова М. А., Никонова И. А., Лысова Н. А. – М. : Юрайт, 2016. – 144 с.

157. Хєда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні / С. Хєда // Юридична газета. – 2014. – № 31/32 (425/426). – С. 18–22.

158. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
159. Шабалин В. А. Системный анализ механизма правового регулирования / В. А. Шабалин // Советское государство и право. – М., 1969. – № 10. – 125 с.
160. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Мир перемен. – 2004. – № 2. – С. 36.
161. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.file:///C:/Users/Sony/Desktop/>.
162. Юзьков Л. П. Механізм радянського державного управління / Л. П. Юзьков. – Київ : Знання, 1975. – 131 с.
163. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления / В. И. Якунин // Социологические исследования. – 2007. – № 2. – С. 58–68.
164. Ямпольская Ц. А. О теории административного договора / Ц. А. Ямпольская // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 134–13
165. Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. – European Investment bank. – 2010. – 30 p.
166. Review of the European PPP Market in 2010. – European Investment bank. – 2011. – 12 p.
167. Review of the European PPP Market in 2011. – European Investment bank. – 2011. – 11 p.
168. World investment prospects survey 2012–2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2012d21_en.pdf.

169. Brewer John. The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688–1783. – New York : Alfred A. Knopf, 1989.

170. World bank [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.

171. Public/private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, 10–12 December 2002, Headquarters, Paris.

172. Savas E. S. Privatization and Public Private Partnerships. N. Y. : Chatham House Publishers, 2000. – P. 105–106.

173. Klijn E.-H. Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships / E.-H. Klijn, G. R. Teisman // Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective / Ed. by S. P. Osborne. London: Routledge, 2000. – P. 84–102.

174. Gerrard M. B. Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3. – P. 48–51.

175. Ham H. Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development / Ham H., van, Koppenjan J. // Public Management Review. – 2001. – Vol. 3. – 4. – P. 593–616.

176. Akintoye A. Public-Private Partnerships : Managing Risks and Opportunities / Akintoye A., Beck M., Hardcastle C. – Oxford, UK ; Malden, MA: Blackwell Science, 2003. – P.24.

177. Hodge G. The Challenge of Public–Private Partnerships : Learning from International Experience. Cheltenham / Hodge G., Greve C. (eds.). – UK : Edward Elgar, 2005. – P.30.

178. Hodge G. Public-Private Partnerships: An International Performance Review / G. Hodge, C. Greve // Public Administration Review. – 2007. – June. – P. 37–49.

179. Grimsey D. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham, UK; Northampton / Grimsey D., Lewis M. K. – MA : Edward Elgar, 2004. – P.78.

180. Andy Carty, Tomislav Veceric. The PPP Market European Trends and Developments. European Investment Bank, 2013. – 22 p.

181. European Commission. 2009 Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships COM(2009) 615 final Brussels, 19.11.2009 //

http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-economic-recovery-plan/ppp_en.pdf.

182. Kappaler A. and Nemoz M. (2010). Public Private Partnerships in Europe – Before and During the Current Financial Crisis», Economic and financial report 2010/04, Luxembourg: European Investment Bank.

183. Philippe Marin. Partnerships for Urban Water Utilities. The International Bank for Reconstruction and Development / Philippe Marin / The World Bank, Washington. 2009. – 208 p.

184. PPP in Europe. CMS, 2010. 158 p. /[Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://finance.flemingeurope.com/webdata/5239/PPP%20in%20Europe.pdf>.

ДОДАТКИ

Додаток А

Анкетування 300 посадових осіб органів місцевого самоврядування та підприємств, що здійснюють надання послуг у сфері водопостачання та теплопостачання

