

**ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ УКРАЇНИ**

**ЄГОРИЧЕВА С. Б.
ЛАХИЖА М. І.**

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ
ПАРТНЕРСТВО
В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ**

Монографія

Київ – 2020

УДК 351:334.752:316.323.72-021.68
Є 30

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту підготовки
кадрів державної служби зайнятості України
(протокол № 5 (146) від 29.05.2019)

Рецензенти:

Діденко Н. Г., д-р наук з держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України.

Драгомирецька Н. М., д-р наук з держ. упр., професор, професор кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук ОРІДУ Національної академії державного управління при Президенті України

Прокопенко Л. Л., д-р наук з держ. упр., професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ Національної академії державного управління при Президенті України

Єгоричева С. Б., Лахижа М. І.

Є 30 Публічно-приватне партнерство в посткомуністичних країнах :
монографія. Київ: ІПК ДСЗУ, 2020. 304 с.

ISBN 978-617-774-906-5

Монографія присвячена виявленню специфіки розвитку публічно-приватного партнерства (ППП) у посткомуністичних країнах та формуванню об'єктивної оцінки його значення для вирішення існуючих проблем. Узагальнено сучасні наукові підходи до сутності PPP. Виявлено передумови становлення PPP у посткомуністичних країнах та розкрито його інституційне забезпечення. Оцінено сучасний стан та виокремлено вузлові проблеми розвитку PPP, узагальнено позитивний досвід та його значення для України.

Видання призначено для фахівців у сфері публічного управління, науковців, аспірантів та студентів.

УДК 351:334.752:316.323.72-021.68

ISBN 978-617-774-906-5

© Інститут підготовки кадрів
державної служби зайнятості
України, 2020

ВСТУП

Публічно-приватне партнерство (ППП) розуміють у сучасній науці та практиці як взаємодію публічного та приватного секторів: у широкому сенсі – як будь-яку співпрацю у різних сферах суспільного життя, підтримку державою бізнесу та посилення його соціальної ролі; у вузькому – як партнерство при реалізації суспільно значущих інвестиційних проектів. У наші дні PPP – це є вже визнаний суспільством і перевірений на практиці комплексний механізм поєднання зусиль публічних (державних органів та органів місцевого самоврядування) і приватних суб'єктів з метою оптимізації процесів створення та використання інфраструктурних об'єктів і надання публічних послуг. Серед великої кількості трактувань публічно-приватного партнерства одним із найбільш вдалих можна вважати визначення, надане Європейською економічною комісією ООН (UNECE), – як інноваційної довгострокової контрактної угоди щодо розвитку інфраструктури та надання публічних послуг шляхом використання коштів, досвіду та мотивації приватного сектору у сферах, що, зазвичай, входять до відповідальності уряду [219, с. 5].

Слід зауважити, що сьогодні використовуються різні варіанти перекладу англійського словосполучення «*public-private partnership (PPP)*». В Україні, як і в більшості пострадянських держав, у нормативно-правових актах та наукових дослідженнях переважно застосовується поняття «державно-приватне партнерство» (ДПП). Цей термін використовується навіть в офіційних перекладах міжнародних документів, прикладом чого може бути український варіант підготовленої Європейською Комісією у 2004 р. «Зеленої книги щодо державно-приватних партнерств та законодавства Співтовариства у сфері державних контрактів та концесій» [43]. Водночас, у профільному модельному законі для Співдружності Незалежних Держав (СНД) застосовується поняття «публічно-приватне партнерство» [104]. У законодавстві та дослідженнях вживаються також такі словосполучення, як «муніципально-приватне партнерство», «взаємодія держави й бізнесу», «громадсько-державне партнерство» та ін.

Утім, дедалі більше науковців користуються поняттям «публічно-приватне партнерство», яке, на нашу думку, точніше відображає сутність цього явища. Але у процесі дослідження ми намагалися відтворити реальну ситуацію, тому поняття PPP і

ДПП вживаються як синоніми й використовуються залежно від їх наявності в тексті певного офіційного документа або наукового видання, дозволяючи таким чином відобразити специфіку їх застосування в різних країнах та різними авторами.

Поняття «посткомуністичні країни» вживається науковцями паралельно з терміном «постсоціалістичні країни», охоплюючи держави, що стали вже членами Європейського Союзу (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія), а також країни, що входять до Співдружності Незалежних Держав (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан), країни Східного партнерства (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна), держави, які готуються до вступу до ЄС (Албанія, Північна Македонія, Боснія та Герцеговина, Сербія, Чорногорія). Доцільно також зазначити й те, що з 1 січня 2015 р. діє Євразійський економічний союз (Білорусь, Казахстан, Росія, до яких приєдналися Вірменія і Киргизстан), а в 2014 р. Грузія, Молдова та Україна підписали Угоди про асоціацію з ЄС.

Вивчення досвіду публічно-приватного партнерства переконує, що розвиток ППП є об'єктивним процесом, який має певні традиції у багатьох країнах світу, але активізований лише останнім часом внаслідок зростання попиту на публічні послуги та підвищення уваги до оптимізації процесу їх надання за дефіциту бюджетних коштів. ППП стало однією із важливих форм упровадження інфраструктурних проектів за останні кілька десятиліть. Світова практика засвідчує, у цілому, успішність ППП як інструменту залучення інвестицій для створення сучасної інфраструктури надання публічних послуг. Помітним, на нашу думку, є зв'язок між рівнем розвитку країни та масштабами впровадження ППП. Динаміка реалізації проектів публічно-приватного партнерства у світі має стійку тенденцію до зростання. Різноманітні дослідження розглядають реалізацію таких проектів як в окремих галузях, так і щодо певних груп країн світу. Зокрема, проект PPPLRC Світового банку охоплює 139 країн, що розподілені на шість регіонів: Латинська Америка й Карибський басейн (LAC); Європа й Центральна Азія (ECA); Східна Азія й Тихоокеанський регіон (EAP); Південна Азія (SAR); Близький Схід і Північна Африка (MNA); Африка на південь від Сахари (AFR) [271]. Наше дослідження стосується регіону Європи та Центральної Азії.

Доцільно враховувати, що всі посткомуністичні країни у період після 1989 р. пройшли шлях трансформації, але здійснили його різними темпами з різними результатами. Сьогодні частина з них вважаються успішними й отримали таке визнання через вступ до ЄС. Інша група держав, куди ми зараховуємо й Україну, проголосили курс на європейську інтеграцію, але мають поки що низькі економічні показники та політичну нестабільність. Частина ж країн ідуть своїм шляхом, часто пов'язаним з автократією. Тому, оцінюючи результати та проблеми впровадження ППП, надзвичайно важливо, на нашу думку, враховувати реальний стан трансформаційних процесів.

Варто відзначити, що в деяких посткомуністичних країнах ППП вивчається у закладах вищої освіти як окрема навчальна дисципліна, зорієнтована на формування систематизованих знань щодо принципів, форм, сфер, суб'єктів та об'єктів, моделей ППП, значення цього інституту для розвитку суспільства й механізмів його практичної реалізації. Її актуальність визначається об'єктивною необхідністю комплексного аналізу і теоретичного осмислення проблем, пов'язаних з інтенсифікацією розвитку ППП, а також обґрунтування методики активізації співробітництва публічного й приватного секторів та залучення бізнесу до реалізації інвестиційних проєктів суспільного значення.

Велика кількість способів реалізації ППП, сфер застосування та припущень стосовно визначення моменту фінансування проєкту призвела до того, що єдиної міжнародної статистики проєктів ППП на сьогодні не існує, а в більшості країн, у тому числі й Україні, збирання даних та їх певні узагальнення відбуваються епізодично і малодоступні для дослідників. Серед посткомуністичних країн певними винятками у цьому відношенні є Польща і Російська Федерація.

Сутність механізму публічно-приватного партнерства та його особливості в Україні, а також в інших державах плідно досліджують такі вітчизняні науковці: з точки зору економіки – І. Брайловський, Т. Єфименко, В. Куденчук, А. Мостепанюк, К. Павлюк, С. Підгаєць, С. Рудейчук, Л. Федулова, П. Шилепницький та ін.; соціології – А. Андрющенко, В. Жуков, В. Скуратівський та ін.; права – Д. Бондаренко, М. Сатановська, О. Степанова та ін.

Значну увагу розвитку публічно-приватного партнерства приділяють представники науки державного управління. Серед інших варто виділити дисертаційні дослідження С. Квітки та С. Сімака, а також праці таких авторів, як М. Белкін, В. Вайс-

ман, В. Гарбариніна, О. Дегтяр, Н. Діденко, І. Драган, Н. Драгомирецька, І. Дубок, Н. Дутко, А. Заскалкін, С. Єрмілов, В. Круглов, М. Масик, М. Мельникова, П. Надолішній, Н. Піроженко, О. Фоменко, В. Шандрик та інші. Слід також відзначити публікації вчених, яких прийнято вважати експертами у сфері ППП, це: І. Запатріна, О. Сімсон, А. Сороченко, Л. Черевиков. Принциповим для нас було й використання публікацій вітчизняних науковців з питань європейської інтеграції (І. Грицяк, Л. Прокопенко, О. Рудік, Н. Рудік, В. Стрельцов) і теоретичних аспектів розвитку публічного управління (В. Баштанник, В. Бакуменко, Р. Войтович, П. Ворона, Н. Діденко, К. Дубич, В. Мартиненко, Ю. Сурмін та ін.).

Останнім часом значно посилилася увага дослідників до ППП в окремих галузях, зокрема: аграрна сфера (Я. Ободець, О. Огій, Т. Стройко), культура (І. Дубок, В. Бахальчук, О. Кузьмук, В. Черба), охорона здоров'я (М. Дичка, Д. Карамішев, Н. Гойда, Н. Курділь, К. Павлюк), освіта (О. Головінов, Л. Дмитриченко, Д. Ільницький), екологія (Г. Аксьонова, В. Павлов), туризм (Ф. Узунів), транспорт і транспортна інфраструктура (Ю. Вдовенко, О. Мороз, С. Серьогіна, А. Штефанюк), рибне господарство (С. Кваша), вугільна галузь (Л. Алавердян), авіаційна сфера (В. Вельцен), енергетика (М. Шкробот), страхова діяльність (Н. Безбах), комунальна сфера (О. Васильєва, Д. Васьковець, О. Головатенко, С. Запорожець, О. Коцюрба, Я. Ободець, О. Сухіна) тощо. Посилення уваги до галузевого аспекту розвитку ППП спостерігається і в інших посткомуністичних країнах.

Вітчизняними науковцями вивчається також зарубіжна практика публічно-приватного партнерства (М. Бахуринська, Н. Безбах, І. Брайловський, Б. Винницький, О. Длугопольський, Л. Дмитриченко, В. Жук, М. Лендєл, А. Мостепанюк, Б. Онищук, М. Петрик, С. Підгаєць, С. Тринчук). Здійснені на основі вивчених матеріалів узагальнення дозволили виявити періодизацію розвитку ППП у певній країні. На початковій стадії відбувається засвоєння зарубіжного досвіду, розробка законодавства та встановлення стандартів у сфері ППП, створення відповідної державної інституції, формування ринку ППП. На другому етапі має місце розширення ринку ППП та пошук і стимулювання нових джерел інвестування. На третьому етапі здійснюється удосконалення моделей ППП, посилюється увага до підготовки кадрів, визначення та розподілу ризиків, подолання бар'єрів щодо впровадження та

ін. Посткомуністичні країни перебувають, переважно, на першому, частково – на другому етапах розвитку ППП. Їх досвід епізодично вивчався, але систематично не узагальнювався.

Публічно-приватне партнерство є надзвичайно складним явищем, яке охоплює не лише економічні, а й соціальні та публічно-управлінські відносини. Найшвидшими темпами ППП поширюється у розвинених країнах, де існують тверді гарантії права власності, держава без потреби не втручається у функціонування бізнесу, а інвестори впевнені у стабільності економіки та законодавства. Надзвичайно важливим є й регламентований розподіл ризиків.

Те, що розвиток ППП у посткомуністичних країнах є ще значно слабшим, ніж у розвинених державах, пояснюється низкою причин. На наш погляд, варто звернути особливу увагу на специфіку посткомуністичних суспільств, де у період соціалізму на практиці було реалізовано марксистські постулати про пріоритет колективних інтересів над індивідуальними. Тому залишається інституційна пам'ять таких взаємовідносин, яка, до того ж, має свою специфіку в різних країнах. Залучення іноземного капіталу часто стає проблематичним через політичну та економічну нестабільність, а для вітчизняного капіталу часто є характерним виведення його в економіки з більш привабливими умовами інвестування.

