

УДК 342.97:334.722.1

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Марія САТАНОВСЬКА,
аспірант

Національного університету біоресурсів і природокористування України

SUMMARY

The article is devoted to the genesis of application of the public-private partnership in the world views and analysis of domestic and foreign scholars on its concept. The theoretical basis of public-private partnerships and identified the lack of general scientific position about the nature of public-private partnerships. An interpretation of this notion in the administrative and legal aspects. Shows the number of features of public-private partnerships and identified the need to consider them in the Ukraine when considering the relationship of the partnership. In hierarchical order described in detail the legal basis for regulating the relations of public-private partnerships, both in Ukraine and abroad.

Key words: public-private partnership, historical aspect of legal regulation, cooperation.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено генезису застосування механізмів державно-приватного партнерства у світовій практиці та аналізу поглядів вітчизняних та зарубіжних науковців щодо його поняття. Досліджено теоретичні засади державно-приватного партнерства та виявлено відсутність загальної наукової позиції щодо сутності державно-приватного партнерства. Запропоновано трактування зазначеного поняття в адміністративно-правовому аспекті. Наведено низку ознак державно-приватного партнерства та визначено необхідність врахування їх в Україні при розгляді відносин такого партнерства. В ієрархічному порядку детально охарактеризовано законодавче підґрунтя, що регулює відносини державно-приватного партнерства, як в Україні так і за її межами.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, історичний аспект, нормативно-правове регулювання, співробітництво.

Постановка проблеми. Сьогодні в практиці управління в Україні на державному, регіональному і місцевому рівнях, міжнародному спілкуванні та наукових дискусіях широко використовується поняття «державно-приватне партнерство». Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) поширюється і в європейських країнах, воно є ефективною моделлю співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватних партнерів. В умовах, коли відбувається становлення економічної, соціальної, правової, політичної, організаційної позиції органів влади стосовно досягнення партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором щодо реалізації програм соціально-економічного розвитку, інвестиційних та інфраструктурних проектів, чітке розуміння складових поняття «державно-приватне партнерство» є особливо важливим.

Питання застосування, розвитку та вдосконалення державно-приватного партнерства в Україні останнім часом все частіше стає предметом дослідження вчених. Так вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема, В. Варнавський, О. Вінник, С. Данасарова, Н. Дудко, І. Запатріна, Г. Знаменський, В. Жук, Т. Лебеда, К. Павлюк, С. Павлюк, І. Спасібо-Фатєєва, В. Узунов, В. Якунін та інші в своїх працях досліджують різні напрямки та способи застосування такого партнерства, критикуючи законодавців та пропонуючи свій резуль-

тат. Однак, державно-приватне партнерство як об'єкт адміністративно-правового регулювання в працях зазначених науковців висвітлено частково та лише в загальних рисах, що спонукає до більш конкретизованого його вивчення.

Метою і завданням статті є аналіз та дослідження особливостей державно-приватного партнерства в контексті адміністративно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія органів державної влади і органів місцевого самоврядування та приватного сектору для вирішення суспільно значущих завдань має давню історію. В Україні використовувалися різні форми співпраці: договір концесії, договір про розподіл продукції, договір оренди державного або комунального майна, договір купівлі-продажу об'єкта приватизації з інвестиційними зобов'язаннями покупця та інші.

Уявлення про ДПП як про залучення коштів приватних осіб для виконання соціально значущих проектів має своє історичне коріння. Мова йде про концесійні відносини, відомі за часів Стародавнього Риму. У Римській імперії муніципи практикували передачу в управління приватним особам об'єктів античної інфраструктури, таких як поштові станції, порти, ринки, лазні. Концесії застосовувались при побудові відомого римського водогону.

У XVIII столітті в Європі на основі концесійних договорів будувалися дороги, мости, канали, дамби,

а також функціонувало багато комунальних служб. В Англії група британських вельмож сформувала дорожньо-будівельні трасти, які позичали кошти в приватних інвесторів та ремонт доріг, а повертали позику через стягнення плати за проїзд. Будівання великих Лондонських мостів також фінансувалося за рахунок мотових трастів до середини XIX століття, а в кінці XIX століття Бруклінський міст у Нью-Йорку був побудований за такою ж схемою при участі приватного капіталу.

Активного розвитку концесії отримали в XIX-XX століттях для зведення залізниць, систем міської каналізації та інших об'єктів інфраструктури. В дореволюційній Росії за допомогою концесій були споруджені дві залізниці. У Радянській Росії питання про концесії отримало актуальність при визначенні умов залучення іноземного капіталу в Декреті СНК РСФСР 1920 року про «Загальні економічні та юридичні умови концесій» [1, с. 450–451].