№ з/п	Питання	Результати, %
1.	Підприємство, яке здійснює водопостачання/теплопостачання в вашому населеному пункті	
	а) було створено виключно з метою надання послуг водопостачання/ теплопостачання	60
	б) було створене як юридична особа для задоволення виключно потреб членів (власників) підприємства в послугах водопостачання/теплопостачання	12
	в) надає цей вид послуг, оскільки має на балансі системи централізованого водопостачання/теплопостачання	22
	г) отримало право на здійснення таких видів діяльності на конкурентних засадах	6
2.	Які види діяльності виконує ваше підприємство крім водопостачання/теплопостачання?	
	а) привізена вода	15
	б) енергопостачання	21
	в) поводження з твердими побутовими відходами	44
	г) комунальні послуги	12
	д) інші види діяльності	8
3.	Яка з організаційно-правових форм притаманна вашому підприємству:	
	а) комунальне підприємство	80
	б) товариство з обмеженою відповідальністю	8
	в) кооператив	6
	г) об'єднання підприємств	2

	д) підрозділ в муніципалітеті	4
4.	Які основні проблеми вашого підприємства:	
	а) значна зношеність основних засобів	40
	б) наявність боргів, що утворились внаслідок несвоєчасної виплати державою компенсації на різницю в тарифах, без джерела покриття	40
	в) високий рівень енергоспоживання	10
	г) невідповідність заявлених державою стандартів якості послуги застарілим потужностям підприємства	6
	д) низька платіжна дисципліна населення	4
5.	Основними джерелами при створенні нових потужностей, що можуть бути використані вашим підприємством при виробничій діяльності є:	
	а) приватні інвестиції забудовників	60
	б) кошти місцевого (державного) бюджету	8
	в) тарифні кошти підприємства	6
	г) кредитні ресурси, в тому числі МФО	16
6.	Найбільшим джерелом на реалізацію програм з оновлення та модернізацію основних засобів підприємства це:	
	а) капітальні вкладення зі сторони держави (місцевих органів самоврядування)	10
	б) приватні інвестиції	10
	в) інвестиційна програма підприємств (тарифні кошти)	70
	г) кредитні кошти, в тому числі кошти міжнародних фінансових організацій	10
7.	Розмір фінансової допомоги, що виділяється державними органами та органами місцевого самоврядування на забезпечення фінансової та технічної спроможності вашого підприємства:	
	а) достатнім	5
	б) мінімальним	60

	в) не достатнім	35
8.	В який орган публічної адміністрації ви звертались з будь-якими запитами та проблемами, які виникали в роботі вашого підприємства протягом останнього року:	
	а) місцева рада, її виконавчий комітет	30
	б) районна державна адміністрація	4
	в) обласна державна адміністрація	20
	г) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	26
	д) Міністерство будівництва, регіонального розвитку та комунальних послуг	4
	е) органи державно-епідеміологічної служби	10
	є) територіальні органи Міністерства екології та природних ресурсів	2
	ж) інші	4
9.	В які органи державної влади ви звітуєте з приводу стану вашого підприємства та надаєте програми розвитку на затвердження чи погодження:	
	а) Місцева рада, виконавчий орган	38
	б) обласна державна адміністрація	30
	в) Національна комісія, що здійснює державне регулювання ринків енергетики та комунальних послуг	30
	г) інша відповідь	2
10.	Чи задоволені Ви якістю нормативного регулювання галузі, в якій ви працюєте:	
	а) так	20
	б) ні	80

Додаток Б

Зміни та доповнення до Закону України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»

Пропонуємо:

1) ввести поняття «стратегічний інвестор» як інвестор, що здійснює прямі інвестиції в об'єкт інвестування шляхом викупу в емітента контрольного пакету акцій та забезпечує ефективне управління об'єктами інвестування;

2) доповнити Закон такими статтями, виокремивши розділ IV:

«Стаття 19. Тип господарського товариства, яке може бути створено (засновано) за цим Законом

1. За цим Законом органи місцевого самоврядування можуть створити (заснувати) господарське товариство тільки у формі публічного акціонерного товариства.

Стаття 20. Органи, уповноважені приймати рішення про створення (заснування) публічних акціонерних товариств

1. Рішення про створення (заснування) публічного акціонерного товариства приймають:

сільська, селищна, міська рада — щодо заснування публічного акціонерного товариства на базі майна, що є власністю однієї територіальної громади;

відповідні сільські, селищні, міські ради — щодо заснування *регіонального публічного акціонерного товариства* — суб'єкта господарювання, створеного відповідно до цього Закону, що здійснює централізоване водопостачання, водовідведення й теплопостачання на території більш ніж одного населеного пункту. До регіональних належать також публічні акціонерні товариства, створені на базі майна територіальних громад міст із населенням понад 1 мільйон чоловік публічного акціонерного товариства шляхом об'єднання майна кількох територіальних громад.

