

**Анастасія ШТУРБА \***

## **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ**

### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ**

#### **LEGISLATIVE FRAMEWORK THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS DEVELOPMENT IN UKRAINE**

***Анотація.** Проаналізовано ступінь впливу законодавчого забезпечення державно-приватного партнерства в Україні на розвиток партнерських відносин влади та бізнесу. Підтверджено низький рівень залежності реальних процесів в економіці України в даній сфері від нормативно-правового забезпечення.*

***Аннотация.** Проанализирована степень влияния законодательного обеспечения государственно-частного партнерства в Украине на развитие партнерских отношений власти и бизнеса. Подтверждено низкий уровень зависимости реальных процессов в экономике Украины в данной сфере от нормативно-правового обеспечения.*

***Abstract.** Study of the influence of the PPP legislative framework on the development of partnership between the government and business. Proven the insignificant correlation between the PPP process in Ukraine and the development of the appropriate regulatory framework.*

24 листопада 2015 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства в Україні та стимулювання інвестицій)», що покликаний вирішити протиріччя у нормативно-правовому забезпеченні розвитку державно-приватного партнерства. Отже, на порядку денному було поставлено та розв'язано надзвичайно актуальне питання у сфері розвитку ДПП. Аналіз численних досліджень і публікацій [6 — 8, 10, 11, 13 — 15] показує, що значна увага як науковців, так і практиків у сфері державно-приватного партнерства приділяється нормативно-правовому забезпеченню державно-приватного партнерства в Україні. Здебільшого науковці називають недосконалість української нормативно-правової бази у сфері ДПП однією з найважливіших причин невдач запровадження ДПП-проектів в Україні, та однією з перших рекомендацій (у переважній більшості випадків — найпершою) висувають вимогу вдосконалення національного законодавства у даній сфері.

Автор даної статті ризикнула висунути та перевірити альтернативну гіпотезу про те, що законодавче забезпечення в країні не є критичним для вдалого впровадження проєктів ДПП на практиці. Саму гіпотезу можа сформулювати так: зміна законодавчої бази в Україні щодо ДПП не впливає на зміну ступеня успішності впровадження проєктів ДПП у нашій країні. У даній гіпотезі позитивний результат зміни законодавчої бази слід трактувати як узгодженість законів і підзаконних НПА, що регулюють усі питання, які стосуються ДПП в Україні. Іншими словами, за незмінного законодавства, але за зміни інших чинників проєкти ДПП будуть або можуть бути реалізовані успішно. Підтвердження цієї гіпотези дасть змогу залишити питання подальшого вдосконалення законодавчого забезпечення та майбутнє, а на сьогоднішній день сконцентрувати усі трудові та фінансові ресурси, що виділяються на розвиток ДПП в Україні, на розв'язання інших проблем у цій сфері. Спростування цієї гіпотези буде сигналом до активнішої та якіснішої законотворчої діяльності у сфері ДПП. Звісно, аналіз було проведено без урахування новоприйнятого Закону, адже його прийняття, на думку автора роботи, ще не встигло справити ніякого впливу на розвиток ДПП у національних масштабах, особливо враховуючи притаманний макроекономічним системам ефект часового лагу.

Отже, автором запропоновано для дослідження гіпотезу про те, що зміна законодавчої бази в Україні щодо ДПП не впливає на зміну ступеня успішності впровадження проєктів ДПП у нашій країні. Для доведення цієї гіпотези буде використано графічну модель, яка покаже наявність або відсутність взаємозв'язку законодавства щодо ДПП і досвіду впровадження ДПП-проєктів в Україні. Аналіз ґрунтуватиметься на проведенні кількісного та якісного аналізу обох сфер і відбуватиметься у 3 етапи. На першому етапі буде сформовано перелік змінних моделі. На другому етапі змінні набудуть свого кількісного вираження в результаті використання статистичної інформації.

\* ШТУРБА Анастасія Юрївна / Анастасия ШТУРБА / Anastasiya SHTURBA — аспірант ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», e-mail: anastasiia.shturba@gmail.com

ції, а також у результаті опрацювання законодавства щодо ДПП і досвіду використання інструменту ДПП на практиці, та подальшої трансформації опрацьованої інформації у числові значення, тобто якісних даних у кількісні. На третьому етапі буде побудовано графік, і на його основі зроблено висновок про доведення або спростування висунутої автором гіпотези.

Джерелом формування інформаційної бази перевірки робочої гіпотези виступають статистичні дані Світового Банку, українське законодавство у сфері ДПП, а також різноманітні видання, що містять відомості про конкретні проекти, що були впроваджені на території України на засадах державно-приватного партнерства.

