

5. Регіональні суспільні системи / відп. ред. Л. К. Семів. – Львів : ІРД НАН України, 2007. – 496 с.

6. Желюк Т. Використання інструментарію економіко-математичного моделювання в регулюванні соціально-економічного розвитку адміністративного району / Т. Желюк // Вісник ТАНГ. – Тернопіль : ТАНГ, 2001. – № 16. – С. 96–100.

7. Корнійчук М. Складні системи з випадковою зв'язністю: ймовірне моделювання та оптимізація / М. Корнійчук, І. Совтус. – К. : Вид-во КНЕУ, 2003. – 374 с.

8. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / авт.-упоряд. : Г. О. Андрушук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.

## УДК 351.712

*Круглов В. В., к.держ.упр., ХТЕІ КНТЕУ, м. Харків.*

### **ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Здійснено аналіз основних проблем правового механізму регулювання державно-приватного партнерства. Внесено пропозиції щодо шляхів вдосконалення правового механізму в процесі розвитку державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** *державно-приватне партнерство, приватний сектор, державний сектор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, механізм.*

*The article deals with an analysis of the main aspects of legal mechanisms used in public-private partnership. A number of ways has been suggested to improve a legal mechanism for the development of public-private partnership.*

**Keywords:** *public-private partnership, private sector, public sector, public authorities, local government, mechanism.*

**Постановка проблеми.** Економічна система будь-якої країни перебуває в динамічному розвитку, змінюючись під впливом різних зовнішніх і внутрішніх викликів. Українська економіка не є виключенням, адже потребує реалізації значних проектів модернізації в багатьох галузях, що вимагає постійного інвестування. Однак суспільно важливі та довготривалі проекти з ряду об'єктивних причин залишаються непрофінансованими державним бюджетом. Така ситуація є актуальною для багатьох провідних країн світу,

особливо враховуючи світову фінансово-економічну нестабільність останніх декількох років.

Світова криза загострює проблемні питання як державного, так і приватного секторів. Вирішення актуальних соціально-економічних завдань сьогодні можливе шляхом залучення значних інвестицій з боку бізнесових структур, які потребують державної підтримки, щоб мінімізувати ризики власних інвестицій та отримати захист своїх капіталовкладень. Таким чином, механізми залучення внутрішніх ресурсів на загальнодержавному та регіональному рівнях, які втілені у взаємовигідному та рівноправному співробітництві держави та приватного власника в рамках вирішення суспільно важливих завдань, реалізуються шляхом державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

Єдина термінологія, що позначає партнерство бізнесу й влади, відсутня. Всесвітній банк, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) і більшість країн Європи використовують абревіатуру PPP (*Public-Private Partnership*). У Великобританії застосовується термін "приватна фінансова ініціатива" (*Private Finance Initiative – PFI*), у Франції – "концесія" і "співтовариства змішаної економіки" (SEM). У США, Австралії й Канаді використовується позначення P3 або P-P *Partnerships* [1, с. 9–10]. В Україні прийнято використовувати термін "державно-приватне партнерство". Зрозуміло, що ДПП не в кожному випадку є найкращим вирішенням існуючих в державі проблем економічної та соціальної спрямованості. У цьому контексті будь-який реальний проект повинен бути розрахований щодо ефективності його виконання стандартним шляхом і при застосуванні моделі ДПП та проведено порівняльний аналіз. У разі застосування моделі державно-приватного партнерства, ефективність останньої залежить від оптимального створення між учасниками партнерських відносин. Велику роль у становленні довіри до держави, органів місцевого самоврядування, захисті приватного сектору відіграють правові механізми функціонування та регулювання сфер реалізації проектів ДПП. Чинна законодавчо-нормативна база не в повній мірі відповідає економічним реаліям, не в змозі динамічно реагувати на запити потреб публічного та приватного секторів, що є наслідком несформованості відповідних інституцій в державі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державно-приватного партнерства цікавлять багатьох дослідників, які вивчають правові, економічні, соціальні, державно-управлінські аспекти зазначеної форми взаємодії приватного та державного партнерів. Питання механізмів державного управління розглядалися у працях таких вчених як В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, В. Малиновський, С. Мельніков, А. Михненко, Ю. Сурмін. Питання партнерства держави та приватного власника досліджували зарубіжні та вітчизняні вчені, такі як О. Андрюшкевич, В. Варнавський, М. Вілісов, О. Длугопольський та ін. Проте питання формування правового механізму

управління розвитком державно-приватного партнерства, в силу динамічності зовнішнього та внутрішнього середовища, потребують більшої уваги.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є розгляд та аналіз основних проблем правового механізму регулювання розвитку державно-приватного партнерства та внесення пропозицій щодо його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Останні десятиліття переважна більшість країн здійснювали дії, спрямовані на ефективність економічного розвитку та підвищення рівня конкурентоспроможності, розвиваючи головні складові національної інфраструктури. Нові економічні відносини, що формуються в Україні, її поступова інтеграція у світове співтовариство, посилюють державний інтерес до приватних підприємств у частині використання їх можливостей щодо фінансової складової, створення та реалізації спеціальних проєктів, спрямованих на розвиток соціально важливих сфер інфраструктури. Державно-приватне партнерство поступово перетворюється в ефективний інструмент вирішення масштабних соціальних та економічних проблем шляхом поєднання ресурсів двох партнерів і розглядається як один з ефективних механізмів наповнення інвестиціями реальних проєктів розвитку інфраструктури в багатьох країнах світу.