Фахівці відзначають і таку особливість: якщо у розвинених державах половина всіх проектів ППП припадає на освіту та охорону здоров'я, то в країнах з перехідною економікою переважають інфраструктурні проекти, що пояснюється, передусім, різними завданнями економічного розвитку.

Метою нашого дослідження є виявлення специфіки розвитку публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах та формування об'єктивної оцінки його значення для вирішення наявних проблем, що особливо важливо, зважаючи на майже однозначно позитивну оцінку ППП у наукових дослідженнях. Отже, варто звернути увагу на часто некритичне ставлення авторів публікацій до оцінювання ефективності ППП, хоча у частині робіт розглядаються недоліки його нормативно-правового забезпечення та практичної організації.

Гіпотеза нашого дослідження ґрунтується на сприйнятті ППП як складного явища сучасності, яке має сприяти вирішенню соціально-економічних проблем та впровадженню сучасних інноваційних підходів до розвитку публічного управління, що особливо важливо у посткомуністичних країнах. Відтак, перед авторами постали такі завдання:

- узагальнити сутність сучасних наукових підходів до ППП;
- виявити передумови розвитку ППП у посткомуністичних країнах;
- охарактеризувати специфіку ППП в посткомуністичних країнах;
- розкрити інституційне (правове та організаційне) забезпечення ППП;
- оцінити стан розвитку ППП у посткомуністичних країнах ЄС та СНД;
- виокремити вузлові проблеми розвитку ППП у посткомуністичних країнах;
- узагальнити позитивний досвід розвитку ППП та уроки для України.

Проведений нами аналіз стану публічно-приватного партнерства у багатьох посткомуністичних країнах свідчить про значну увагу, яка приділяється там розвитку ППП. Одночасно, рівень залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних проектів поки що характеризується як незадовільний, а можливості, що надаються таким інструментом співпраці, використовуються неповністю. З сектору публічного управління і бізнес-середовища все ще надходять сигнали про відсутність знань і достатнього досвіду щодо підготовки та реалізації проектів на засадах публічно-приватного партнерства. Тривають пошуки оптимального варіанта (чи варіантів) інституційного забезпечення ППП.

Значними проблемами як з теоретичної, так і практичної точок зору залишаються визначення результативності ППП, яка поки що вимірюється, переважно, фінансовими показниками, а також аналіз ризиків та бар'єрів, а відтак – визначення перспектив оптимізації публічного управління. Крім того, залишаються недооціненими і маловивченими впливи ППП на публічне управління, зокрема сприйняття його як інновації.

Незважаючи на те, що за межами розгляду в монографії залишилися регіональний та місцевий рівні, на яких в окремих країнах реалізується значна частина проектів, опрацьовані матеріали переконливо свідчать, що звернення до вивчення зарубіжного досвіду ППП необхідне для формування об'єктивного бачення переваг і ризиків цього явища та розробки рекомендацій щодо використання публічно-приватного партнерства для вирішення наявних соціально-економічних проблем і модернізації публічного управління.

РОЗДІЛ І

ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ

1.1. Публічно-приватне партнерство як явище суспільного життя

Публічно-приватне партнерство сьогодні стало важливим елементом суспільного життя у більшості країн світу. Як складне та багатоаспектне явище воно виступає предметом дослідження цілого спектру наук, про що свідчать огляди вітчизняних [63] і зарубіжних [304] публікацій. Звісно ж, особлива увага приділяється цим проблемам наукою державного управління, оскільки ППП виступає новою формою взаємодії влади й суспільства. Одночасно свій вклад у поглиблення розуміння цього явища та вдосконалення механізму його реалізації вносять представники політології, соціології, юриспруденції, менеджменту, економічної теорії.

Утім, варто відзначити й помітну повторюваність інформації та висновків, осмислення вже відомого матеріалу з різних кутів зору, використання обмеженої джерельної бази, звернення переважно до висвітлення механізмів ППП, прагнення звузити аналіз до конкретних сфер та галузей співробітництва, акцентування на потенційних перевагах без аналізу реальних результатів і ризиків ППП тощо. На наш погляд, певною мірою недооціненим залишається розвиток ППП у взаємозв'язку з модернізацією публічного управління, що особливо важливо для посткомуністичних країн в умовах адміністративних реформ та децентралізації влади.

Водночас, можна стверджувати, що у посткомуністичних країнах феномен ППП більш відомий з теоретичної, аніж практичної точки зору, оскільки інформаційних, наукових і методичних публікацій з'являється доволі багато, особливо у Польщі та Росії, а досвід практичного втілення у вигляді проектів є досить скромним. Маючи своє коріння у високорозвинених державах (США, Велика Британія, Австралія, Нова Зеландія та ін.), у наші дні більшість проектів ППП реалізується у країнах Східної Азії

й Тихоокеанського регіону, Латинської Америки, а особливо – у Китаї, Індії, Туреччині та Бразилії.

Акцентуючи увагу на термінології, ще раз підкреслимо, що ми поділяємо думку тих науковців, які відзначають, що ППП за змістом, формою й колом партнерів відрізняється від «державно-приватного партнерства» [26, с. 68; 53; 40; 80]. У застосуванні у ряді посткомуністичних країн саме останнього терміна відбулося ментальне сприйняття держави як домінуючого суб'єкта у відносинах з іншими суб'єктами (бізнесом та громадянським суспільством). Але міжнародний досвід показує суттєву роль у ППП і органів місцевого самоврядування, які не можна охопити терміном «державне». Взагалі, слід відзначити наявну в науці державного управління тенденцію до поєднання понять «державний», «муніципальний», «самоврядний» в одному терміні «публічний». Отже, застосування поняття «державно-приватне партнерство» є наслідком консервативного мислення та орієнтації дослідників на усталену термінологію нормативно-правових актів, що консервує ситуацію. Хоча вже і на пострадянському просторі прикладом нормативного використання нового терміна є прийняття у 2014 р. модельного закону про публічно-приватне партнерство для країн СНД, який розроблявся на основі всебічного вивчення зарубіжного досвіду. Отже, незважаючи на політичну позицію України відносно припинення участі в домовленостях СНД, варто, на нашу думку, врахувати термінологію та окремі положення цього модельного закону для подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства та розвитку теорії ППП.

Вважаємо, що теоретичний аспект публічно-приватного партнерства полягає в обґрунтуванні його сутності та змісту, місця в системі публічно-управлінських, економічних і соціальних відносин, виокремленні мети та принципів його функціонування, визначенні критеріїв його успішності. Втім, доволі часто теоретичні дослідження підмінюються прискіпливим аналізом великої кількості визначень ППП (ДПП), які містяться в документах міжнародних організацій, нормативних документах різних держав, наукових публікаціях, методичних рекомендаціях та практичних посібниках (див., зокрема [44; 67; 88; 114; 157], додатки А-В). На наш погляд, спроби сформулювати універсальне, «всеохоплююче»

визначення публічно-приватного партнерства приречені на невдачу. Велика кількість трактувань ППП пояснюється різноманітністю позицій науковців, які намагаються осмислити це явище з точки зору своєї науки, своєї країни, власних уявлень тощо. Варто пам'ятати, що кожна дефініція вводиться авторами у певному контексті, слугує для побудови теоретичної моделі або практичного механізму й у цих межах є достатньою і достовірною. Узагальнюючи, можна сказати, що в тому чи іншому вигляді, всі трактування ППП акцентують увагу на партнерських відносинах публічних і приватних учасників, містять вказівку на довгостроковий характер угоди, об'єднання низки завдань, які необхідно реалізувати і які є предметом угоди, розподіл відповідальності, ризиків та, як наслідок, винагороди (результатів діяльності) між учасниками.

Певним підтвердженням обґрунтованості таких міркувань є результат аналізу текстів 186 наукових статей у галузі публічного адміністрування, присвячених дослідженню ППП, який був виконаний колективом авторів у 2018 році. На основі виявлення частоти використання ключових слів вони сформулювали таке узагальнене визначення: ППП можна розглядати як довготривалу комплексну співпрацю між публічним та приватним секторами, спрямовану на постачання інфраструктури та публічних послуг. Під час партнерства публічний і приватний сектори повинні поділяти свої ризики та вигоди для досягнення взаємних цілей [305, с. 302].

Одночасно, ми підтримуємо точку зору, що має місце у науковій літературі [54; 83; 112; 116, с. 3-4], про доцільність розгляду ППП у широкому та вузькому розумінні. З історичної точки зору, далеко не завжди відносини публічного та приватного секторів базувалися на співпраці й консенсусі. Навпаки, цілі, які вони ставлять, – публічний інтерес та індивідуальний прибуток – є протилежними, що є основою виникнення конфліктів. Утім, ще з найдавніших часів держава співпрацювала з приватними особами, передавала їм частину своїх прав на певних умовах з метою вирішення суспільно значущих завдань, наприклад збору непрямих податків до скарбниці (т.зв. відкупництво).

Упродовж ХХ ст. все частіше виникали ситуації, коли держава прямо чи опосередковано використовувала можливості при-

ватного бізнесу для спрямування економічного розвитку, забезпечення реалізації своїх цілей та надання суспільних послуг, що можна вважати партнерством у найбільш широкому сенсі. Найпростішим прикладом цього є використання дотацій і субсидій для підтримки та стимулювання приватних виробників певного сектору економіки, зокрема сільського господарства, що фактично позбавляє уряд потреби самому розвивати виробництво.

Ще однією можливістю залучити приватний сектор до реалізації суспільно значущих завдань є укладання контрактів на надання публічних послуг на конкурсній основі (англ. *contracting-out*, що відповідає одному з напрямів публічних закупівель). У цьому випадку уряд визначає, які послуги мають бути надані та якими повинні бути їх стандарти якості, а потім укладає відповідні контракти. Процес замовлення послуг виступає логічним результатом конкурентного тендерного процесу. Оскільки уряд заздалегідь визначає характер послуг, які він хоче надавати за допомогою конкурсних торгів, цей процес призводить до покращення якості публічних послуг. Утім, як правило, виникають проблеми у визначенні якісних аспектів надання послуг, особливо у тих випадках, коли їх користувачі конкретно не визначені або вони не в змозі висловити свої вимоги. Можливість реалізації переваг укладання контрактів на надання публічних послуг залежить від умов ринкової конкуренції та спроможності публічного замовника з точки зору організації тендерних процедур, навичок персоналу та внутрішньої організаційної культури, яка має бути перетворена зі звичного режиму нагляду за прямим наданням послуг на режим дизайну послуг та управління контрактами. Одночасно, тут виникають проблеми асиметрії інформації, опортунізму, агентських відносин, які вимагають постійного моніторингу і розв'язання.

Нарешті, варто зазначити такий варіант співпраці, як аутсорсинг, коли публічний сектор надає бізнесу ліцензію (дозвіл) для надання публічної послуги, в якій дохід постачальника послуг виступає у вигляді плати споживачів за користування. Як в аутсорсингу, так і в укладанні контрактів держава є організатором надання послуг, а приватна організація є виробником, вони є короткостроковими угодами, але ці два методи відрізняються за способом оплати виробнику, оскільки у випадку укладання договорів ці кошти сплачує уряд. Аутсорсинг забезпечує перенесення

оперативної відповідальності за надання послуги на бізнес-сектор, а уряд бере на себе роль регулятора суспільних інтересів.

Останні два способи співробітництва також іноді називають «альтернативним наданням послуг» (англ. *alternative service delivery*), оскільки держава на певних умовах передає приватному сектору право на виробництво суспільних благ, за яке вона несе відповідальність. Широка точка зору на публічно-приватне партнерство відображена і в матеріалах ресурсного центру ППП Світового банку [256].

У вузькому розумінні, публічно-приватне партнерство є альтернативою приватизації, інструментом створення інфраструктури та економічного зростання, якісного надання публічних послуг, а також становлення нового публічного управління. З точки зору теорії державного управління, ця співпраця ґрунтується на усвідомленні зростаючої ролі громадянського суспільства в управлінських процесах, соціальної відповідальності бізнесу та нового філософського осмислення держави як надавача доступних і якісних публічних послуг. При цьому увага звертається на використання не лише коштів, а й знань, досвіду, технологій приватних структур, а також на рівноправність сторін у цих відносинах, спрямованих на вирішення публічних проблем. Одночасно ППП передбачає більш прямі контрольні взаємовідносини між публічним та приватним секторами, ніж у випадку звичайної конкурентної публічної закупівлі за відсутності спільних інтересів.