Для побудови описаної моделі автором даної роботи запропоновано розглянути такі змінні:

Кількість законів — показник з кількісного боку характеризує законодавство України щодо ДПП і включає в себе не тільки закони, а й підзаконні нормативно-правові акти, а також кодекси (зводи законів). Для опису дії цього фактора доцільно ввести поняття «фіктивної змінної», яка застосовуватиметься таким чином: кожний законопроект умовно позначатиметься числом «1». За умови, що в аналізованому році в Україні було прийнято законопроект, що стосується ДПП, у ряду значень з'являється число «1», якщо ніяких законопроектів не було введено, то «0», а в разі припинення дії певного закону у сфері ДПП в аналізованому році з'явиться фіктивне число «-1». Паралельно відбуватиметься підрахунок кумулятивного коефіцієнту, що визначатиме наявність усіх діючих законопроектів щодо ДПП у кожному конкретному році. Значення фіктивних змінних щодо кількості законів, а також їх кумулятивний коефіцієнт наведено у табл. 1. Перелік законодавчих актів, щодо яких здійснено аналіз, наведено в Додатку А.

Якість законів — характеризує законодавство України щодо ДПП з якісного боку і аналогічно до опереднього показника, включає в себе не тільки закони, а й підзаконні нормативно-правові акти та кодекси і статистично представлений за допомогою «фіктивної змінної». У разі наявності суперечностей, неузгодженості з іншими нормативно-правовими актами в даній сфері, а також у разі прописування несприятливих для розвитку проектів державно-приватного партнерства умов, документу буде присвоєно фіктивний коефіцієнт «0»; у разі відсутності подібних нарікань, а також у разі узаконення сприятливих умов для активізації процесів ДПП — фіктивний коефіцієнт «1». Коефіцієнт для кожного конкретного документу проставлятиметься в рік його прийняття. Паралельно відбуватиметься підрахунок кумулятивного коефіцієнту, що визначатиме загальну кількість узгоджених, несуперечливих і сприяючих розвитку ДПП діючих законів і НПА у кожному конкретному році. Значення фіктивних змінних щодо якості законів, а також їх кумулятивний коефіцієнт наведено у табл. 1.

Таблиця 1

**КІЛЬКІСТЬ ТА ЯКІСТЬ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО ДПП**

Рік		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Кількість законів	По роках	1	1	0	0	0	0	0	0	4	2	1	0
	Кумулят.	1	2	2	2	2	2	2	2	6	8	9	9
Якість законів	По роках	1	1	—	—	—	—	—	—	0100	01	0	-
	Кумулят.	1	2	2	2	2	2	2	2	3	4	4	4
Рік		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Кількість законів	По роках	2	0	0	-1	0	2	0	3	6	0	0	-1
	Кумулят.	11	11	11	10	10	12	12	15	21	21	21	20
Якість законів	По роках	11	—	—	-0	—	01	—	000	000100	—	—	-0
	Кумулят.	6	6	6	6	6	7	7	7	8	8	8	8

Джерело: складено на основі [1 —7, 9 —11, 15]

Найважливішим законом у сфері нормативного регулювання державно-приватного партнерства в Україні є Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. Цей Закон визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі. Відповідно до його статті 5, Закон про ДПП є основним законодавчим актом, який застосовується до всіх форм ДПП, включаючи концесійні договори, договори про спільну діяльність, договори про розподіл продукції та інші договори (зокрема, договори про оренду та управління

майном). Таким чином, Закон про ДПП відсилає до інших законів, правил і постанов, що змушує партнерів аналізувати численні законодавчі акти, які часто суперечать один одному та даному Закону, зокрема:

- у Законі про ДПП встановлено багато правил, які не можуть бути реалізовані, оскільки вони непередбачені іншими законодавчими актами (наприклад, створення незареєстрованих сервітівів від імені державного партнера);

- чітко не розрізнено ДПП і державні закупівлі, незважаючи на згадку про розподіл ризиків;

- не передбачено правила проведення конкурсів на концесію, передбачених в Законі про концесію та Законі про оренду та концесію інфраструктури;

- не міститься переліку субсидій, які можуть надаватися публічним партнером, і про які зазначено в Законі про концесію та Законі про оренду та концесію інфраструктури;

- зазначено, що однією з ознак ДПП є тривалість відносин від 5 до 50 років, у той час, як у Законі про концесії зазначено, що концесійний договір укладається на строк, який має бути не менше 10 років

Існують також певні розбіжності і між Законом про концесію та Законом про оренду та концесію інфраструктури. Зокрема, Закон про оренду і концесію інфраструктури передбачає, що компенсації щодо вартості активів, які інвестовано приватним партнером не надаються, а в законі про концесії йдеться, що частка вартості активів, щодо яких концесіонер не отримав компенсацію протягом строку дії концесії, повинна бути виплачена після закінчення концесії.