Інституційне середовище функціонування партнерства породжує нові ефективні способи фінансування, відносини власності суттєво змінюються, формуються нові методи управління. Головною проблемою держав, які розвивають державно-приватне партнерство, є необхідність розробки процедур і стимулювання процесів, що забезпечують ефективність функціонування ДПП і створення нових інститутів. І в цьому світлі цікавим буде розгляд генезису державно-приватного партнерства, його трансформацій, які визначають ефективну взаємодію держави та підприємця, відповідно до виникаючих суспільних потреб.

Досліджуючи питання функціонування механізмів державного управління, слід зупинитися на деяких підходах до тлумачення вищевказаної дефініції. Варто підкреслити, що науковці, які розглядають зазначену тематику, дотримуються різних точок зору. Енциклопедичний словник з державного управління визначає поняття "механізм державного управління" як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта й об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми [2, с. 421]. С. Мельніков вважає механізмом державного управління управлінські засоби та методи для забезпечення прямого і зворотного зв'язку та цілеспрямованого спричинення руху, функціонування та розвитку системи, щодо якої відбувається процес управління [4, с. 496]. Натомість на думку В. Малиновського – це "сукупність засобів організації управ-

лінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління" [3, с. 103].

Так само дискусійним є тлумачення правового механізму управління як різновиду механізму управління, що застосовується для реалізації впливу суб'єкта управлінських відносин на безпосередній об'єкт для приведення останнього до необхідного стану. Так, наприклад, О. Федорчак розглядає правовий механізм як нормативно-правове забезпечення (закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [7]; В. Малиновський – як методи державного управління, які визначають законодавчу сферу розвитку управлінських структур, сприяючи вільній дії адміністративних механізмів. Використання правових механізмів наступне: для юридичного зміцнення вже існуючих управлінських відносин та для розвитку зазначених відносин відповідно до поставлених управлінських цілей [3, с. 124].

Відтак управлінські цілі, яких необхідно досягти у процесі розвитку державно-приватного партнерства, передбачають ефективне функціонування проектів у сфері суспільних потреб, що реалізуються шляхом взаємодії держави та суб'єктів приватного сектору.

Законодавче та нормативне регулювання вищезазначених процесів, створення підґрунтя для функціонування різних юридичних форм поєднання публічних та приватних інтересів лежить у площині дієвості правового механізму державного управління. Хоча історія формування та розвитку ДПП у сучасному світі налічує не одне десятиліття, вітчизняне законодавство лише в 2007 році наблизилося до визначення основ правових форм взаємодії державного та приватного партнерів, розробивши перший проект Закону України "Про державно-приватне партнерство", який до Верховної Ради України не був поданий.

У 2009 році проект Закону України № 3447 "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" було прийнято, але в тому ж році рішенням Верховної Ради України – скасовано. Лише в 2010 р. було прийнято Закон України "Про державно-приватне партнерство", відповідно до якого врегульовувалися відносини у сфері державно-приватного партнерства. Ним визначено державно-приватне партнерство як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [5].

Закон України "Про державно-приватне партнерство" ставить за мету державно-приватного партнерства сприяти розвитку та забезпечити ефективність функціонування важливих для суспільної сфери об'єктів, а звідси і предмет договірних відносин ДПП визначається як створення, модернізація, удосконалення, обслуговування комунальної інфраструктури, автомобільних шляхів, аеропортів, навчальних закладів, установ охорони здоров'я, спортивних організацій і споруд, культурних закладів тощо. Відповідно до ст. 5 цього закону останній є законодавчою основою, що застосовується до різноманітних форм ДПП, включаючи концесійні договори, договори про розподіл продукції, договори про спільну діяльність та інші договори (наприклад, оренда майна та управління майном). Слід зазначити, що кожен із цих видів договорів підпадає під регулювання окремих законодавчих актів.

Законом України "Про державно-приватне партнерство" визначено, що проекти ДПП повинні відповідати нижче вказаним критеріям: мати довготривалий характер відносин (понад 5 років); передбачати передання приватному партнеру частини ризиків у процесі реалізації проектів; забезпечити вищі техніко-економічні показники ефективності діяльності, ніж у разі реалізації без участі приватного партнера; внесення відповідних інвестицій приватним партнером [5]. Однак у цьому Законі не закріплено пріоритетності ДПП, а натомість регулювання окремих питань вирішується шляхом посилання до інших нормативно-правових актів. Тобто, розробляючи численні проекти та використовуючи одну із численних форм ДПП, партнери вимушені проводити пошук та аналіз значної кількості законодавчих актів, які інколи входять у суперечність один з одним. Є питання і щодо реалізації проектів ДПП на місцевому рівні, де регулювання зазначеної сфери здійснюється численними актами місцевих органів влади на різних рівнях. Результатом ми маємо значну кількість законодавчих актів, які стосуються реалізації ДПП, що спричиняє певну суперечність у правовому полі та призводить до складності імплементації проектів державно-приватного партнерства в Україні.