Варто зазначити, що у наш час запит на партнерство є надзвичайно актуальним внаслідок значного розриву між існуючими потребами та можливостями індивідуальної організації, компанії або органу публічного управління. Теорія соціального партнерства, основи якої було закладено ще у працях Дж. С. Мілля, Ф. Бастія, Г. Ч. Кері, Е. Бернштейна та інших, наразі розвивається від вузько економічного змісту як гармонізації інтересів праці і капіталу до більш широкого, соціально-політичного, що відображає необхідність конструктивної взаємодії трьох секторів суспільства для досягнення певних, соціально значущих цілей. Зміна парадигми від індивідуалізму до соціального партнерства, що відбувається в усьому світі, розглядається урядовими структурами як засіб посилення власної спроможності, зміцнення громадянського суспільства та забезпечення сталого розвитку.

Науковці зазначають, що коли партнерство з'явилося вперше, воно здавалося тимчасовим явищем у межах публічного управління. Деякий час воно, було пов'язано з вирішенням серйозних місцевих проблем, і припускалося, що потреба у ньому зникне, коли ситуація нормалізується. Проте зараз партнерство використовується як інституційна рамка для залучення зацікавлених сторін у взаємодію, що передбачає спільну відповідальність, і його привабливість для політиків не зменшується. Метою партнерств визнається інтеграція підходів до конкретних питань або врахування різних аспектів певної проблеми, щоб запропонувати та реалізувати найкращі можливі рішення. «Партнерство» стало стандартною ознакою політики і прийняття управлінських рішень на різних рівнях [209, с. 1-3].

«Партнерство, як видається, є новою соціологією публічних послуг», відмічає А. Седжарі (*A. Sedjari*) [283, с. 293]. І пояснює це відмінністю партнерства від традиційних структур співпраці, оскільки воно, на думку науковця, задовольняє потрібну потребу:

- необхідність використовувати інноваційну форму об'єднання різних секторів, щоб сильні та слабкі сторони кожного з них можна було узгодити внаслідок взаємодоповнюючого характеру та єднання секторів;

- необхідність переосмислювати співпрацю, зміцнюючи існуючі партнерські стосунки та створюючи нові, беручи до уваги наявних чи потенційних гравців у процесі розвитку, з метою покращення рівня життя;

- необхідність досягти балансу шляхом демократизації відносин між сторонами через розширення співпраці на всі інститути, публічні або приватні, національні або місцеві, у спосіб, придатний для консолідації та посилення спроможності до дій організацій, що характеризуються традиційними відносинами вертикального типу, заміщаючи їх відносинами горизонтального типу, заснованими на партнерстві, а не на підтримці.

Виникнення ППП саме у вузькому розумінні дослідники відносять до різних періодів часу (період новітньої економічної історії XVI-XVII століть [25, с. 27-28; 195, с. 11-15], 1960-ті роки – проекти міського відновлення й розвитку у США або дорожнього будівництва у Гонконзі [44; 177], проект Євротунелю 1984 року тощо), але всі вони одноставно сходяться на думці, що

першим найбільш масштабним та системно організованим його прикладом стало запровадження у Великій Британії Приватної фінансової ініціативи (*Private Financial Initiative – PFI*) консервативним урядом Дж. Мейджора у 1992 році [214]. Основна ідея цієї концепції полягала у тому, щоб передати приватному бізнесу у межах угод про партнерство функції, насамперед, фінансування будівництва, а також експлуатації та управління об'єктами виробничої й соціальної інфраструктури. Одним із головних мотивів її впровадження стала необхідність дотримання Великою Британією Маастрихтських критеріїв у фінансовій сфері щодо обмеження бюджетного дефіциту трьома відсотками ВВП, а державного боргу – шістдесятьма відсотками ВВП. Це накладало жорсткі обмеження на обсяги публічних інвестицій і створювало так званий «інвестиційний геп» (розрив, дефіцит), тобто нестачу потужностей (можливостей) для повного і якісного надання суспільних послуг.

Приватна фінансова ініціатива дійсно стала альтернативою масштабної приватизації, яку до того проводив уряд М. Тетчер, намагаючись передати у приватні руки всі сфери й господарські об'єкти, якими бізнес зможе керувати ефективніше, ніж держава. Втім, ще певний час існувала політична невпевненість у природі *PFI* [179, с. 100]. Питання стояло у тому, чи не є вона прихованою формою приватизації публічного сектора. Особливо воно загострилося напередодні загальних виборів 1997 року, але новий лейбористський уряд однозначно підтримав Приватну фінансову ініціативу. Вона розглядалася як ще один елемент розвитку «нового публічного управління» (*New Public Management, NPM*), мета якого полягає у тому, щоб зробити публічний сектор більш схожим на приватний з точки зору ефективності діяльності й визначити завдання, які повинні виконувати професіонали у цьому секторі. Одночасно приватний сектор у межах партнерства безпосередньо залучається до визначення характеру та процесу надання певних публічних послуг.

Отже, значення *PFI* як форми публічно-приватного партнерства полягало у тому, що вона дозволяла економити значні бюджетні кошти, залучати приватні інвестиції, впроваджувати технічні нововведення, наявні у бізнесу, відсторонити державу від безпосередньої участі у виробництві, концентруючи її зусилля

на організаційних та контрольних функціях. ППП традиційно застосовувалося у транспорті, енерго- та водозабезпеченні, проте останнім часом сфера його використання була розширена на IT послуги, поведження з відходами, школи, лікарні, організацію відпочинку, навіть в'язниці та військову підготовку.

Зеленою книгою Європейської Комісії щодо публічно-приватних партнерств визначено три основні юридичні форми ППП – концесії, контрактні ППП та інституційні ППП [43].

Під концесією розуміється форма партнерства, за якого публічна сторона передає приватній стороні на платній та строковій основі права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єкта концесії, за умови взяття приватним партнером (концесіонером) на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [126].

Контрактне ППП базується на укладеному договорі, відповідно до якого приватний партнер, зазвичай, несе відповідальність за фінансування та реалізацію проекту, а публічний партнер, у свою чергу, отримує можливість виконати свої функції з надання публічних послуг. Багато юрисдикцій, таких як США, ЄС та Канада використовують саме цю форму ППП.

Інституційне ППП передбачає створення окремої юридичної особи, якою спільно володіють публічний та приватний партнери. На таке спільне підприємство покладається відповідальність за фінансування, створення інфраструктури або надання послуг. Через присутність публічної сторони в органах управління вона може зберігати високий ступінь контролю над розробкою та реалізацією проекту.

Сучасні типи публічно-приватного партнерства розрізняються за чотирма параметрами: терміном дії, типом задіяних активів, функціями, що входять до відповідальності приватного партнера, та формою винагороди останнього.

Більшість проектів ППП мають термін контракту від 20 до 30 років, інші мають більш короткі терміни й найменша їх кількість триває довше 30 років. Термін завжди повинен бути достатньо довгим, щоб приватна сторона ще на стадії розробки проекту могла переконатися, що за час його реалізації вона зможе компенсувати як початкові інвестиційні витрати, так і майбутні витрати на обслуговування та експлуатацію. Конкретна тривалість

договору залежить від типу проекту та політичних міркувань. Уряд повинен переконатися, що попит на послуги, що надаються проектом, буде підтримуватися протягом усього терміну дії контракту; приватний партнер повинен мати можливість взяти на себе відповідальність за надання послуг упродовж визначеного часу; публічний партнер повинен мати можливість виконувати свої зобов'язання щодо проекту до його завершення. Умови фінансування (частка бюджетних коштів, залучення банківських кредитів, ринкове фінансування тощо) також можуть вплинути на визначення терміну дії договору ППП.

Щодо активів, то багато публічно-приватних партнерств передбачають створення нових активів, і такі проекти часто називають проектами «зеленого поля» (*greenfield projects*). Саме вони і реалізовувалися у Великій Британії у межах Приватної фінансової ініціативи. Одночасно ППП можуть передбачати передачу відповідальності приватній компанії за модернізацію та управління вже існуючими об'єктами – так звані проекти «коричневого поля» (*brownfield projects*). У будь-якому випадку ключовою особливістю ППП є те, що узгоджується кінцевий результат – активи або послуги, що надаватимуться, тобто визначається, що потрібно зробити, а не як це робити.

Основною характеристикою договору ППП є те, що він поєднує у собі кілька етапів або функцій (завдань) проекту. При цьому завдання, за які відповідає приватний партнер, звісно, різняться й залежать від виду активу або послуг. Типові функції включають:

- проектування – включає розробку проекту від початкової концепції до технічних специфікацій будівництва;

- будівництво або реконструкція – у проектах «зеленого поля» від приватної сторони вимагається побудувати об'єкт та встановити все обладнання; за наявності певних активів бізнес-партнер може нести відповідальність за їх відновлення або розширення;

- фінансування – коли йдеться про будівництво або відновлення об'єктів, приватний партнер, як правило, повинен профінансувати всі необхідні капітальні витрати або їх частину;

- підтримання – на приватну сторону покладається відповідальність за підтримку інфраструктурного активу за визначеним

стандартом упродовж терміну дії договору. Це є принциповою особливістю контрактів ППП;

– експлуатація – функціональні обов’язки приватного партнера у ППП можуть дуже відрізнятися залежно від характеру базового активу та пов’язаних з ним послуг (технічна експлуатація та надання послуг уряду або кінцевим споживачам, обслуговування тощо).

Відповідно до поділу функцій відбувається й розподіл ризиків, пов’язаних з реалізацією партнерства. При цьому основна ідея полягає у тому, що відповідальність за певні ризики передається партнеру, який більш спроможний ефективно ними управляти та мінімізувати їх. Передача надмірного обсягу ризиків приватному сектору, незважаючи на видимість переваги такої ситуації для публічної сторони, неминуче призведе до зниження ефективності ППП.

Взагалі, питання визначення, розподілу та управління ризиками проектів публічно-приватного партнерства є одним з найбільш важливих питань їх реалізації, яке піднімається як у документах міжнародних організацій [213, с. 50-55; 272, с.147-152], так і у науковій літературі [146; 200]. Категорії ризиків ППП, які виділяються у цих публікаціях, узагальнені у табл. 1.1.

Таблиця 1.1. Типи ризиків, притаманні проектам публічно-приватного партнерства

Тип ризику	Характеристика ризику	Носій ризику
Ризик будівництва	Ризик того, що будівництво об’єкта не буде виконано у строк, відповідно до бюджету або стандартів (норм)	Приватний партнер
Ризик наявності	Неможливість надання обсягу послуг, який був передбачений контрактом	Приватний партнер
Ризик попиту	Ризик того, що попит на послуги виявиться нижчим запланованого або прогнозованого	Приватний партнер
Ризик проектування	Ризик того, що внаслідок недоліків проектування не вдасться надавати послуги з продуктивністю і якістю, які вимагаються	Обидва партнери

Макроекономічні (або фінансові) ризики	Ризики того, що темпи інфляції, обмінні курси та відсоткові ставки будуть іншими, ніж передбачалося	Приватний партнер
Операційні ризики	Ризики того, що операційні витрати та вартість підтримання об'єкта у належному стані будуть вищі, ніж планувалося	Приватний партнер
Ринковий ризик	Ризик недоотримання доходу внаслідок зміни ринкової ситуації	Приватний партнер
Юридичний ризик	Ризик змін у законодавстві, що погіршать становище приватного партнера	Публічний партнер
Політичний ризик	Зміни у політиці, що негативно впливатимуть на приватного партнера	Публічний партнер
Ризик форс-мажорних обставин	Настання непередбачуваних обставин	Обидва партнери
Екологічний ризик	Пов'язаний з погіршенням стану навколишнього середовища у зв'язку з реалізацією проекту	Обидва партнери
Ризик передачі активів	Ризик неналежного стану і невизначеності вартості активів, що передаються наприкінці контракту	Публічний партнер

Джерело: узагальнено авторами.