Залучення приватних партнерів для реалізації проектів у публічній сфері в його сучасному розумінні зародилося у Великобританії. На початку 90-х років уряд Джона Мейджора подав ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative, PFI) – першу системну програму, спрямовану на стимулювання приватних інвестицій, яка з'явилась як результат стурбованості з приводу зростаючого державного боргу в стандартній моделі державних закупівель 80-х років. За ініціативою PFI держава замовляла державним інвесторам будівництво великих капіталомістких об'єктів за їх власний рахунок. Після закінчення будівництва об'єкт брався державою в довгострокову оренду, таким чином, приватні інвестиції поверталися за рахунок сплати орендних платежів, а після закінчення строку оренди об'єкт передавався за символічною вартістю або безкоштовно державі.

У практиці західних країн використання ДПП суттєво розширилося і стало своєрідною альтернативою приватизації важливих об'єктів у галузях електроенергетики, транспорту, комунального господарства, охорони здоров'я, освіти й національної безпеки. Німеччина та Австрія використовували ДПП як механізм, спрямований на скорочення втручання держави, зокрема при прийнятті управлінських рішень у секторах, що традиційно знаходилися в державній власності, енергетика, важка промисловість, гірничодобувна галузь, банківська сфера.

Однак найбільш актуальним ДПП стало в останні декілька років. Різноманітність форм і сфер застосування ДПП роблять його універсальним механізмом для вирішення цілого ряду завдань – від створення та розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій [2, с. 10].

Термін ДПП запозичений з англосаксонської правової системи і є перекладом словосполучення «Public-Private Partnership» (PPP) та давно застосовується в зарубіжних

державах: Франції, Великобританії, США, Канаді, Австрії, Бельгії, Данії, Австралії, Ізраїлі, Ірландії, Фінляндії, Іспанії, Португалії, Греції, Південній Кореї, Сінгапурі, Чехії [3, с. 19].

Однак у російській, а згодом і в українській правовій реальності застосовується термін «державно-приватне партнерство». Російські дослідники зазначають, що слово «public» у вищезазначеному словосполученні перекладається як «державно», що, на думку О. Сімсон, значно звужує сутність поняття, яке прийшло до нас із Заходу. Проте «державно», на думку вчених, трактується ширше аніж проста сукупність органів, які здійснюють владні функції. Вона виступає узагальнюючим суб'єктом суспільної влади, що включає федеральний (національний), регіональний і муніципальний рівні. Під терміном «public» розуміється також сукупність громадських інститутів, які реалізують свої повноваження, відіграють часом неофіційну, неформальну, але важливу роль у розвитку суспільних процесів. Поняття «державно» включає також культурні, освітні, академічні та інші установи державного сектору [4, с. 106].

Слід зазначити, що для ефективного використання механізмів ДПП у практиці європейських держав в якості державного партнера задіяні не лише органи державної влади, органи місцевого самоврядування, але й також благодійні фонди, наукові спілки та громадські організації. Така взаємодія об'єднує переваги державного та приватного секторів, зокрема: соціальну відповідальність, громадську підзвітність та пріоритетність екологічних стандартів у діяльності, фінансові ресурси, новітні технології, ефективність управлінської діяльності та підприємницькі навички приватного сектору.

Так, варто розглянути сутність самого поняття «державно-приватного партнерства». У науковій літературі існує ряд визначень ДПП, які розглядають різні сторони даного явища, у тому числі його мету, очікувані результати. Наприклад, В. Варнавський, зазначає, що ДПП – це інституціональний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності. За С. Данасаровою, ДПП – це домовленість між державною і приватною структурами про спільну реалізацію суспільно-значущих проектів найбільш ефективним способом і по більш низькій вартості, ніж держава зможе здійснювати самостійно.

Дані наукові визначення ДПП стали основою для його тлумачення в Законі України «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон про ДПП), що є основним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність такого партнерства в Україні (який прийнятий ще в липні 2010 року). Зазначеним Законом про ДПП визначено організаційно-правові заходи взаємодії державних партнерів із приватними та основні принципи ДПП на договірній основі.

Згідно статті 1 Закону про ДПП [5] державно-приватне партнерство – це 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.