Таким чином, Закону про ДПП, Закону про концесію та Закону про оренду та концесію інфраструктури присвоюється фіктивний коефіцієнт «0».

Закон України «Про угоди про розподіл продукції» спрямований на створення сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України. Для інвестора передбачено звільнення від ліцензування та квотування під час увезення в Україну належного або орендованого обладнання, матеріалів, устаткування та іншого майна, необхідного для провадження робіт, визначених угодою про розподіл продукції, при цьому за державою зберігається право власності на продукцію до її розподілу. Закону присвоюється фіктивний коефіцієнт «1».

Закон «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» передбачає, що проекти будівництва та експлуатації автомобільних доріг є самоокупними, хоча це неможливо реалізувати в Україні сьогодні. Крім того, цей закон сконцентрований тільки на будівництві нових і не охоплює сферу відновлення існуючих доріг. Отже, закону присвоюється фіктивний коефіцієнт «0».

У 2008 році Кабінет Міністрів України видав постанову «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями». Після набрання нею чинності було прискорено процеси ініціювання, підготовки та набрання чинності угодами про позики, а також забезпечено оперативнішу вибірку коштів під час реалізації проектів за участі міжнародних фінансових організацій [9]. Отже, даному НПА присвоюється фіктивний коефіцієнт «1».

Аналіз якості інших нормативно-правових документів у галузі ДПП ґрунтуватиметься на вивченні аналізу законодавства в Україні щодо ДПП, виконаного різними дослідниками [6, 7, 10, 11, 15]. Фіктивний коефіцієнт проставлений аналогічно до прикладів, висвітлених вище, відповідно до зазначеної в цьому розділі методики.

Кількість проектів — з кількісного боку характеризує досвід впровадження проектів ДПП в Україні, тобто позначає кількість впроваджених (реалізованих) проектів державно-приватного партнерства в Україні. Статистичні дані взято з офіційного сайту Private Participation in Infrastructure (PPI) [12]. Варто також акцентувати на тому, що класифікація протектів ДПП, запропонована Світовим банком, не збігається із класифікацією, наведеною в українському законодавстві, тож можливі певні розбіжності між фактичною кількістю впроваджених проектів, що характеризуються в Україні як проекти партнерства держави та бізнесу, і кількістю реалізованих в Україні проектів за даними Світового банку. Проте наразі дані зі статистичної бази Світового банку є єдиними доступними на сьогодні статистичними даними про ДПП в Україні. Дані щодо кількості проектів ДПП в Україні наведено у табл. 2.

**Обсяг залучених інвестицій** — показник, який враховує сукупні вкладення в проект, що були інвестовані як державним, так і приватним партнером. Дані взято зі статистичної бази Світового банку та наведено у табл. 2.

## КІЛЬКІСТЬ ТА ОБСЯГ ЗАЛУЧЕНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У ПРОЕКТИ ДПП В УКРАЇНІ

Рік		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Кількість проектів	Підписано	1	1	0	0	3	2	7	0	1	9	1
	Розірвано	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	-1	0
	Кумулятив.	1	2	2	2	5	7	13	13	14	22	23
Обсяг залучених інвестицій, млн. дол. США		10,6	72,0	10,0	18,0	316,5	186,5	331,3	242,3	206,3	414,5	206,45
Рік		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Кількість проектів	Підписано	1	0	0	2	1	2	1	4	6	16	0
	Розірвано	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0
	Кумулятив.	24	24	24	26	27	29	30	33	39	55	55
Обсяг залучених інвестицій, млн. дол. США		370,27	738,0	1507,34	869,11	1429,2	1565,94	1184,69	501,46	2816,4	1164,0	184,8

Джерело: складено на основі [12]

На основі зібраних статистичних даних побудуємо графік залежності кількості впроваджених проектів ДПП від законодачої бази (рис. 1), а також графік залежності обсягу інвестування в проекти ДПП від наявної законодавчої бази у сфері ДПП (рис. 2).