Нарешті, відмінною особливістю ППП виступає механізм оплати приватного партнера. Останній може отримувати винагороду, стягуючи плату з користувачів послуг, за рахунок бюджетних коштів або як комбінацію обох зазначених способів, але на основі визначальної передумови, що оплата залежить від якості виконання. Варіанти механізму оплати залежать від виду діяльності приватної сторони. У випадку, наприклад, платних автошляхів компанія стягує плату за їх використання. Ці збори можуть бути доповнені державними платежами – додатковими платежами, що компенсують оплату послуги за користувачів з низьким рівнем доходу, або субсидіями на інвестування після завершення будівництва. Виплати можуть бути обумовлені наданням послуг на визначеному рівні якості. В інших випадках уряд є єдиним джерелом доходу для приватного партнера. Ці виплати можуть бути своєрідними лізинговими платежами, коли партнер передає

збудований актив публічній стороні й продовжує його обслуговувати, платежами за доступність послуги (безкоштовне шосе), платежами за певний обсяг наданих послуг (ефективна медична допомога) та ін.

Ще раз підкреслимо, що механізм оплати має бути структурований таким чином, щоб чиста винагорода приватного партнера була пов'язана з дотриманням стандартів якості надання послуг, визначених публічним партнером. Суттєві та стійкі відхилення від обумовлених рівнів ефективності повинні тягнути за собою розірвання договору з такими негативними фінансовими наслідками для бізнес-партнера, які б примушували його безумовно виконувати умови контракту.

Розглядаючи публічно-приватне партнерство як явище суспільного життя, можна відмітити його складність та «багатошаровість» (або багаторівневність). З чисто практичної точки зору, у найвужчому сенсі це певний інфраструктурний проект або діяльність з надання послуг, матеріальним втіленням яких, як вже зазначалося, є певний актив – автодорога, електростанція, лікарня тощо. Одночасно, під ППП розуміється організаційна форма втілення цього проекту, інструмент управління, який передбачає специфічну внутрішню інституціональну та фінансову архітектуру, що дозволяє профінансувати, виконати будівельні роботи й використовувати об'єкт впродовж тривалого часу. Саме об'єднання всіх цих завдань в одному процесі підвищує відповідальність та ефективність його виконання. Цей рівень сутності ППП є цариною проектного менеджменту і проектного фінансування, які визначають джерела ресурсів (останнім часом перевага надається саме приватному фінансуванню), послідовність і способи виконання робіт, системи управління, моніторингу та контролю.

Наступним рівнем сутності публічно-приватного партнерства є його визнання як елемента економічної політики держави, який акцентує увагу на ролі приватного сектора у реалізації суспільно значущих цілей у сучасній змішаній економіці. ППП є однією з форм політики лібералізації виробництва та надання публічних послуг громадськості. Яскравим прикладом саме такого підходу є досвід реалізації Приватної фінансової ініціативи у Великій Британії, коли розвиток ППП був поставлений у центр економічної політики урядів різної партійної належності,

як консерваторів, так і лейбористів. Аналогічна програма була дещо пізніше запроваджена Австралією під назвою «Проекти, що приватно фінансуються» (*Privately Financed Projects, PFP*). При цьому, держави можуть обирати варіанти партнерств з широкого спектру їх моделей, які, зокрема, ідентифіковані Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Світовим банком (див. додатки Г, Д). Ці моделі є різними комбінаціями вищерозглянутих типів ППП і розрізняються мірою участі публічного та приватного партнерів у реалізації проекту, розподілом завдань та відповідальності, джерелами фінансування, розподілом ризиків, формами отримання винагороди приватним партнером та ін.

Ще одним рівнем концептуалізації сутності публічно-приватного партнерства можна вважати його сприйняття як інструменту, який є іманентною складовою певного стилю публічного управління. Як вже зазначалося, його перше масштабне застосування збіглося зі становленням нового публічного менеджменту. Але глибинні засади ППП відповідають і підтримують подальші трансформації моделей публічного управління, зокрема, відповідно до концепції суспільно-політичних мереж та концепції належного врядування (*Good Governance*), яка передбачає залучення до управління максимальної кількості соціальних інститутів. Варто зазначити, що найновіша парадигма спільного управління, або *Collaborative Governance*, спрямована на узгодження цілей, пошук консенсусу, вирішення проблем та прийняття рішень, використовуючи та розвиваючи унікальні атрибути та ресурси кожного учасника, також є співзвучною природі ППП.

Нарешті, публічно-приватне партнерство можна розглядати і як елемент суспільної ментальності. Національний менталітет, соціальні та культурні норми у країні можуть суттєво впливати на сприйняття людьми ідеї публічно-приватного партнерства та їх відношення до його реалізації. Організаційно ППП стосується порівняно невеликої кількості публічних і приватних партнерів і для більшості громадян залишається загадковим явищем. Тому проекти ППП повинні бути пристосовані до місцевого контексту. Необхідно пам'ятати, що саме конкретні люди, а не абстрактні «публічні» та «приватні» партнери є задіяними в організації цих процесів. Крім того, вони діють у певному ментальному середо-

вищі, яке може бути сприятливим, нейтральним або навіть ворожим по відношенню до намагання залучити бізнес до надання суспільних послуг, що вважається прерогативою держави. Зокрема, у посткомуністичних країнах, особливо в колишніх республіках СРСР, ще не повністю зжито патерналістське уявлення про державу та її соціальні функції. Відповідно, саме від держави, а також органів місцевого самоврядування, очікується надання доступних, недорогих, а ще краще – безкоштовних, послуг, а не лише контроль за їх наданням. Західні науковці також стверджують, що у наданні публічних послуг все ще продовжує існувати аргумент «публічне добре, приватне – погане» [180; с. 332]. Це уявлення є протилежним ідеології ППП, яка не концентрується на тому, хто є провайдером, а зосереджена на необхідності якнайкраще забезпечити людям доступ до якісних суспільних послуг.

У науковій літературі містяться різні думки щодо мети запровадження (реалізації) публічно-приватного партнерства, часто автори включають її визначення до трактування ППП. Так, А. Заскалкін стверджує, що механізм державно-приватного партнерства – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг [42, с. 73]. М. Солодаренко вважає, що під державно-приватним партнерством слід розуміти юридично оформлене, добровільне та взаємовигідне співробітництво між державою, органами місцевого самоврядування та приватним бізнесом, під час якого відбувається об'єднання ресурсів та інтересів сторін, розподіл у визначених пропорціях прав, обов'язків, результатів та ризиків з метою ефективної реалізації інвестиційних проєктів та вирішення проблем соціально-економічного розвитку відповідно до інтересів громадянського суспільства [143, с. 165].

Ну думка В. Височина, Ф. Багової, В. Гарькавенко, метою державно-приватного партнерства є концентрація матеріальних, фінансових ресурсів, а також залучення коштів позабюджетних джерел для реалізації суспільно значущих проєктів і програм в широкому спектрі галузей економіки, соціальній та інноваційній сферах [15, с. 2]. С. Грищенко зазначає, що мета партнерства

полягає у поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для обопільної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування публічно-приватного партнерства роблять його універсальним механізмом для вирішення цілого ряду довгострокових завдань – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій [25, с. 7].

Наведені думки свідчать, що науковці найчастіше вбачають мету партнерства саме у застосуванні нового методу виконання інфраструктурних проєктів, іноді додаючи необхідність вирішення більш широких суспільних завдань. На наш погляд, такий підхід є достатньо обмеженим, можна сказати, економіко-технічним. Проблема ідентифікації мети ППП безпосередньо пов'язана з визначенням його результативності та ефективності, оскільки успішність партнерства оцінюється саме за мірою реалізації його мети.

Отже, багатогранна сутність публічно-приватного партнерства об'єктивно викликає необхідність декомпозиції мети його реалізації, насамперед, відповідно до сфер публічної діяльності. Не секрет, що публічний сектор очікує від реалізації ППП значно більш широкого спектру вигод, ніж, зазвичай, обговорюється у наукових колах. Точку зору, наближену до наших міркувань, зустрічаємо у роботі польського автора М. Рекас (*M. Rekas*), де зазначається, що метою проєктів, які реалізуються у межах ППП, може бути:

- перетворення публічного сектора з постачальника об'єктів на постачальника послуг відповідно до очікувань місцевих громад;

- впровадження в публічну службу технічних і технологічних інновацій;

- зміна ролі приватного капіталу з пасивної на активну;

- розподіл інвестиційного ризику;

- прискорення розвитку інфраструктури;

- підвищення ефективності надання інфраструктурних послуг [277, с. 539].

Оскільки сучасна історія розвитку публічно-приватного партнерства розпочалася саме з необхідності подолання фіскальних обмежень, варто акцентувати увагу на фінансових складових мети впровадження ППП. Передача завдання фінансування інфраструктурних проєктів приватному сектору означає бажання

публічного сектору (уряду та органів місцевого самоврядування) зменшити тиск капітальних видатків на бюджети і таким чином скоротити їх дефіцит. Це можна назвати макрофінансовою метою реалізації ППП. Як справедливо підкреслює Л. Федулова, «нині у багатьох країнах головною метою розвитку ДПП є зниження бюджетного дефіциту на всіх рівнях державного управління й підвищення якості публічних послуг, що надаються за рахунок приватних інвесторів, адже ДПП розглядається як інститут узгодження суспільних цілей і приватних інтересів» [154, с. 81].

Одночасно у вищенаведеному твердженні міститься і згадка про інший аспект мети, який можна назвати мікрофінансовим і який, виходячи з аналізу наукових та аналітичних публікацій, останнім часом виступає на перший план. Це вимога забезпечення за рахунок ППП найкращого співвідношення цінності (корисності) публічних послуг та витрат на її забезпечення (англ. *value-for-money*) для споживачів, які є, одночасно, і платниками податків. При цьому під цінністю може розумітися не лише якість та достатність послуг, а і сам факт їх наявності (чого б не було без участі приватного партнера), можливість отримання послуг у більш ранній термін, забезпечення вищих стандартів надання послуг та ін. Тому ефективність витрат тут повинна розумітися у найбільш широкому сенсі, що забезпечує гарантування дотримання публічних інтересів.

Джерелом економії у проєктах публічно-приватного партнерства виступає інтеграція між проєктуванням, будівництвом та обслуговуванням; застосування інновацій, уникнення надмірно дорогих інженерних рішень, більш ефективне управління; ефективний розподіл ризиків між сторонами, здатними управляти ними з найменшими витратами; більш інтенсивна експлуатація активів тощо. На практиці все це стає реальною можливістю, якщо існує конкурентний ринок приватних учасників, готових взяти на себе фінансування та виконання проєкту. Отже, здорова конкуренція – це гарантія забезпечення *value-for-money* в проєктах ППП.

Елементами мети реалізації публічно-приватного партнерства є також вирішення певних завдань удосконалення публічного управління. Тут варто зазначити підвищення інноваційності публічного сектора, набуття ним іміджу прогресивного ринкового

партнера, який зміцнює довіру до бізнесу та фінансових інституцій, тим самим підтримуючи економічний розвиток суспільства. Зрештою, у певних умовах, це покращує і електоральні перспективи діючої влади.

Втім, не варто забувати і про інший ракурс мети реалізації ППП – інтерес приватного партнера, який полягає в отриманні прибутку та забезпеченні стабільної діяльності. З цієї точки зору, проекти довгострокового характеру з гарантованими державним контрактом доходами є достатньо привабливою можливістю для здійснення інвестицій. Останнім часом до цієї мети додається і усвідомлення бізнесом своєї соціальної відповідальності за забезпечення сталого розвитку.

Однією з невід’ємних складових теоретичної характеристики публічно-приватного партнерства виступають його принципи, під якими розуміються основоположні твердження, обставини, вимоги, що лежать в основі такого партнерства й певним чином розкривають його сутність та призначення. Вітчизняні й зарубіжні науковці з різних точок зору підходять до їх визначення, що має своїм наслідком велику кількість сформульованих загальних і специфічних принципів.

Зокрема, П. І. Шилепницький вводить принципи рівності, відкритості, недискримінації, змагальності, підвищення ефективності та мінімізації ризиків і витрат до авторського визначення державно-приватного партнерства [159, с. 189]. О. М. Головінов та Л. А. Дмитриченко пропонують принципи, що, на їх погляд, складають основу такого партнерства: вільна і рівноправна основа для держави і приватного сектора у визначенні варіантів досягнення цілей і реалізації завдань, що забезпечує контрактний характер їх взаємовідносин; зниження адміністративних бар’єрів, атмосфера довіри і взаємних інтересів; поділ вигід від реалізації партнерства; держава і бізнес у реалізації проектів партнерства повинні виконувати лише властиві їм функції; відповідальність і серйозність намірів учасників партнерства та ін. [19, с. 6].