На сьогодні питання, що стосуються відносин держави та бізнесу, крім вищезазваного закону, регулюються численними законодавчими актами, серед яких: Цивільний та Господарський Кодекси України, Закони України "Про концесії" (від 16 липня 1999 р. № 997-XIV), "Про оренду державного та комунального майна" (від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII), "Про угоди про розподіл продукції" (від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV), "Про управління об'єктами державної власності" (від 21 вересня 2006 р. № 185-V) та інші.

Окремо зупинимося на Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013 – 2018 роки [5], яку було схвалено Кабінетом Міністрів України, і яка визначає методологію розвитку державно-приватного партнерства. Метою зазначеної Концепції є вироблення єдиного підходу до формування механізму ефективної взаємодії між системою орга-

нів влади, приватним власником, інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на ефективність економіки України, поліпшення якості життя населення, покращання умов навколишнього середовища, надання суспільних послуг.

Основними завданнями вищевказаної Концепції є:

- вироблення єдиного підходу до розвитку інституціонального середовища ДПП, визначення пріоритетних сфер розвитку і поширення ДПП, а також особливостей розвитку ДПП в окремих сферах;
- встановлення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади в системі державного управління ДПП;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань ДПП;
- визначення напрямів поліпшення ефективності взаємодії держави та приватного сектора щодо ініціації й реалізації проектів ДПП;
- підвищення інституціональної здатності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо застосування сучасних механізмів ДПП;
- визначення напрямів удосконалення механізмів державної підтримки й гарантій держави [6].

Правове поле у сфері державно-приватного партнерства останніми роками поповнилося такими постановами Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства" (від 9 лютого 2011 р. № 81); "Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними" (від 16 лютого 2011 р. № 232); "Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" (від 17 березня 2011 р. № 279) та ін. При аналізі чинних норм законодавства, що регулює діяльність ДПП, можна визначити певні недоліки, які заважають розвиватися державно-приватному партнерству, а саме:

- загальна неузгодженість законодавства, яке регулює відповідні відносини, що може призводити до правової розбіжності та протиріч у застосуванні норм окремих законодавчих актів;
- не передбачена корпоративна форма ДПП, тобто створення і використання державою та приватним партнером суб'єкта господарської діяльності з метою спільної реалізації проектів ДПП (акціонерні товариства, спільні підприємства, кластери та ін.);
- відсутнє чітке розмежування проектів, які здійснюються у формі ДПП, та таких, що здійснюються в інших рамках;
- не встановлено мінімальної частки участі у проекті приватного партнера;
- неефективність мотивації для партнерів ДПП та відсутність дієвих гарантій з боку держави у процесі реалізації договорів ДПП.

**Висновки.** Аналіз правового механізму забезпечення державно-приватного партнерства дає можливість визначити кроки щодо активізації потенціалу співробітництва між державою та бізнесом, а саме: удосконалення законодавства шляхом внесення змін до нормативно-правової бази ДПП (прийняття єдиного законодавчого акта у сфері державно-приватного партнерства, мінімізація кількості погоджувальних процедур та ін.); визначення органів, уповноважених керувати створенням ДПП на рівні регіону та місцевому рівні, визначення їх функцій, повноважень та ступеня відповідальності; максимальне спрощення участі у конкурсі приватного партнера (зменшення регламентних процедур, виконання технічних питань щодо укладення ДПП відповідними підрозділами органів влади); створення інституційних державно-приватних партнерств і розвиток кластерних форм співробітництва; оперативний контроль виконання зобов'язань сторонами ДПП громадськістю.

Прийняття вищевказаних пропозицій дозволить підвищити дієвість правового механізму забезпечення державно-приватного партнерства та сприятиме ефективності реалізації проектів шляхом застосування різних форм ДПП, що дасть позитивні соціально-економічні наслідки (створення додаткових робочих місць, зростання дохідної частини бюджетів різних рівнів, розвиток інфраструктури, надання послуг населенню тощо).

#### **Список використаних джерел**

1. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / [кол. авт.]; под ред. Р. М. Нижегородцева, С. М. Никитенко, Е. В. Гоосен. – Кемерово : ООО "Сибирская издательская группа", 2012. – 482 с.

2. Енциклопедичний словник з державного управління / [кол. авт.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління : 2-ге вид., доп. і випр. / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

4. Мельников С. Б. Механизм управления / С. Б. Мельников // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [кол. авт.]; под общ. ред. В. К. Егорова. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. Г : А–М. – С. 496–497.

5. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

6. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.

7. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).