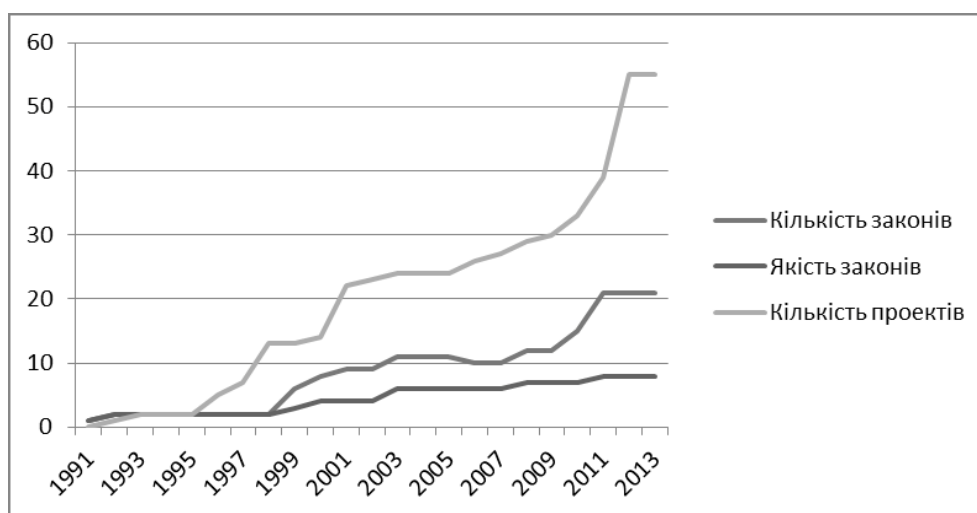


Рис. 1. Залежність кількості впроваджених проектів ДПП від кількості та якості законів щодо ДПП

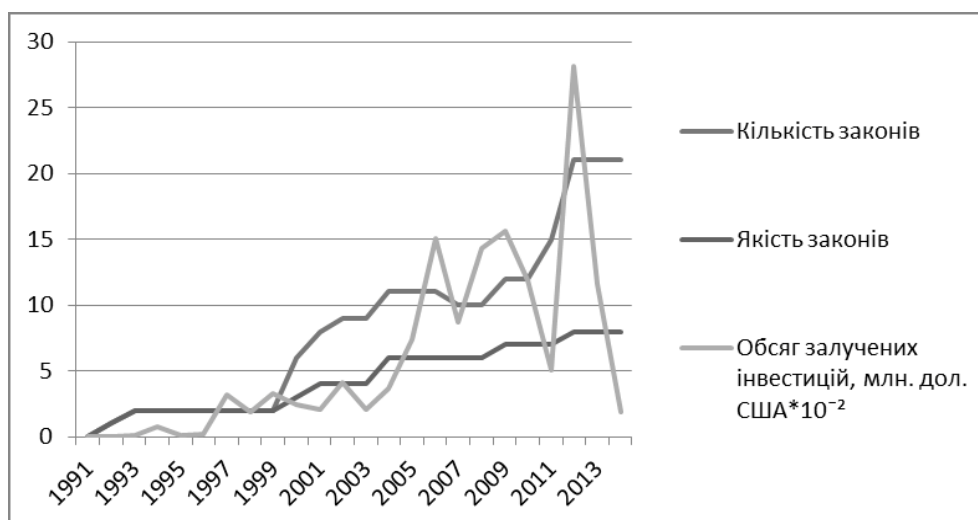


Рис. 2. Залежність між обсягом залучених інвестицій у проекти ДПП і законодавчим забезпеченням.

Як видно з рис. 1, спостерігається виражена залежність між кількістю впроваджених проектів ДПП в Україні та законодавчим забезпеченням у цій сфері. Причому графічно кореляція між кількістю законів і підписаними договорами між державою та бізнесом виражена яскравіше і чіткіше, ніж між якістю цих законів і кількістю укладених договорів. Отже, якість і узгодженість законів грає не суттєву роль у розвитку державно-приватного партнерства в Україні. В той же час, така кореляція між кількістю законів і кількістю укладених ДПП-договорів найімовірніше є не наслідком залежності другого від першого, а свідченням того, що процес формування культури державно-приватних партнерств в Україні відбувався одночасно на двох рівнях — практичному та законодавчому: паралельно підписувались договори ДПП та формувалась необхідна законодавча база. Історія розвитку державно-приватних партнерств в Україні свідчить про те, що інколи прийняття законів було викликано необхідністю законодавчо закріпити те, що відбувалось на практиці, тобто можна говорити навіть про зворотню залежність. Хрестоматійним прикладом для підтвердження цієї тези виступає ситуація із побудовою дороги «Львів-Краківець» і прийняттям Закону України «Про концесії».