Т. Сабецька та С. Григорів одним із принципів (базових засад) ППП виділяють баланс державних, приватних та суспільних інтересів, що, на нашу думку, дійсно становить одну з ключових його характеристик. Окрім того, вченими називаються паритетність та рівноправність відносин між партнерами; економічна

ефективність проектів ППП; соціальна орієнтованість та соціальна відповідальність діяльності; чіткий розподіл обов'язків і спільна відповідальність партнерів за взяті на себе повноваження; юридичне закріплення відносин між партнерами в офіційних документах [139, с. 523]. А. Любалін виділяє принципи ДПП, зорієнтовані на збереження ділових відносин учасників: рівноправність, повага, зацікавленість кожної зі сторін; добровільність прийняття сторонами на себе зобов'язань; базування взаємодії на нормативно-правових формах і механізмах відносин; побудова партнерства на несуперечливих цілях і взаємовигідних умовах, а також принципи, спрямовані на забезпечення його ефективності: орієнтація на цінності, притаманні культурі народу; конкурсний відбір партнера; чіткість методик оцінювання ризику та вимірювання успіхів; двостороння інформаційна відкритість; інноваційна взаємодія та ін. [68, с. 8].

Більш практичну спрямованість мають принципи успішності PFI як різновиду ППП, запропоновані М. Альшаві (*M. Alshawi*):

- придбання послуг, а не активів;
- дотримання співвідношення ціни та якості для публічного сектору;
- управління проектними ризиками між публічним та приватним секторами;
- використання та включення ноу-хау та досвіду приватного сектору;
- врахування в інфраструктурних проектах витрат за весь їх життєвий цикл [169, с. 1].

Варто зазначити, що більшість із цих засад реалізації ППП була вже нами визначена і розглянута.

Дещо інший зміст мають принципи публічно-приватного партнерства, сформульовані деякими міжнародними організаціями та проектними групами. Так, результатом виконання проекту TWINNING у Республіці Молдова стала підготовка практичного керівництва з реалізації проектів ДПП й концесій, в якому зазначені принципи формування інституціонального, зокрема, законодавчого забезпечення функціонування державно-приватного партнерства [120, с. 10-12].

ОЕСР у 2012 році, після тривалої підготовки і обговорень, прийняла окремий документ – Рекомендація Ради щодо принципів публічного управління публічно-приватними партнерствами, в якому такі принципи сформульовано та докладно пояснено [278]. Принципів виділено дванадцять й вони поділені на три групи, які вимагають:

- створення чіткої, передбачуваної та легітимної інституційної бази, яка буде підтримуватися компетентною та добре забезпеченою ресурсами владою;
- обґрунтування вибору проектів публічно-приватного партнерства через співвідношення цінності та витрат (*value for money*);
- реалізації бюджетного процесу прозоро, щоб мінімізувати фінансові ризики та забезпечити чесність процесу закупівель.

На наш погляд, саме останні набори принципів є найбільш актуальними для реалізації на практиці для розвитку публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах, оскільки в останніх, зазвичай, відповідне інституційне середовище є неповним і нестійким, а публічне управління цими процесами перебуває у стадії становлення.

Втім, вважаємо за можливе запропонувати власне розуміння принципів (засад) публічно-приватного партнерства, дотримання яких буде свідчити про відповідність угод, що укладаються, сутності ППП:

- наявність потреби у партнерстві – кожен партнер повинен мати конкретну причину приєднання до угоди, тобто конкретну потребу, яка може бути найбільш ефективно задоволена саме через партнерство;
- відкритість та взаємні зобов'язання – розкриття партнерами усієї необхідної інформації та чітке дотримання важливих принципів співпраці, що стає можливим за наявності формальної угоди між партнерами. Повинна бути повна ясність щодо узгоджених цілей, поділених функцій та ресурсів, що залучаються;
- чіткість визначення цілей та завдань – цілі повинні визначатися партнерами спільно, на основі взаємних консультацій, вони повинні бути зрозумілими, досяжними та такими, що вимірюються;

– релевантність розподілу завдань й функцій – покладання завдань та обов’язків здійснюється відповідно до фактичних можливостей та досвіду партнерів;

– адекватність розподілу ризиків – ризики має нести та сторона, яка більш спроможна ними управляти. Розподіл ризиків та прибутків має бути чітко визначений в угоді й повинен суворо дотримуватися впродовж усього періоду партнерства;

– рівність прав, незважаючи на різницю у ролях партнерів – публічна та приватна сторони, відповідно до свого статусу, завжди грають різні ролі у ППП. Але різниця у функціях, які виконуються, не повинна впливати на рівність прав, які випливають з угоди і потрібні для її ефективної реалізації;

– взаємна довіра та постійна взаємодія – сприяє успішному впровадженню партнерства, своєчасному виявленню проблем, пошуку шляхів їх вирішення;

– наявність контролю з боку публічного сектора та внутрішнього контролю – постійний моніторинг дозволяє отримати важливі уроки з реалізації партнерства, а також забезпечити ефективний механізм зворотного зв’язку. Це особливо важливо у випадку невиконання приватним партнером своїх зобов’язань, коли уряд повинен вжити термінових заходів щодо захисту суспільних інтересів;

– синергетичність партнерства – конкретні ресурси й спроможності партнерів об’єднуються таким чином, що створюються корисні ефекти синергії, виникають нові компетенції, економляться ресурси, мета досягається швидше;

– існування відповідного юридичного забезпечення – необхідність формування законодавчої бази для заохочення та захисту угод у формі ППП;

– наявність політичного лідерства – активна підтримка політичних лідерів та визначення зрозумілих пріоритетів публічної політики необхідні для заохочення обох партнерів до прийняття на себе зобов’язань, ризиків та гарантування отримання ними винагород;

– активна участь громадського сектору в організації проекту, а також у всіх наступних його стадіях.

Отже, загалом, маємо вести мову про публічно-приватне партнерство як суспільну інновацію, інституційне та організа-

дійне поєднання ресурсів держави і бізнесу з метою реалізації суспільно важливих проектів, спрямованих на розвиток об'єктів інфраструктури, що традиційно відносяться до компетенції держави, шляхом залучення ресурсів приватного сектору (коштів, знань, технологій тощо) на основі угоди та чіткого розподілу відповідальності, ризиків і вигоди.

Феномен публічно-приватного партнерства є таким, що динамічно розвивається і сприймає нові тенденції глобального суспільного життя. Одним із основних трендів останніх десятиліть стала прихильність світового співтовариства концепції сталого розвитку, яка передбачає необхідність забезпечення якісного довкілля та найповнішого задоволення потреб людей за рахунок стабільного тривалого зростання економіки. Вивчення основоположних положень цієї доктрини призводить до висновку, що у ній партнерство виступає, з одного боку, як мета і завдання сталого розвитку, що демонструє зміну парадигми розв'язання проблем з індивідуалізованої, роз'єднаної на об'єднавчу, колективістську, мережну, а з другого – як фактор його забезпечення.

Одним із напрямів реалізації цих ідей у концепції ППП стала ініціатива Європейської економічної комісії ООН щодо вдосконалення механізмів публічно-приватного партнерства, яка отримала назву «ППП, орієнтовані на потреби людей» (*People-first PPP*) [249], основними критеріями яких безпосередньо виступають: збільшення доступу до основних послуг та зменшення соціальної нерівності й несправедливості; підвищення економічної ефективності; можливість тиражування та подальшого розвитку проектів; найповніше залучення всіх зацікавлених сторін.

Тісно пов'язаними з вищезазначеною ініціативою є «соціальні ППП» (*Public Social Private Partnership*) [205; 270]. Річ у тім, що сектор соціальних послуг висуває особливі вимоги та вимагає спеціальних умов та критеріїв для можливих ППП, тому існуючі їх типи повинні бути видозмінені для того, щоб адекватно функціонувати у соціальній сфері. Особливо важливим є коректне визначення їх цілей, оскільки останні не завжди можна відобразити у чисто фінансових показниках.

Доречно також зазначити, що ідеологія публічно-приватного партнерства співзвучна концепції ісламських фінансів, в основі яких лежить спільна участь в інвестуванні, в також поділ ризиків

і винагород. Тому існують пропозиції науковців [27; 223] щодо об'єднання цих механізмів, що може підвищити результативність та соціальний ефект ППП, особливо у мусульманських країнах, які потребують інфраструктурного розвитку.

1.2. Специфіка умов становлення й розвитку публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах

Прагнучи виявити та охарактеризувати особливості становлення публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах, необхідно враховувати, насамперед, закономірності розвитку сучасного світу, однією з яких є глобалізація, що приводить до уніфікації багатьох процесів, включаючи й розвиток ППП. Як наголошувалося вітчизняними науковцями, глобалізація є внутрішньо суперечливим процесом, оскільки, з одного боку, вона відкриває нові можливості для політичного та державно-управлінського дискурсу, а з другого – загострює існуючі або породжує нові проблеми, які сьогодні визначають як «виклики», фактично вони є формами загострення проблем, породжених попередніми етапами світового розвитку, що свого часу не знайшли належного вирішення у світовій державно-управлінській практиці [12, с. 5].

Крах системи соціалізму значною мірою можна пов'язувати з впливом глобалізаційних процесів: поглибленням економічних зв'язків, переходом до сервісної держави та сучасного публічного управління, зростанням соціальних стандартів, поширенням інформаційних технологій тощо. Становлення ППП у посткомуністичних країнах відбувалося паралельно з такими процесами, як демократизація, приватизація, формування ринкової економіки тощо. У цьому випадку яскраво проявилася дія «модернізації навздогін», яка стосувалася всіх сторін життя посткомуністичних країн.

Аналіз посткомуністичних трансформаційних процесів дозволив також ввести у науковий обіг поняття «обманна модернізація» (П. Штомка), «рецидивуюча модернізація» (Н. Наумова), «неорганічна модернізація», як нав'язана ззовні та зверху, «форсована» та «запізнена» тощо. В. Тертичка використовує термін «постноменклатурна модернізація», Г. Зеленько класифікує модернізаційні процеси в Україні та Польщі як «навздогінну модернізацію неорганічного типу». Р. Войтович виділяє фрагментарну,

неповну, часткову, прогресивну, перервну, наздоганяючу модернізації. Є. Холмогоров вводить поняття «надмодернізація», характеризує її як спробу досягти переваги над цивілізацією-лідером. М. Мілова називає «реставраційний» транзит, І. Прижилеська пропонує поняття «соціальної модернізації».

Слід також врахувати можливість «модернізації на випередження», яка передбачає трансформаційні процеси із врахуванням перспективи, що демонструють сусідні країни чи групи країн. Зокрема, перспектива вступу до Європейського Союзу примушує країну-кандидата працювати на майбутнє, враховувати вимоги, що застосовуються до більш розвинених держав та модерних форм управління. На наш погляд, це яскраво проявилось у посткомуністичних державах на етапі їх підготовки до вступу до ЄС. Частина країн (Польща, Словенія, Чехія, Словаччина, країни Прибалтики) мають значні успіхи, не лише ставши рівноправними членами ЄС, а й досягнувши високих показників у економічному розвитку та вирішенні соціальних проблем [65, с.12].

Про можливість «модернізації на випередження» можна говорити й враховуючи специфіку ППП як складного суспільного явища, на розвиток якого мають вплив нормативно-правове регулювання, інституційний клімат, інституціональне та політичне середовище, стан демократії, активність громадянського суспільства, суспільна необхідність в реалізації складного та довгострокового проекту, для успішного здійснення якого державі чи територіальній громаді бракує можливостей [10, с. 18]. Аналізуючи становлення ППП у посткомуністичних країнах, слід звернути увагу, що ці країни мали при цьому долати такі перешкоди, як нерозвиненість економіки, нестабільність політичних та правових систем, відсутність необхідних джерел фінансування тощо, а тому ППП сприймалося як один із факторів успішного розвитку.

Варто приєднатися до характеристики ППП як великого клубка з учасників проекту (стейкхолдерів) – органів влади, державних / муніципальних підприємств і установ, інвесторів, підрядних компаній, операторів, банків, споживачів, населення і громадських організацій – з їх інтересів, різних економічних, політичних, соціальних, природних умов і відповідних ризиків, які потрібно враховувати, хеджувати, розподіляти. Ця нелегка робота вимагає, по-перше, досвіду інвестора і оператора в ре-

алізації проектів у відповідній сфері інфраструктури, по-друге, участі кваліфікованих юридичних, фінансових та технічних консультантів, по-третє, наявності досвідченої проектної команди у публічного партнера, а по-четверте, значних коштів і часу (не менше 4-6 місяців) на підготовку проекту. Ми не говоримо вже про те, що складність проекту зумовлює його високу вартість [54]. Особливості кожної з посткомуністичних країн відносно публічно-приватного партнерства якраз і визначаються рівнем готовності за вказаними напрямками.