2. Проекти рішень про створення (заснування) публічних акціонерних товариств та їх обґрунтування, включаючи аналіз діяльності відповідних комунальних підприємств, готують та подають на затвердження виконавчі органи рад.

Стаття 21. Порядок створення (заснування) публічного акціонерного товариства

1. У випадку створення (заснування) відповідно до положень цього Закону публічного акціонерного товариства шляхом об'єднання майна кількох територіальних громад обов'язковим є укладення засновницького договору, у якому визначаються:

порядок провадження спільної діяльності щодо створення публічного акціонерного товариства;

кількість, вид і клас акцій, що підлягають придбанню кожним засновником;

порядок оцінки майна, на базі якого формується статутний капітал публічного акціонерного товариства;

порядок обрання та затвердження оцінювача, який здійснюватиме оцінку майна всіх територіальних громад, що виступатимуть засновниками публічного акціонерного товариства шляхом об'єднання їх майна;

номінальна вартість і вартість придбання акцій, строк і форма оплати вартості акцій;

строк дії засновницького договору.

2. Порядок створення та діяльності публічних акціонерних товариств, регіональних публічних акціонерних товариств у сфері централізованого водопостачання, водовідведення і теплопостачання, їх реорганізації та припинення, а також залучення інвестицій шляхом здійснення обов'язкової вторинної емісії визначаються Постановою Кабінету Міністрів України.

Стаття 22. Формування статутного капіталу публічного акціонерного товариства на стадії створення (заснування)

1. Розмір статутного капіталу публічного акціонерного товариства не може бути меншим мінімального розміру, встановленого Законом.

2. До статутного капіталу публічного акціонерного товариства у сфері централізованого водопостачання, водовідведення й теплопостачання, створеного виключно за цим Законом, передається також право користування майном, яке не підлягає приватизації відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна», а саме об'єкти інженерної інфраструктури населених пунктів, у тому числі мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, тепла, а також відведенням й очищенням стічних вод.

3. Статутний капітал публічного акціонерного товариства, створеного на базі майна однієї територіальної громади, формується в розмірі та за рахунок майна, що визначено радою, яка прийняла рішення про його створення відповідно до цього Закону.

4. Статутний капітал публічного акціонерного товариства, створеного на базі майна кількох територіальних громад, формується в розмірах та за рахунок майна, що визначені радами, які відповідно до цього Закону прийняли рішення про його заснування та уклали засновницький договір.

Стаття 23. Формування статутного капіталу публічного акціонерного товариства у процесі його діяльності

1. Залучення інвестицій для проведення модернізації виробництва, підвищення якості та зменшення вартості виробництва (надання) послуг з централізованого водопостачання, водовідведення й теплопостачання, а також підвищення економічної самостійності громад і посилення корпоративних прав органів місцевого самоврядування відбувається шляхом збільшення статутного капіталу публічного акціонерного товариства через здійснення обов'язкової вторинної емісії в розмірі не меншому, ніж 100 відсотків розміру статутного капіталу.

2. Публічне акціонерне товариство зобов'язане прийняти рішення та розпочати процедуру здійснення вторинної емісії протягом одного місяця з моменту внесення його до Єдиного державного реєстру.

Стаття 24. Особливості діяльності публічних акціонерних товариств у сфері централізованого водопостачання, водовідведення та теплопостачання

1. Одночасно із здійсненням заходів із залучення інвестицій шляхом (вторинної) емісії акцій, що збільшує статутний капітал публічного акціонерного товариства більш ніж на 100 %, та затвердженням Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики й комунальних послуг, та центральним виконавчим органом у сфері житлово-комунального господарства інвестиційної програми: підприємства у формі публічного акціонерного товариства, які надають послуги централізованого водопостачання, водовідведення та теплопостачання, розраховують та подають на затвердження тарифи виключно з використання методу регуляторної бази активів (РАБ) методології стимулюючого регулювання».