Доцільно зазначити, що сучасні вітчизняні науковці І. Запатріна [6, с. 96–97] та Т. Лебеда поняття сутності ДПП, що визначене в Законі про ДПП, є лише як співробітництво між державою (в особі органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та приватними юридичними особами, є дещо звуженим. Якщо мова йде про залучення потенціалу приватного бізнесу для вирішення суспільно-значущих проблем, які стосуються кожного пересічного громадянина, то розвиток цього механізму неможливий без залучення наукового потенціалу суспільства та широкої громадськості, хоча б на рівні контролю. З огляду на це, узагальнюючою категорією взаємодії органів влади, приватного сектору та інших учасників партнерства може бути система співробітництва саме публічно-приватного партнерства, а не державно-приватного.

Проте в нормативно-правових актах України, що регулюють сферу ДПП, вживається поняття «державно-приватне партнерство», тому, вважаємо, що варто дотримуватись саме такої форми словосполучення.

У деяких дослідженнях термін «державно-приватне партнерство» розглядається як у вузькому, так і в широкому смислі.

Так, на думку К. Павлюк та С. Павлюк [7], у широкому розумінні трактування поняття ДПП включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектора, громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності. У зв'язку з цим ДПП можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, правовій, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значущих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності й прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства. Враховуючи зазначене, актуалізується роль ДПП у творенні державної політики, що має відображати реалії життя, бути спрямованою на потреби суспільства.

Отже, ДПП у вузькому смислі описує довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між

державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування, тоді як у широкому смислі включає в себе всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які знаходяться в полі між вирішенням завдань, що традиційно відносяться до компетенції держави, самою державою з одного боку, приватизацією – з іншого.

Також у широкому смислі ДПП трактується як взаємовигідне середньо- і довгострокове співробітництво між державою і бізнесом, що реалізується в різних формах (починаючи від контрактів на виконання робіт, акціонування і закінчуючи консультаціями держави і бізнес асоціацій) і яке ставить за мету вирішення політичних і суспільно значимих завдань на національному, регіональному і місцевому рівнях.

Виходячи з доктрини ДПП у західних країнах (де воно розглядається не як будь-яка взаємодія державного і приватного сектору, а як та, що має ряд особливих рис), Г. Знаменський все ж таки визнає партнерство нетрадиційним способом організації відносин між державою та бізнесом [8, с. 8].

На наш погляд, у наведених вище визначеннях ДПП мають місце як дискусійні положення, так і помилкові його трактування. Власне, це підтверджується і в літературних джерелах.

Як зазначають українські науковці в галузі економіки, помилково вважати, що ДПП – це будь-яка взаємодія держави та бізнесу, яка не потребує спеціального нормативного і організаційного забезпечення, що ДПП – це удосконалення управління виключно матеріальними активами і об'єктами. Помилковим є і такий підхід, що держава в ДПП може отримати соціально-значимі об'єкти і за їх допомогою надавати суспільству послуги, при цьому не витрачаючи кошти і нічим не ризикуючи. Також побутує думка, що розвиток ДПП не потребує спеціальної компетенції державних і муніципальних службовців, відтак вкладення в їхню підготовку не потрібні.

У більшості визначень відсутні конкретні критерії, відповідно до яких реальний проект за участю держави і приватного сектора може, чи навпроти – не може бути віднесений до ДПП.

Практично поза увагою дослідників, за деякими виключеннями, як свідчать наведені вище визначення, залишається така форма взаємодії влади та бізнесу, як їхня конструктивна взаємодія в політичній сфері. Багато проблем у сфері реалізації взаємних інтересів держави і бізнесу, зокрема питання низької інвестиційної привабливості того чи іншого сектору економіки чи окремого інвестиційного проекту знаходяться не в економічній чи правовій площині, а в політичній. Найпершим кроком має бути проголошення принципів партнерства на політичному рівні. Держава на ви-

щому політичному рівні має оголосити необхідність, можливість і готовність розвитку такого партнерства. Держава має визнати, що ДПП є ефективною формою взаємовідносин влади і бізнесу в економічній і інших сферах суспільної діяльності, спрямованих на забезпечення поступального розвитку суспільства. При цьому повинні бути чітко визначені мета такого співробітництва, сфера його дії, а також принципи, на яких воно здійснюватиметься.

Багато існує твердження, формулювань до визначення та конкретизації поняття ДПП, однак в загальному його розумінні суть не змінюється. З огляду на значення терміну «державно-приватне партнерство», слід відмітити, що вони мають виключно економічний характер, як в теоретичному та і в практичному сенсі.