Специфіка посткомуністичних країн полягала у спробах вирішення проблем, що виникли внаслідок комуністичного експерименту та пошуку оптимального варіанту розвитку з урахуванням існуючого зарубіжного досвіду. З одного боку, посткомуністичні країни й досі відчувають наслідки економічного, політичного та ментального впливу соціалістичного минулого, з іншого – помітний значний вплив з боку розвинених держав та міжнародних організацій. Проте практика засвідчила неефективність сліпого копіювання зарубіжного досвіду, яке у деяких випадках призвело до поглиблення соціального розшарування, зниження темпів економічного розвитку, загострення конфліктів тощо.

Важливо наголосити, що глобалізація не нівелює різницю у рівні розвитку окремих країн, більше того – з'являються нові фактори, що посилюють диференціацію, а наявні відмінності почасти навіть посилюються, що помітно і у випадку ППП. Наприклад, за роки розвитку демократії та ринкової економіки окремі посткомуністичні країни (Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина та інші) значно посилити свій економічний потенціал і досягли певної політичної та соціальної стабільності. Значно нижчі темпи розвитку у країнах СНД. Ця специфіка впливала і на процес становлення публічно-приватного партнерства. Більш того, аналіз практики ППП у Росії свідчить про значні відмінності між регіонами, що відзначається й російськими науковцями. Такі відмінності у рівні запровадження ППП є об'єктивними і тому трактуються як позитивний і як негативний результат його розвитку.

Слід зауважити, що вченими посткомуністичних країн неодноразово робилися спроби узагальнити світовий досвід розвитку ППП. Деякими авторами навіть пропонується розглядати ППП як окремих соціально-економічний лад. Зокрема, Д. Кузь-

мін стверджує, що ППП – це специфічне явище в економіці, яке виходить за межі як дирижизму і етатизму з боку держави, так і простої взаємодії бізнесу і держави, основної на трансформації економічних відносин [60].

На наш погляд, навряд чи можна вести мову про окремих соціально-економічний лад, проте слід визнати вплив ППП на відносини власності та виробничі відносини, що особливо важливо для посткомуністичної трансформації. В умовах перехідної економіки формування ефективного інституту взаємодії держави та бізнесу виступає як одна з умов стійкого економічного та соціального розвитку країн. Як наголошують вітчизняні науковці, протягом історії держави інститут влади-власності періодично протистояв приватній власності, і так зване державно-приватне партнерство (ДПП) розвивалося лише в періоди зміцнення інституту приватної власності [79]. На нашу думку, саме використання ППП як однієї з можливих, вигідних як для держави, так і для приватного партнера, форм роздержавлення надання суспільних послуг є суттєвою особливістю трансформаційних процесів у посткомуністичних країнах, що підтверджується значною кількістю наукових розвідок.

Аналізуючи закономірності розвитку публічно-приватного партнерства, варто водночас звернути увагу на публікацію Д. Матвеева [70], який наголошує на принципових відмінностях становлення ППП у розвинених та посткомуністичних країнах. Цю точку зору підтримують і А. Незнамова та Г. Кулешов, відзначаючи, що на даний час у світовій практиці складаються дві схеми партнерства держави, які принципово відрізняються одна від одної за формами, методами і складом інституційних трансформацій [87]. Вони вважають, що для країн Європейського Союзу характерна трансформація інституційного середовища, яке вже склалося в економіці, до нових пріоритетів та умов господарювання. Інша схема розвивається у країнах Східної Європи, а також у державах СНД. Її принциповою відмінністю є формування нової нормативно-правової бази ППП, що супроводжується формуванням інститутів, які відповідають ринковій економіці і новому місцю держави у господарському житті. Водночас, ці автори визнають суттєву різницю у правових формах реалізації ППП у різних країнах, порівнюючи, зокрема, Іспанію, Італію та Францію.

На нашу думку, аналізуючи наявні дослідження та практику становлення публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах, важливо наголосити на наявності суттєвих відмінностей саме у період становлення ППП, яке збіглося з початком трансформаційного періоду. Крім того, можемо відзначити прагнення влади максимально використати досвід та зразки інституційного забезпечення ППП у розвинених державах, що, окрім загальної тенденції до аналогій, пояснюється і бажанням залучити через ППП іноземні інвестиції.

Необхідно звернути увагу на спроби порівняльного аналізу світового досвіду ППП, здійснені вченими посткомуністичних країн. Так, Н. Агазарян виділяє три етапи розвитку публічно-приватного партнерства та надає характеристику держав за його рівнем (табл. 1.2).

Таблиця 1.2. Етапізація змістовного розвитку публічно-приватного партнерства

Рівень ППП	Характерні риси етапу	Держави, що досягли відповідного рівня розвитку ППП
I етап	Формування основ політики ППП Розробка базових понять Початок формування ринку ППП Визначення першочергових проєктів	Країни Латинської Америки, Східної Європи та СНД
II етап	Створення структур ППП Формування нормативно-правової бази Розширення низки проєктів Публікація і підготовка практичних порад	Переважає більшість розвинених країн Європи (Німеччина, Франція, Іспанія, Італія та інші); США, Канада, Нова Зеландія, Японія
III етап	Збільшення та удосконалення моделей ППП Ліквідація правових бар'єрів розвитку ППП Формування потоку контрактів Розширення спектру інвесторів в інфраструктуру, включаючи страхові, пенсійні та приватні фонди	Велика Британія, Австралія, Південна Корея, Ірландія

Джерело: складено авторами за [1].

Наведена у таблиці інформація підтверджує висновок А. Козловської (Польща), що ППП успішніше розвивається у розвинених країнах, де наявні традиції співробітництва влади та бізнесу, стійко діють фінансові ринки, нагромаджено досвід реалізації концесійних проектів. Проекти ППП вимагають професійної підготовки, а також проведення аналізу, який має спиратися на спостереження навіть упродовж кількох десятиріч тощо [224].

Різні завдання стояли перед посткомуністичними країнами і при створенні сучасної інфраструктури, й ця специфіка навіть посилювалася у процесі реформ. Так, у державах Центральної Європи стан доріг був набагато кращим, ніж, скажімо, в європейських країнах СНД, де, як відомо, дороги завжди були проблемою. До того ж, країни Центральної Європи під час підготовки до вступу та у період членства в ЄС широко використовували його фінансову та технічну допомогу.

Утім, у визначенні місця певної країни за розвитком публічно-приватного партнерства є й певний елемент умовності, враховуючи недосконалість статистики, складність порівняння різних за потенціалом країн та можливість суттєвої зміни показників унаслідок реалізації навіть одного потужного проекту ППП. Отже, аналізуючи становлення публічно-приватного партнерства, важливо враховувати політичні, економічні, соціальні, екологічні, ментальні та інші відмінності, що існують між країнами і впливають на умови запровадження та розвитку ППП.

Насамперед, аналіз показників Індексу соціального розвитку країн світу за 2018 рік [164] свідчить про значну диференціацію між державами, які поділені на шість груп, – від найбільш високодохідних держав до таких, де загальна нестабільність перешкоджає соціальному прогресу. Посткомуністичні країни входять до другої, третьої та четвертої груп (табл. 1.3).

Таблиця 1.3. Індекс соціального розвитку країн світу за 2018 рік

Група країн	Місце у загальному рейтингу	Країни	Рівень індексу	Примітки
1	1-14	Норвегія, Ісландія, Швейцарія, Данія, Фінляндія, Японія,	від 90,26 до 88,62	

		Нідерланди, Люксембург, Німеччина, Нова Зеландія, Швеція, Ірландія, Великобританія, Канада		
2	15-39	Австралія, Франція, Бельгія, Південна Корея, Іспанія, Австрія, Італія, Словенія (22/85,5)* , Сінгапур, Португалія, США, Чеська Республіка (26,84,66) , Естонія (27/83,49) , Кіпр, Греція, Ізраїль, Литва (31/81,86) , Польща (32/81/21) , Коста Ріка, Чилі, Словаччина (35/80,34) , Угорщина (36/80,11) , Хорватія (37/79,6) , Уругвай, Латвія (39/79,25)	від 88,32 до 79,25	9 посткому- ністичних країн (всі – члени ЄС)
3	40-76	Болгарія (40/76,27) , Барбадос, Аргентина, Мавританія, Румунія (44/74,51) , Сполучені Арабські Емірати, Білорусь (46/73,73) , Сербія (47,73,11) , Туніс, Бразилія, Малайзія, Панама, Чорногорія (52/71/87) , Албанія (53/71,77) , Грузія (54/71,4) , Вірменія (55/70,87) , Колумбія, Катар, Мексика, Еквадор, (63/69,49) , Україна (64/69,3) , Македонія (65/68,78) , Оман, Шрі Ланка, Кабо-Верде, Молдова (69/67,69) ,	від 76,27 до 66,51	13 постко- муністичних країн (з них – 2 – члени ЄС; 7 колишніх республік СРСР)

		Тайланд, Казахстан (71/67,26) , Суринам, Ліван, Алжир, Туреччина, Марокко		
4	77-106	Південна Африка, Киргизстан (78/65,79) , Бутан, Болівія, Домініканська Республіка, Монголія (82/65,17) , Сальвадор, Фіджі, Саудівська Аравія, Парагвай, Китай (87/64,57) , Іран, Ботсвана, Філіппіни, Індонезія, Нікарагуа, Гвіана, Сан Томе і Принсіпі, Єгипет, Гватемала, Гана, Узбекистан (98/59,55) , Гондурас, Індія, Непал, Кенія, Сенегал, Східний Тимор, Коморські острови, Таджикистан (106/53,09)	від 66,00 до 53,09	5 посткомуністичних країн, з них 3 колишні республіки СРСР
5	107-134	28 країн	від 52,31 до 41,47	
6	135-146	12 країн	від 39,1 до 26,01	

* Для посткомуністичних країн (виділені жирним шрифтом) в дужках вказано їх місце у рейтингу та значення індексу.

Джерело: складено авторами за [164]

Об'єктивно, що посткомуністичні країни знаходяться на різних етапах модернізації: одні з них вже стали членами ЄС і за рівнем економічного розвитку часто не відрізняються від «старих» його членів; в інших і досі існують значні проблеми перехідного періоду. Показовим є віднесення посткомуністичних держав до категорій країн, що розвиваються, або країн з ринками, що розвиваються.

Помітною є й різниця у рівнях економічної свободи, яка розглядається як передумова стабільного економічного зростан-

ня. Міжнародний порівняльний аналіз зараз проводиться за дванадцятьма показниками (права власності, доброчесність уряду, ефективність судової діяльності, державні витрати, податкове навантаження, фіскальна рівновага, свобода бізнесу, свобода праці, монетарна свобода, свобода торгівлі, свобода інвестицій, фінансова свобода). У 2019 році серед посткомуністичних країн Естонія, Грузія, Литва, Латвія, Македонія й Чехія відносилися до переважно економічно вільних країн; Болгарія, Румунія, Польща, Вірменія, Косово, Албанія, Хорватія, Словенія, Казахстан, Азербайджан, Угорщина, Словаччина, Сербія, Киргизстан, Боснія та Герцеговина, Чорногорія – до країн з помірно вільною економікою; Молдова, Росія, Білорусь, Таджикистан, Монголія, Узбекистан, Україна – до країн з, в основному, невольною економікою; Туркменістан – до економічно невольних країн [165].

Відставання посткомуністичних країн помітне і за рівнем інноваційності. Всесвітня організація інтелектуальної власності (*WIPO*) повідомила про оприлюднення щорічного звіту *Global Innovation Index 2019*, в якому порівнюється інноваційна діяльність 129 країн та економік світу, беручи до уваги: витрати на дослідження; концентрацію високих технологій; продуктивність; концентрацію дослідників; патентну активність; виробництво з доданою вартістю; значення вищої освіти.

У звіті найбільш інноваційною країною визнано Швейцарію, за нею йдуть Швеція, США, Нідерланди та Велика Британія. Україна у Глобальному інноваційному індексі 2019 року посідає 47 місце, увійшовши до ТОП-3 групи країн з доходом нижче середнього рівня. Дві посткомуністичні країни (Естонія та Чехія) Індекс відносить до третьої десятки країн, сім – до четвертої, шість – до п'ятої, інші розташовані у рейтингу суттєво нижче [212].