ДОДАТОК В

АКТИ ПРОВАДЖЕННЯ



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
Комітет з питань будівництва,
містобудування і житлово-комунального господарства
01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-46-15, факс: 255-41-11

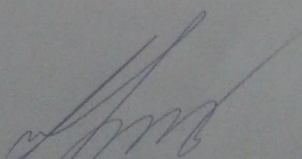
№ 04-12/15-603 " 6 " серпня 2016 р.

Здобувачу кафедри адміністративного
права та процесу Національної академії
внутрішніх справ України
Струковій В.Д.

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

Комітет Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства розглянув результати дисертаційного дослідження Струкової Віти Дмитрівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право за темою «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» у вигляді пропозицій до Законів України «Про державно-приватне партнерство», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах тепlopостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» і вважає, що надані пропозиції, отримані за результатами проведеного дисертаційного дослідження мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані під час практичної діяльності Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства.

Перший заступник
Голови Комітету

 Андрієвський Д.І.

ПУБЛІЧНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО «АКЦІОНЕРНА КОМПАНІЯ
«КИЇВВОДОКАНАЛ»

вул. Лейпцизька, 1-а, м. Київ, 01015; телефон: 226-30-38, факс 254-32-61
розрахунковий рахунок № 26007004000434 в ЦВ ПАТ КБ «Хрещатик» у м. Києві, МФО 300670
Ідентифікаційний код за ЄДРПОУ 03327664

25.02.16 № 497/12

На № _____

Здобувачу кафедри
адміністративного права та
процесу Національної академії
внутрішніх справ України
Струковій В.Д.

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Зважаючи на соціальну значущість теми розвитку інфраструктури у комунальній галузі України та м.Києва зокрема, науково-дослідні розробки, спрямовані на пошук ефективних джерел інвестування, відмінних від бюджетних призначень, є надзвичайно важливими та необхідними для системного і комплексного підходу в модернізації об'єктів комунального господарства України та м.Києва.

Практичне використання отриманих результатів дисертаційної роботи Струкової Віти Дмитрівни «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні», на сьогоднішній день впроваджується у процесі реалізації ПАТ «АК «Київводоканал» інвестиційного проекту «Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод Бортницької станції аерації» спільно з Японським агентством міжнародного співробітництва (JICA) та проектів комплексної реконструкції енергогосподарств водопровідних станцій м.Києва за рахунок фінансування Міжнародного банку реконструкції та розвитку та Фонду чистих технологій.

Кожен з зазначених вище проектів потребував чисельної низки актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальної дії, що були спрямовані на врегулювання певних колізій та неузгодженостей в чинному законодавстві. Узагальнені пропозиції подолання таких неузгодженостей містяться в дисертаційній роботі Струкової Віти Дмитрівни, заступника генерального директора з регуляторної політики та інвестицій.

Приклади практичного застосування механізмів державно-приватного партнерства в сфері житлово-комунального господарства продемонстрували необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні.

Голова Правління - генеральний директор

А.Білик





УКРАЇНА

ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044, тел. (044) 202 71 29, (044) 202 75 58, факс 202 76 41, e-mail: kmda@kma.gov.ua
udzkmda@ukr.net Контактний центр міста Києва (044) 15 51 Код ЄДРПОУ 00022527
E-mail для електронних звернень громадян: zvernen@kma.gov.ua

17.06.16 № 003-С-12704
на № _____ від _____

Національна академія внутрішніх
справ України

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

У виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) розглянуто результати дисертаційного дослідження Струкової Віти Дмитрівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право за темою «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» у вигляді пропозицій до Законів України «Про державно-приватне партнерство», інших нормативних актів.

Комунальне господарство Києва та України в цілому потребує системної і комплексної модернізації з різних джерел інвестування, відмінних від бюджетних призначень. Одним з таких джерел можуть виступити механізми державно-приватного партнерства, котрі дозволяють державі або територіальній громаді, залишаючись власником та контролером процесу, за допомогою приватного партнера впроваджувати передові технології, оновлювати та розбудовувати інфраструктуру, досягаючи не тільки розрахованих техніко-економічних показників, але й інших системних показників, що покращують добробут нації.