Так, дійсно, донедавна ДПП було суто економічним терміном, який не супроводжувався навіть пропозиціями щодо його втілення в юридичну форму. Як зазначає І. Спасібо-Фатєєва, економічне явище вимагає проекції в юридичну площину для його регулювання нормами права, це створює каркас правовідносин [9, с. 7]. Причому за словами Г. Знаменського, «чималий інтерес викликає юридичний аспект ДПП з точки зору як концепції, так і практичного використання» [8, с. 7].

Враховуючи зазначене, також доцільного погодитись з думкою В. Якуніна про те, що «...у нашій державі цей термін має поки суто економічний зміст. Це зовсім не державно-приватне політичне партнерство, це не державно-приватне соціальне партнерство. Це поки що абсолютно економічна категорія: взяти трохи державних грошей, додати грошей приватних і в результаті одержати проект, який, можливо, буде мати соціальні і навіть політичні наслідки, але це цілком конкретний економічний проект».

Тому, враховуючи специфіку теми нашого дослідження, вважаємо необхідним дати визначення поняттю «державно-приватного партнерства» в юридичному контексті. Так, державно-приватне партнерство – це законодавчо врегульоване співробітництво між органами державної влади та суб'єктами господарювання у формі вольових і правомірних дій, що безпосередньо спрямовані на досягнення соціального, економічного та правового результату. У такому співробітництві мають місце ознаки адміністративного договору, що являє собою багатосторонню угоду, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Слід наголосити на тому, що предметом ДПП може бути державна та комунальна власність, і, незалежно від цивільно-правових відносин, обсягу інвестицій, управлінських функцій, право власності в проектах ДПП не змінюється, що не означає рівні можливості партнерів. Все це не відмінняє той факт, що органи влади виступають в ролі першого та провідного партнера у взаємодії з приватним сектором.

Світова практика застосування такої форми співпраці дозволила виділити низку характерних ознак ДПП, що зумовлюють доцільність врахування її в Україні до спеціального правового регулювання [10, с.124–126]:

1. Суспільна необхідність в реалізації складного та довгострокового проекту, для успішного здійснення якого державі чи територіальній громаді бракує можливостей, що й спонукає до встановлення ДПП.

2. Участь держави або іншого публічного партнера. В особі публічного партнера виступають уряд, органи місцевого самоврядування, державні лабораторії, науково-дослідні інститути, державні університети, державні установи, організації і підприємства, а також об'єднання.

3. Наявність у сторін ДПП спільної мети та чітко визначеного публічного інтересу певного рівня (загальнодержавного, регіонального, місцевого).

4. Рівноправний характер відносин та наявність спільних цілей і спрямувань. Взаємодія сторін має партнерський рівноправний характер, який досягається за рахунок паритету, балансу інтересів держави (соціальна спрямованість) та приватного партнера (отримання прибутку) та наявності спільних, єдино спрямованих інтересів.

5. Співвідношення ресурсів, вкладів сторін та активне залучення партнерів у процес прийняття рішень. Часткове інвестування ресурсів включає гроші, майно, людські ресурси, нематеріальні активи, обладнання, інтелектуальну власність, ноу-хау, технології, експертизу, інформацію та інше. Співінвестування передбачає активне залучення обох партнерів до управління, менеджменту, прийняття рішень щодо напрямків діяльності.

6. Інституціоналізація або формалізація. Відносини ДПП мають формальний характер, тобто оформлюються і закріплюються на офіційній юридичній основі (угоди, договори, контракти тощо). ДПП може мати й інституціональну основу, тобто реалізуватися в окрему організаційно-правову форму. З формальних відносин можуть виникати і неформальні відносини і домовленості.

7. Дотримання принципу справедливості при розподілі між сторонами ДПП ризиків та результатів функціонування партнерства.

8. Необхідність захисту інтересів економічної конкуренції з метою попередження монополізації ринку, на якому узгоджено діють сторони ДПП, зловживань з боку приватних партнерів.

9. Регулювання відносин ДПП за допомогою актів законодавства, що належать до різних правових інститутів (договірного права – акти законодавства про державні закупівлі, концесійні та інші договори, що опосередковують відносини ДПП; корпоративного права – щодо акціонерних товариств та інших організаційно-правових форм юридичних осіб, які використовуються для започаткування відносин ДПП та управління проектами ДПП) [4, с. 94].