Слід також зазначити, що у посткомуністичних країнах у період трансформації відбувався, по-суті, процес первісного нагромадження капіталу, історія якого, за висловом К. Маркса, записана в літописі людства мечем і вогнем, оскільки велику роль тут відігравали завоювання, поневолення, обман, розбій, одним словом, насильство. У посткомуністичних же країнах нагромадження капіталу відбувалося за рахунок внутрішніх ресурсів, використовувалися різні форми приватизації, але у багатьох із них і

досі держава реалізує значні соціальні функції, має суттєві обсяги власності, включаючи власність на землю.

Приймаючи поширену характеристику публічно-приватного партнерства як гібридної форми між повною публічною власністю, з одного боку, та повною приватизацією, з іншого, насамперед, слід звернути увагу на приватизацію публічних послуг. У колишніх республіках Радянського Союзу в період соціалізму всі вони були державними або комунальними, у соціалістичних країнах Центральної Європи існував незначний приватний сектор. Поступова приватизація охорони здоров'я, освіти, міського транспорту, енергопостачання, поводження з відходами тощо у кожній з цих країн мала свою специфіку.

Крім того, як уже вказувалося вітчизняними науковцями, у посткомуністичних країнах, на відміну від передових розвинених держав, участь бізнесу в політичному процесі є особливою проблемою. Формування підприємницьких структур після 70 або 45 років соціалістичної економіки йшло особливим шляхом. У цьому сенсі між бізнесменами пострадянських країн значно більше подібного, ніж між ними та їхніми колегами з Європи або Північної Америки. Як наголошує С. Квітка відносно України, за роки, що минули з початку системних перетворень, виріс своєрідний політико-економічний симбіоз, який поєднав спадщину комуністичного господарювання з найсучаснішими формами капіталістичного менеджменту, державного втручання з некерованим вільним ринком. У результаті важче розділити владну діяльність із діяльністю бізнесових структур, ніж підприємницьку практику олігархічних кланів від практик середнього та малого бізнесу. Вони існують у різних часових вимірах, які, до речі, і визначає саме публічна влада [52, с. 6].

Вартує уваги і те, що існує значна відмінність у можливих способах отримання приватного фінансування для вирішення суспільно значущих проблем. Наприклад, в авторитарних країнах бізнес більше залежить від влади. Для країн з нестабільною політичною та економічною ситуацією проблемним є залучення іноземних інвесторів. У багатьох посткомуністичних державах великий бізнес є важливим фактором політичного життя, часто формуючи владу як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

У цьому відношенні варто звернути увагу на поради для України, що можна поширювати й на більшість посткомуністичних країн, які у жовтні 2018 року прозвучали у Києві на форумі з метою обговорення та застосування кращих практик публічно-приватного партнерства. Я. Бразда, партнер *PricewaterhouseCoopers*, на основі аналізу уроків з будівництва магістралі D4/R7 у Словаччині порадив ніколи не починати проект ДПП до виборів або в середині виборчого циклу, характеризуючи вибори як «кошмар для ППП». Крім того, він застеріг від дуже витратних проектів (від 1 млрд дол.), порадив замість величезного списку учасників краще сконцентруватися на трьох-чотирьох і вести діалог з ними, а також намагатися врахувати валютні ризики [30].

Не менш важливим є і те, що для посткомуністичних країн особливо гостро стоїть питання розвитку інфраструктури. Прикладом може бути Україна, відносно якої у 2015 році експертами ЄБРР та Світового банку було підготовлено звіт «Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка» [29]. У документі було відзначено, що Україна потребує негайної реконструкції та довготривалого розвитку інфраструктури. Потреби перевищують 100 мільярдів доларів США на наступні десять років, що є невід'ємним для державного бюджету. Тому з метою скорочення дефіциту фінансування уряд повинен створити міцну основу для публічно-приватного партнерства як можливий механізм для забезпечення та фінансування інвестиційних проектів та послуг у державному секторі.

Отже, специфіка багатьох посткомуністичних країн, особливо тих, які не увійшли до ЄС, вимагає особливої уваги до пошуку інвестицій, як внутрішніх, так і зарубіжних. Але висловлення політичної волі та навіть якісне нормативно-правове забезпечення не можуть компенсувати ризики бізнесу внаслідок нестабільності (політичної й економічної), високого рівня корупції та ін. Крім того, між посткомуністичними державами існує суттєва відмінність у видах та розмірах зовнішнього фінансування проектів, насамперед, у вигляді фондів допомоги ЄС. Зокрема, Польща після вступу до ЄС стала найбільшим бенефіціаром підтримки ЄС у 2007-2013 роках, що сприятливо позначилося на розвитку ППП. Фінансовими інструментами для ППП можна назвати фонди ЄС, ресурси Європейського банку реконструкції та розвитку, програми *JASPERS* (Спільна допомога для підтримки проектів для єв-

ропейських регіонів) та *JESSICA* (Спільна європейська допомога для сталого інвестування у міських регіонах) тощо.

Нарешті, варто відзначити й важливість ментального фактору. Західним громадянським суспільством держава сприймається не як адміністративне утворення із жорсткими методами управління та контролю, а швидше як публічна інституція, яка уособлює суспільні інтереси й орієнтована насамперед на індивіда, на реалізацію його прав та свобод і забезпечення добробуту. А тому в проєктах публічно-приватного партнерства приватний бізнес априорі є рівноправним партнером, який нарівні з органами державної влади бере участь у реалізації важливих для суспільства функцій та програм [139, с. 521-522]. Відтак, у цих країнах значно вища роль громадянського суспільства та розуміння бізнесом його соціальної ролі, що полегшує просування ППП.

Окремо слід наголосити, що на розвиток публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах негативно впливає високий рівень адміністративних та інших бар'єрів, які набагато менше помітні у розвинених державах. Найбільше уваги питанням бар'єрів у ППП приділяють польські автори (М. Бітнер, А. Боровець, К. Бржозовська, Т. Лужка, Д. Миколайчук та інші). Бар'єри на шляху розвитку ППП, зазвичай, пов'язують з економічними, політичними, ментальними факторами. Але, на наше переконання, у першу чергу, мову потрібно вести про високий рівень корупції, який підриває довіру бізнесу до влади. Характерно, що за індексом сприйняття корупції, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією *Transparency International*, більшість посткомуністичних країн у 2018 році займали досить низькі місця, що підтверджується даними табл. 1.4.

Таблиця 1.4. Показники посткомуністичних країн у рейтингу сприйняття корупції у 2018 році

Місце	Країна	Кількість балів	Місце	Країна	Кількість балів
18	Естонія	73	87	Сербія	39
36	Польща	60	89	Боснія та Герцеговина	38
36	Словенія	60	93	Македонія	37
38	Чеська Республіка	59	93	Монголія	37
38	Литва	59	99	Албанія	36
41	Грузія	58	105	Вірменія	35
41	Латвія	58	117	Молдова	33

57	Словаччина	50	117	В'єтнам	33
60	Хорватія	48	120	Україна	32
61	Румунія	47	124	Казахстан	31
64	Угорщина	46	132	Киргизстан	29
67	Чорногорія	45	138	Росія	28
70	Білорусь	44	152	Азербайджан	25
77	Болгарія	42	152	Таджикистан	25
87	Китай	39	161	Туркменістан	20

Джерело: складено авторами за [189].

Іншим бар'єром є потенційний конфлікт інтересів сторін та пов'язаний з цим високий рівень ризиків (макроекономічні, регуляторні, поділу доходів, можливих суперечок, порушення навколишнього середовища, фінансові, правові тощо). Науковці вказують на відмінності в інтересах публічного і приватного секторів, виділяють ризики з об'єктивних причин та за суб'єктивними факторами, зовнішні та внутрішні тощо.

Третя група бар'єрів пов'язана з недосконалим правовим забезпеченням ППП. На переконання М. Бітнера [176], основними, зокрема, у Польщі є саме правові бар'єри, відсутність стандартизації публічних послуг та умов вибору приватного партнера. Д. Миколайчук [238] пише про «зарегульованість» деяких процедур та інші юридичні проблеми. Ці думки поділяє значна частина вчених з різних країн.

Типовою можна вважати ситуацію, коли під час пошуків оптимальних варіантів регулювання ППП у посткомуністичних країнах приймається нормативно-правовий акт, який не покращує, а навіть погіршує ситуацію, або є таким, який практично неможливо застосувати на практиці. Наприклад, така ситуація склалася у Польщі після прийняття Закону 2005 року «Про публічно-приватне партнерство». Ще різкішою була критика проекту, а потім і Закону про публічно-приватне партнерство 2012 року у Болгарії, який було, зрештою, скасовано у 2017 році. Український закон про ДПП експерти називали «мертвонародженим». Прийнятий у 2009 році у Киргизстані профільний закон виявився неспроможним і через три роки був замінений новим.

Значним бар'єром є й недосконалість публічного управління, модернізація якого у всіх посткомуністичних державах визнається актуальним завданням. Його низька якість є суттєвою перешкодою для загального розвитку держав, у тому числі, і з точки

зору встановлення партнерських відносин з громадськістю та бізнесом. Підзвітність, респонсивність, прозорість, справедливість влади та участь громадськості й бізнесу в управлінських процесах у багатьох посткомуністичних країнах досі не стали реальністю.

На наш погляд, важливо одночасно мову вести й про бар'єри для інноваційності, зважаючи на її значення для розвитку суспільства та держави та сприймання ППП як інновації в публічному управлінні, економіці, соціальній сфері.

Слід відзначити розуміння, як з боку влади, так і бізнесу та громадськості, необхідності зниження бар'єрів для розвитку, для чого потрібна їх поглиблена ідентифікація. У підготовленій у Польщі «Mapі бар'єрів розвитку проектів ППП в оцінці бізнесових партнерів» [233] представниками бізнесу виділено такі групи перепон, як інституційні (відсутність єдиної структури, яка б відповідала за ППП; відсутність можливостей для необхідного навчання та поширення кращого досвіду), фінансові, правові та ментальні (відношення публічного сектора, який прагне отримати вигоди, перекидаючи ризики на партнера). Втім, у представників публічної адміністрації поширена думка про прагнення бізнесу «нажитися» на партнерстві, що й сприймається як основна перепона для розвитку ППП.

Цікаві результати з виявлення бар'єрів для публічно-приватного партнерства отримано групою науковців у 2015 році на основі обстеження в країнах, що розвиваються [173]. Було виявлено п'ятдесят сім перешкод на шляху реалізації проектів ППП, які об'єднано у шість груп:

- соціальні бар'єри: громадська опозиція, культурні перешкоди, невдоволення суспільства приватним сектором, обурення населення через зростання тарифів, відсутність довіри до ППП. Підтверджено тезу, що соціальні та культурні норми в країні значно впливають на поведінку людей і, зрештою, відображаються на функціонуванні та структурі ППП. Саме протести населення із соціальних причин часто стають перепорою для прийняття рішення щодо концесій та для їх реалізації;

- юридичні бар'єри: слабка політика сприяння з боку держави, відсутність або низька якість нормативної бази, неякісне правозастосування, слабка інституційна спроможність, недостатні можливості захисту інтересів у судовому порядку;

- економічні бар'єри: неготовність країни до здійснення ППП з економічної точки зору, нездатність місцевих фінансових

установ забезпечити довгострокове фінансування, відсутність внутрішнього ринку капіталів, труднощі з отриманням іноземного фінансування, наявність валютного ризику;

– бар'єри інституційного середовища: проблеми з придбанням або виділенням землі, відсутність координації між національним та регіональними рівнями влади, відсутність прозорості та підзвітності, звинувачення у корупції та корупційні тенденції, відсутність конкуренції;

– політичні бар'єри: політична боротьба, політизація процесів, тривалі затримки через політичні дебати, відсутність сильної політичної прихильності щодо ППП. Крім того, відмічено неадекватну участь та нездатність урядів керувати проектами ППП;

– технологічні бар'єри: відсутність досвіду та компетенцій у публічному секторі та у приватних інвесторів, неузгоджена оцінка ризиків, нестача професіоналів для управління проектами ППП, незабезпеченість всебічного попереднього розгляду проекту, зокрема, через відсутність інформації від публічного сектору. Часто влада країн, що розвиваються, покладається на досвід та навички професіоналів з розвинених держав.