Практичне використання отриманих результатів дисертаційного дослідження Струкової Віти Дмитрівни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право за темою «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» впроваджувалось у процесі реалізації та при розробці організаційно-правової схеми забезпечення державної підтримки реалізації проекту модернізації Бортницької станції очистки стічних вод у рамках реалізації проекту "Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво

технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації» спільно з Японським агентством міжнародного співробітництва (JICA).

Вважаємо, що надані висновки, отримані за результатами проведеного дисертаційного дослідження мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані під час практичної діяльності органів місцевого самоврядування, створення методологічної бази для реалізації проектів із залучення приватних партнерів в сектор житлово-комунального господарства України.

Заступник голови



П.Пантелеев

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор



С. Д. Гусарєв

АКТ

**про впровадження результатів дисертації Струкової Віти Дмитрівни
на тему: «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного
партнерства в Україні» у освітній процес
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри адміністративного права і процесу, доктора юридичних наук, професора Кузьменко О.В. (голова комісії); т.в.о. начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук Хуторянського О.В., декана факультету № 3 (м. Івано-Франківськ), кандидата юридичних наук, доцента Брателя С.Г. склала цей акт про те, що результати дисертації Струкової Віти Дмитрівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» впроваджені у освітній процес академії.

1. Матеріали дисертації Струкової Віти Дмитрівни використовуються у освітньому процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами та слухачами з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Публічне адміністрування».

2. Результати дисертації Струкової Віти Дмитрівни відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та аспірантури, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Strukova V. Privatization in Ukraine in the context of the context of public-private partnership processes / V.Strukova // Baltic Journal of Economic Studies – Latvia ISSN: 2256–0963

2. Струкова В. Д. Приватизація в Україні в контексті процесів державно-приватного партнерства / В. Д. Струкова // Visegrad journal on human rights. - Одеса, 2015. – Вип. 5/2. – С.122–129.

3. Струкова В. Д. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Прикарпатський юридичний вісник. – Ужгород, 2015. – № 3 – Т.2. – С. 87–91.

4. Струкова В. Д. Місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві / В. Д. Струкова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – Київ, 2016. – № 2 (99) – С.86–99.

5 Струкова В.Д. Тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці / В.Д. Струкова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Випуск 3-2. – Том 4. – С. 148–152.

6. Струкова В.Д. Структура управління публічно-приватного партнерства в Україні / В.Д. Струкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Випуск 33. – Частина 2. – Том 1. – С. 121–126.

7. Струкова В. Д. Державно-приватне партнерство у контексті підвищення ефективності державного управління / В. Д. Струкова // Державне управління та місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи вирішення: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Рівне, 11-12 квіт. 2013 р.) / за наук. ред. М. П. Сорока; Рівне. Національний університет водного господарства та природокористування. – Рівне : НУВГП, 2013. – Секція 2. – С. 231–235.

8. Струкова В. Д. Європейський досвід для України в аспекті охорони водних ресурсів / В. Д. Струкова // Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України: матеріали конгресу за міжнар. участю (Київ, 17-18 жовт. 2013 р.) / за заг. Ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, І. А. Грицяка, С. В. Загороднюка. – К.: НАДУ, 2013 – С. 87-90.

9. Струкова В. Д. Недоліки Закону України «Про державно-приватне партнерство» / В. Д. Струкова // Роль права та закону в громадському суспільстві : матеріали міжн. Наук. практ. конференції (Київ, 12-13 лютого 2016 р.). – К.: ЦПНД, 2016 – С.71-75.

10. Струкова В. Д. Якісні характеристики державно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: матеріали міжн. Наук. практ. конференції (Київ, 15-16 січня 2016 р.). – К.: ГО «Правовий світ», 2016 – С.71–75.

11. Струкова В. Д. Інституційна складова публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації : матеріали XI науково-практичного семінару (Київ, 16 червня 2016 р.). – К.: НАВСУ, 2016 – С.270-272.