Про розуміння необхідності впровадження ДПП свідчить розробка нормативно-правової бази для таких відносин, однак тут є свої нюанси. Якщо звернутись до чинних правових норм, то їх недоліки головним чином полягають у відсутності чіткого визначення державної політики щодо відносин, які складаються між державою та приватними інвесторами. Окремі види відносин, які за своїм змістом можуть розглядатися як предмет ДПП, наразі фрагментарно врегульовані статтями 13, 19, 42 Конституції України [11], статтями 1130–1143 ЦК України, положеннями Преамбули та законоположеннях глави 2, 19, 30, 34, 40 ГК, статтею 75 Повітряного кодексу України, Земельного кодексу України, законами України «Про концесії», «Про концесії на будівництво та експлуатації автомобільних доріг», «Про угоди про розподіл продукції», «Про фінансовий лізинг», «Про оренду державного та комунального майна», «Про управління об'єктами державної власності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про житлово-комунальні послуги», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності», Концепцією розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 1184-р та іншими.

Також в Україні ухвалено рамкові та спеціальні закони про окремі форми партнерства, в яких прописано особливості правових режимів ДПП за формами і сферами запровадження діяльності суб'єктів приватного сектора економіки та державного партнерства.

На сьогодні Закон про ДПП є рамковим законом та єдиним законодавчим актом, який встановлює єдину державну політику у сфері ДПП та визначає основні принципи його реалізації в Україні.

Варто проаналізувати підзаконні акти, які регулюють відносини ДПП, оскільки вони визначають важливі для цих відносин порядки, методики, встановлюють вимоги до деяких процедур (конкурсу зокрема) та інформації, а щодо окремих питань – заповнюють прогалини Закону про ДПП.

Так, для забезпечення реалізації законів України у сфері ДПП своїми постановами Кабінет Міністрів України затвердив наступні методики, положення та порядки:

1. Постанови Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року № 384 «Деякі питання здійснення державно-приватного партнерства», від 9 лютого 2011 року № 81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору укладеного в рамках державно-приватного партнерства», від 17 березня 2011 року № 279 «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнер-

ства», від 16 лютого 2011 року № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними», від 13 листопада 2013 року № 835 «Про затвердження Порядку відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка», від 18 липня 2012 року № 684 «Про затвердження Порядку та критерію оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів», від 18 липня 2012 року № 650 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій», від 18 травня 2011 року № 520 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів)», від 12 квітня 2000 року № 642 «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію» тощо.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 року № 739-р «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства на 2013–2018 роки».

В свою чергу Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, що, згідно Закону про ДПП, є спеціально уповноваженим органом з питань ДПП, затвердило:

1. Форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства, наказом від 16 серпня 2011 року № 40, який був зареєстрований Міністерством юстиції України 20 жовтня 2011 року за № 1217/19955 на виконання пункту 4 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року № 384.

2. Форму техніко-економічного обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства та Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, наказом від 27 лютого 2012 року № 255, який був зареєстрований Міністерством юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712.

3. Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, та утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів, наказом від 13 червня 2012 року № 697, які були зареєстровані Міністерством юстиції України 25 липня 2012 року за № 1254/21566.

4. Форму проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якої готується інвестиційний проект, для роз-

роблення якого може надаватися державна підтримка, Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка, наказом від 19 червня 2012 року № 724.

5. Форму заяви про розгляд інвестиційного проекту або проектної (інвестиційної) пропозиції, наказом від 03 вересня 2012 року № 965.

6. Методичні рекомендації з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка, наказом від 13 листопада 2012 року № 1279 та інші.

Таким чином на Україні створено необхідне правове поле для залучення інвестицій та розвитку економіки України на засадах ДПП.

Також вважаємо, що з питань нормативно-правового забезпечення ДПП варто долучитися до досвіду європейських країн. Зокрема, у нормативних актах країн європейської співдружності («Зелена книга про державно-приватне партнерство» 2004 року), закріплено поняття публічно-приватного партнерства, його основні риси, а також типи, а саме: партнерство договірною характеру та партнерство інституційного характеру.

Так, у «Зеленій книзі про державно-приватне партнерство», що була прийнята в рамках Європейського союзу, було визначено два типи такого партнерства. Перший стосується договірною характеру. Так, приватній особі за виконану роботу чи надані послуги гарантується винагорода від публічної організації або/чи безпосередніх користувачів. Все це регулюється директивами Євросоюзу щодо проведення публічних тендерів. Другий тип партнерства носить інституційний характер. В його межах можливе формування нової юридичної особи, співзасновниками якої є державна і приватна організації.