*Примітка:* При побудові рис. 2 для більшої наочності автор дослідження виразив інвестиції в сотнях мільйонів долларів США

При аналізі рис. 2 на перший погляд може здаватись, що ніякої залежності між кількістю та якістю законів, що регулюють питання ДПП в Україні, та обсягом залучених для реалізації ДПП-проектів коштів немає. Проте на графіку чітко прослідковується певна динаміка: до 1999 року, за умов майже цілковитої відсутності законодавчих актів у сфері регулювання державно-приватного партнерства інвестиції по проектах такого роду не перевищували 4 сотні млн. дол.США. У 1999 — 2001 рр. відбувається кількісний стрибок у законодавчому забезпеченні перебігу процесів ДПП, у 2003 р — якісний стрибок, а у 2005 р — інвестиційний. Зважаючи на те, що макроекономічним процесам притаманний певний часовий лаг, можна припустити, що кількість та якість законів справляють інерційний вплив на розвиток державно-приватного партнерства. З іншого боку, на думку автора даної роботи, 5 років — це достатньо великий часовий лаг, особливо враховуючи той факт, що інколи в Україні закони приймаються «навздогін», а не «задовго до». Крім того, достатньо складно пояснити різке падіння обсягу інвестицій у 2010 р. та 2013 р., особливо враховуючи той факт, що законодавство у сфері ДПП у цей час, а також досить тривалий проміжок часу перед цим, не лише не погіршувалось, а й покращувалось.

Отже, в результаті аналізу графіків не можна однозначно стверджувати про наявність чіткої залежності між кількістю та якістю законів з одного боку та кількістю проектів ДПП і обсягом їх фінансування з другого. Водночас не можна стверджувати, що між законодавством і практикою впровадження проектів ДПП в Україні не існує залежності. Тож можна зробити висновок, що між законодавством у сфері ДПП і розвитком самого такого партнерства в Україні існує слабка залежність, тобто висунута на початку статті автором гіпотеза отримує часткове підтвердження. Такий висновок дозволяє сформулювати рекомендації, згідно з якими не варто розраховувати на поштовх до бурхливого розвитку державно-приватного партнерства, як дійсно ефективного і перспективного інструменту антикризового управління економікою України, із прийняттям даного Закону. А отже, слід зосередити увагу на інших, окрім нормативно-правових, аспектах забезпечення розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

## Література

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. № 2404-VI
2. Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 № 2624-VI
3. Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 № 1286-XIV
4. Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 № 997-XIV
5. Закон України «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 № 1039-XIV
6. Застосування механізмів державно-приватного партнерства у бюджетному регулюванні регіонального розвитку / О. В. Тофанюк, І. Г. Чалий // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. — 2011. — № 4(16). — С. 41 — 53
7. Маїсурадзе М. Ю. Нормативно-правове забезпечення здійснення державно-приватного партнерства в Україні / М. Ю. Маїсурадзе // Економіка та право. — 2013. — № 3 — С. 115 — 123
8. Полоник О. ДПП в Україні: стан, виклики і перспективи / О. Полоник // Юридична Газета. — 2014. — №31-32. — С. 18 — 19
9. Черевиков С. Л. Роль міжнародних організацій у реалізації проектів державно-приватного партнерства / С. Л. Черевиков // Наукові праці НДФІ. — 2012. — Вип. 4. — С. 80 — 83
10. Public Private Partnership: A Guide for Local Government [Електронний ресурс] / British Columbia Ministry of Municipal Affairs — Режим доступу: [http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy\\_research/library/public\\_private\\_partnerships.pdf](http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf)

11. Аналіз розвитку державно-приватного партнерства в Україні [Електронний ресурс] / Бутник О. О. // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток» — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=709>
12. Офіційний сайт проекту Групи Світового банку «Private Participation in Infrastructure Project Database» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/>
13. Правові передумови формування організаційно-економічного механізму партнерських взаємодій держави і приватного сектору в Україні [Електронний ресурс] / Бондар Н. М. // — Режим доступу: [http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_22\(2\)\\_ekon/stat\\_20\\_1/12.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22(2)_ekon/stat_20_1/12.pdf)
14. Проблеми законодавчого регулювання у сфері державно-приватного партнерства (ДПП), які вимагають першочергового вирішення для запуску проектів у сфері ДПП в Україні [Електронний ресурс] // — Режим доступу : <http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2013/07/the-most-critical-legislative-issues-relevant-to-public-private-partnership-project-startups-in-ukraine-ukr.pdf>
15. Програма розвитку публічно-приватного партнерства (ПРПЗ). Діагностичний огляд законодавства про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] // — Режим доступу: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/Diagnostic %20Review %20October %2020, %202011 %20UKR.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/Diagnostic%20Review%20October%2020,%202011%20UKR.pdf)