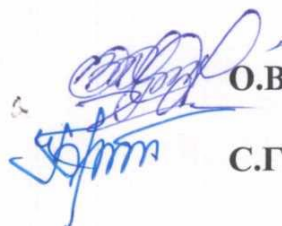
3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення усіх видів занять.

Голова комісії:



О.В. Кузьменко

Члени комісії:



О.В. Хуторянський

С.Г. Братель

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук,
професор

 **С.С. Чернявський**
2016 р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертації Струкової Віти Дмитрівни
на тему: «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного
партнерства в Україні» у науково-дослідну діяльність
Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі: завідувача кафедри адміністративного права і процесу, доктора юридичних наук, професора Кузьменко О.В. (голова комісії); заступника начальника відділу організації науково-дослідної роботи, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського О.В., декана факультету № 3 (м. Івано-Франківськ), кандидата юридичних наук, доцента Брателя С.Г. склала цей акт про те, що результати дисертації Струкової Віти Дмитрівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні» впроваджені у науково-дослідну діяльність академії.

1. Матеріали дисертації Струкової Віти Дмитрівни використовуються в науково-дослідній діяльності слухачами та курсантами при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із курсантами, студентами та слухачами з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Публічне адміністрування».

2. Результати дисертації Струкової Віти Дмитрівни відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та аспірантури, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Strukova V. Privatization in Ukraine in the context of the context of public-private partnership processes / V. Strukova // Baltic Journal of Economic Studies – Latvia, 2016, Рига, ISSN: 2256-0963

2. Струкова В. Д. Центральні органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Прикарпатський юридичний вісник. – Ужгород. – 2015. – № 3. – Т.2. – С. 87–91.

3. Струкова В. Д. Тенденції розвитку публічно-приватного партнерства в міжнародній практиці / В. Д. Струков // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 3-2. – Т. 4. – С. 148–152.

4. Струкова В. Д. Приватизація в Україні в контексті процесів державно-приватного партнерства / В. Д. Струкова // Visegrad journal on human rights. – Одеса. – 2015. – Вип. 5/2. – С. 122–129.

5. Струкова В. Д. Структура управління публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 33. – Ч. 2. – Т. 1. – С. 121–126.

6. Струкова В. Д. Місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві / В. Д. Струкова // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – Київ. – 2016. – № 2 (99). – С. 86–99.

7. Струкова В. Д. Державно-приватне партнерство у контексті підвищення ефективності державного управління / В. Д. Струкова // Державне управління та місцеве самоврядування: актуальні проблеми та шляхи вирішення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Рівне, 11–12 квіт. 2013 р.) / за наук. ред. М. П. Сорока ; Рівне. Національний університет водного господарства та природокористування. – Рівне : НУВГП, 2013. – Секція 2. – С. 231–235.

8. Струкова В. Д. Європейський досвід для України в аспекті охорони водних ресурсів / В. Д. Струкова // Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України : матеріали конгресу за міжнар. участю (Київ, 17–18 жовт. 2013 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, І. А. Грицяка, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2013. – С. 87–90.

9. Струкова В. Д. Якісні характеристики державно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15–16 січ. 2016 р.). – Київ : ГО «Правовий світ», 2016. – С. 71–75.

10. Струкова В. Д. Недоліки Закону України «Про державно-приватне партнерство» / В. Д. Струкова // Роль права та закону в громадському суспільстві : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12–13 лют. 2016 р.). – Київ : ЦПНД, 2016. – С. 71–75.

11. Струкова В. Д. Інституційна складова публічно-приватного партнерства в Україні / В. Д. Струкова // Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації : матеріали XI наук.-практ. семінару (Київ, 16 черв. 2016 р.). – Київ : НАВСУ, 2016. – С. 270–272.

3. Зазначені праці підтвердили високий науково-теоретичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами підготовки та проведення усіх видів занять, а також були використані у науково-дослідній роботі профільних кафедр, наукових лабораторій та перемінного складу академії.

Голова комісії:
доктор юридичних наук,
професор



О.В. Кузьменко

Члени комісії:
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник



О.В. Калиновський

кандидат юридичних наук,
доцент



С.Г. Братель