Варто відмітити, що «Зелені книги» (англ. Green Paper) – це документи Європейської комісії, що мають на меті ініціювати громадське обговорення та розпочати процес консультацій на європейському рівні з певної тематики (соціальна політика, партнерство публічного та приватного секторів, єдина валюта, телекомунікації тощо). Зібрання «Зелених книг», які опубліковуються з 1984 року, надає доступ як до повних, так і до узагальнених версій документів. «Зелені книги» дають поштовх до законодавчих змін, що в майбутньому відображаються в «Білих книгах». У «Зеленій книзі» про ППП визначено, що публічно-приватне партнерство є формою співробітництва між органами державної влади та бізнесовими структурами, які створюються і реалізуються з метою забезпечити втілення проектів або для надання послуг громадськості [12; 13, с. 45].

В європейській практиці існує безліч прикладів ефективної взаємодії державного і приватного секторів у процесі реалізації соціально-економічних завдань. Спочатку європейське ДПП базувалося на концесійних договорах, згідно з якими користувач був покупцем по-

слуги, а приватний сектор – її постачальником. Застосування ДПП все більше зосереджувалося на наданні послуг для соціальної інфраструктури, такої як школи, лікарні, в'язниці. У цьому разі уряд, державний сектор є покупцем таких послуг.

Висновки. Таким чином, у статті наведено генезис використання механізмів ДПП та виявлено, що найбільш таке партнерство функціонує в зарубіжних державах, зокрема Франції, Великобританії, США, Канаді, Австрії, Бельгії, Данії, Австралії, Ізраїлі, Ірландії та інших.

Аналізуючи наукові погляди щодо поняття державно-приватного партнерства, необхідно констатувати, що дослідники визначають різні сторони державно-приватного партнерства, у вузькому і широкому розумінні, кожний доповнюючи за змістом та створюючи підґрунтя для його розвитку і застосування. Також стало відомо про відсутність трактування такого партнерства з юридичної точки зору, зокрема в адміністративно-правовому аспекті.

Так, державно-приватне партнерство – це законодавчо врегульоване співробітництво між органами державної влади та суб'єктами господарювання у формі вольових і правомірних дій, що безпосередньо спрямовані на досягнення соціального, економічного та правового результату. У такому співробітництві мають місце ознаки адміністративного договору, що являє собою багатосторонню угоду, зміст якої складають права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Однак сумісництво характерних рис та доцільності застосування адміністративного договору в реалізації ДПП пропонуємо розглянути в наступних публікаціях.

Слід зазначити, що під час такого співробітництва досягаються кращі техніко-економічні показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси і комунальне майно.

Наведено ряд ознак ДПП та визначено необхідність врахування їх в Україні до спеціального правового регулювання. Охарактеризовано законодавче підґрунтя, що регулює відносини ДПП, враховуючи яке можна стверджувати, що в Україні створено необхідне правове поле для залучення інвестицій та розвитку економіки України на засадах ДПП.

Список використаних джерел

1. Ястребов О.А. Исследование зарубежного опыта организации государственно-частного партнерства / О.А. Ястребов // Вестн. ИНЖЭКОНА. – СПб., 2011. – № 3. – С. 450–453.
2. Бруссер П. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций / П. Бруссер // Рынок ценных бумаг. 2007. – № 2. – С. 10.
3. Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования / А.А. Спиридонов // Бизнес и власть в со-

временной России: теория и практика взаимодействия. – М. : РАГС, 2010. – 190 с.

4. Сімсон О.Е. Правова модель публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері : [монографія] / О.Е. Сімсон. – Х. : Право, 2013. – 448 с.

5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

6. Запатрина И.В. Перспективы использования механизмов публично-частного партнерства для развития инфраструктуры Украины / И.В. Запатрина // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1 (17). – С. 96–97.

7. Павлюк К., Павлюк С. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/natural/02.pdf.

8. Знаменський Г.Л. Державно-приватне партнерство :

український варіант / Г.Л. Знаменський // Юрид. вісн. України. – 2009. – № 39 (743). – С. 7–9.

9. Спасибо-Фатєєва І. Цивілістичний погляд на поняття партнерства / І. Спасибо-Фатєєва // Право України – 2010. – № 12. – С. 4–10.

10. Узунов Ф.В. Зарубіжний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства / Ф.В. Узунов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 14. – С. 124–126.

11. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.

12. European Commission. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327final. – Brussels, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement.

13. Паппас С. Політика ЄС у сфері державних закупівель : [навч. посіб.] / С. Паппас // – К. : КНУІМВ, 2005. – 125 с.