Вважаємо, що було б неправильно стверджувати, що всі ці бар'єри зникають з розвитком країни. Скоріше, йдеться про зміну пріоритетів. Наприклад, за наявності високих економічних та політичних бар'єрів, що характерно для більшості посткомуністичних країн, менше уваги звертається на інституційні. Водночас, для зарубіжних партнерів саме інституційні перепони часто стають вирішальним фактором відмови від інвестицій. Варто зазначити, що активне інституційне становлення ППП у більшості посткомуністичних держав почалося лише у середині 2000-х років.

Суттєвим для публічних та приватних партнерів є розуміння цілей ППП. Як правило, вони формулюються при розробці нормативно-правових документів. Зокрема, у програмному документі «Політика уряду у сфері розвитку публічно-приватного партнерства», затвердженому у 2017 році польським урядом, визначено такі цілі:

– забезпечення кращої якості публічних послуг та необхідної для цього інфраструктури;

– звільнення бюджетів публічних органів від видатків, що можуть здійснюватися приватними структурами;

– підвищення ефективності використання наявних активів публічного сектору;

- впровадження інноваційних рішень у сфері інфраструктури та її обслуговування, а також у сфері надання публічних послуг;
- визначення прозорих правил використання схеми ППП;
- забезпечення усвідомлення публічними органами розвитку ППП як надійного альтернативного методу покращення інфраструктури та якості публічних послуг;
- збільшення обсягу економічно обґрунтованих інвестицій з державного бюджету (за традиційною моделлю й за схемою ППП);
- підтримка органів територіального самоврядування у реалізації проектів ППП [254].

Аналіз аналогічних нормативно-правових актів посткомуністичних держав свідчить про можливість визначення уніфікованих цілей, які мають розкривати економічний, соціальний та політичний ефект від партнерства.

Підбиваючи підсумок, варто наголосити, що успішне впровадження проектів публічно-приватного партнерства передбачає наявність певних передумов, серед яких варто виокремити: чітку, прозору стабільну нормативно-правову базу; розвинене інвестиційне середовище; належне (якісне) публічне управління та політичну підтримку ним ППП. Важливою є також досконалість процесів розробки та аналізу проектів ППП, а також розподілу ризиків між учасниками.

Як правило, не завжди досягається повний набір таких передумов, і розвиток ППП відбувається у складних умовах. Так, голова правління Українського центру сприяння публічно-приватному партнерству І. Запатріна наголошує, що в Україні, незважаючи на недосконале законодавство, більш проблемним є інституційне середовище, а саме: низька інституційна спроможність з цих питань центральної та місцевої влади, а також недостатня обізнаність суспільства у цій сфері [119].

Значний інтерес до публічно-приватного партнерства як серед політиків, так і в науковій сфері, засвідчує певну моду на демонстрацію «сучасного підходу», прагнення використати інструменти та механізми, які позитивно зарекомендували себе у розвинених державах. Але важливим залишається осмислення феномену ППП як інновації у публічному управлінні, сприймання його у комплексі, враховуючи як переваги, так і недоліки, та пошук реальних можливостей його впровадження у специфічних умовах кожної країни.

РОЗДІЛ 2

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Публічно-приватне партнерство як важлива форма співпраці публічних та приватних структур підтримується і послідовно розвивається у країнах ЄС, оскільки вона дозволяє поєднувати ресурси партнерів, різних за своїм суспільним статусом, створюючи нові можливості, підвищуючи ефективність та якість надання публічних послуг. За даними Європейського експертного центру з ППП (*European PPP Expertise Centre, EPEC*), між 1990 та 2016 рр. в ЄС було розпочато й профінансовано 1 749 інфраструктурних проектів ППП на загальну суму 336 млрд євро [269, с. 15]. Як місце започаткування сучасного етапу ППП, Європейський Союз активно долучає до цих процесів і нових своїх членів, якими з травня 2004 р. стали такі посткомуністичні країни Центральної, Східної та Південної Європи, як Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія. З 1 січня 2007 р. членами ЄС також стали Болгарія та Румунія, а з липня 2013 р. – одна з республік колишньої Югославії – Хорватія.

Станом на початок 2019 р. кандидатами на вступ до ЄС вважаються такі посткомуністичні країни, як Албанія, Північна Македонія, Сербія, Чорногорія, у той час як Боснія і Герцеговина та Косово є потенційними кандидатами. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом підписали Грузія, Молдова та Україна, які вибрали для себе європейський шлях розвитку і чекають на визнання перспективи членства. Досвід усіх цих країн переконливо свідчить, що цінність публічно-приватного партнерства зростає в умовах посткомуністичних реформ, які, зазвичай, здійснюються за умови дефіциту державних коштів. Важливим для публічного сектора є також встановлення соціальних зв'язків та залучення приватних партнерів до управлінських процесів.

Нові підходи до оцінки суспільного розвитку, зміцнення громадянського суспільства, вдосконалення механізмів публічного управління, а також кризові явища в економіці останніх двох десятиліть радикально змінили очікування громадськості щодо діяльності публічної адміністрації. Значну увагу почали приділяти зниженню витрат дер-

жавних ресурсів, залученню бізнесу до здійснення суспільно важливих проєктів, пошуку шляхів поглиблення соціальної співпраці. Потреби практики викликали формування нових інститутів. Традиційні межі між публічним і приватним секторами ставали все більш розмитими, а класичні форми взаємодії (по вертикалі та горизонталі) поступалися місцем гібридним утворенням. Все важливішою ставала проблема збалансування публічних і приватних інтересів.

Середина 2000-х років, на яку припав період вступу великої кількості посткомуністичних країн до ЄС, ознаменувалася і розробкою кількох важливих документів у сфері публічно-приватного партнерства. У 2003 році Європейська комісія опублікувала Керівництво для успішного публічно-приватного партнерства, у 2004 р. – Зелену книгу щодо публічно-приватних партнерств та законодавства Співтовариства у сфері публічних контрактів і концесій, а також Збірник кейсів з ППП. У 2005 р. оприлюднено Комюніке Єврокомісії щодо публічно-приватних партнерств та законодавства Співтовариства у сфері публічних закупівель і концесій. У 2006 р. Європейський парламент заслухав доповідь про стан ППП та прийняв відповідну резолюцію. У 2009 р. Європейська комісія оприлюднила своє Комюніке «Мобілізуєючи приватні й публічні інвестиції для відновлення та довгострокових структурних змін: розвиваючи публічно-приватні партнерства» [187], в якому визначила проблеми розвитку ППП у межах ЄС. З урахуванням цих документів у нових державах-членах було прийнято або вдосконалено відповідні нормативно-правові акти (закони про публічно-приватне партнерство, про концесії, про публічні закупівлі тощо). Відтак, розвиток ППП у посткомуністичних країнах розглядався як складова європеїзації.

На середину 2000-х років держави-члени ЄС за рівнем розвитку публічно-приватного партнерства пропонувалося поділяти таким чином:

– «просунуті» користувачі ППП, такі як Великобританія й певною мірою Франція, Німеччина, Ірландія та Італія;

– країни – «середняки», такі як Іспанія чи Португалія, де було досягнуто значних результатів, але не в усіх секторах;

– країни, «які запізнилися», де використання ППП знаходилося ще на дуже ранній стадії, – Люксембург, Швеція, Бельгія, Греція;

– країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), які виділялися в окрему групу через різні економічні та політичні характеристики [279, с. 2].

На думку авторів дослідження, розвиток ППП у посткомуністичних країнах стримувався проблемами, пов'язаними з відсутністю у працівників належних навичок та досвіду роботи з таким типом контрактів, недостатньо розвиненими ринками капіталу та сильним упередженням на користь традиційних закупівель, які здійснювалися за кошти ЄС. Утім, незважаючи на обмеженість сфер застосування ППП (переважно, інфраструктурні та екологічні проекти), недостатню оцінку ризиків та повторне проведення переговорів щодо угод, визнавалося, що країни ЦСЄ досягли значного прогресу в управлінні публічно-приватними контрактами. У подальшому вищевикладену точку зору підтримали і вітчизняні науковці [9, с. 84-86; 116, с. 4-6].

Варто зазначити, що на даний час ситуація дещо змінилася. За останні п'ять років (з 2014 по 2018) безперечними лідерами як за кількістю, так і вартістю проектів ППП в Європі залишилися Велика Британія, Франція й Німеччина (15,08 млрд євро, 10,65 млрд євро та 4,37 млрд євро, відповідно), але до них приєдналися Нідерланди (6,42 млрд євро). До «середняків» можна віднести Грецію, Ірландію, Бельгію, Данію, Італію та Іспанію. А до третьої групи, разом з Австрією і Фінляндією, потрапив і ряд посткомуністичних країн: Польща, Литва, Словаччина і Сербія. У зазначений період за кількістю профінансованих проектів ППП переважала сфера освіти, а за їх вартістю – сфера транспорту [236, с. 6-7].

Інституційне забезпечення ППП у країнах ЄС не є уніфікованим і залежить від багатьох факторів. Європейська комісія виступає проти специфічного регулювання та формалізації публічно-приватного партнерства, при цьому вимагається дотримання принципу однакового ставлення як до публічного, так і до приватного партнера та їх рівних прав, що ґрунтуються на укладеній угоді.

Правова база публічно-приватного партнерства у країнах ЄС сформувалася у двох напрямках. У деяких державах існують спеціальні закони (Греція, Ірландія, Латвія, Румунія, Словенія, Польща, Хорватія) або інші документи (положення, укази, резолюції) щодо ППП, а в інших – ці правовідносини регулюються такими правовими інститутами, як концесії, публічні закупівлі,

державна та муніципальна власність. Отже, у таких країнах, як Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Іспанія, Італія, Литва, Нідерланди, Словаччина, Фінляндія, Швеція немає спеціального закону про ППП, але у деяких із них у законодавство безпосередньо запроваджені директиви ЄС.

Європейське право висуває вимоги до публічності щодо укладання урядових та муніципальних контрактів, але жодних спеціальних правил щодо змісту, формату, модифікації договорів ППП в ЄС не встановлено. При виборі форми публічних закупівель та оцінці пропозицій приватних партнерів публічній адміністрації рекомендується використовувати спеціальні аналітичні інструменти, які мають назву «Публічно-приватний порівняльник» (*Public-Private Comparator, PPC*) [264] та «Порівняльник для громадського сектору» (*Public Sector Comparator, PSC*) [263]. *PPC* призначений для виявлення переваг і недоліків різних сценаріїв (публічного, приватного або змішаного) впровадження великих урядових проєктів для вибору найкращого з них. Цей інструмент застосовується з 2002 р., що привело до більш свідомого розгляду варіантів та, відповідно, до збільшення доданої вартості для уряду. *PSC* повинен використовуватися урядами при прийнятті рішень для перевірки, чи пропонує приватна сторона збільшення співвідношення цінності та витрат (*value-for-money*), порівнюючи з найбільш ефективною формою публічних закупівель.

У країнах ЄС існують різні підходи до визначення органів, відповідальних за здійснення процедур публічно-приватного партнерства. Це можуть бути спеціальні урядові органи (підрозділи агентств управління державним майном, дирекція контрактів та ін.), а також публічні адміністрації та галузеві органи. Практикується і створення експертних комітетів (Бельгія, Латвія, Литва, Іспанія, Словенія).

Звертає на себе увагу об'єктивне і зважене відношення європейських інституцій до ППП, що особливо помітно зі змісту Спеціальної доповіді Європейської палати аудиторів 2018 р. «Публічно-приватне партнерство в ЄС – поширені недоліки та обмежені вигоди». На основі проведеного аудиту 12 національних проєктів ППП з використанням фондів ЄС був зроблений висновок, що ППП надало можливість публічним органам реалізувати широкомасштабні інфраструктурні проєкти за допомогою єдиної

процедури. Проте зросли ризики недостатньої конкуренції, що послаблювало позицію адміністрації у переговорах. Реалізація частини проектів супроводжувалася значними витратами часу на узгодження позицій сторін, але це не убезпечило від недостатньої підготовки проектів та укладання неефективних договорів. Як і у випадку традиційних закупівель, для більшості перевірених ППП були характерні затримки на етапі будівництва та зростання витрат, що зменшило ефективність реалізації проектів.

Крім того, попередній аналіз часто ґрунтувався на занадто оптимістичних сценаріях щодо майбутнього попиту на послуги та можливостей використання інфраструктури, в результаті чого проектні рівні її використання були суттєво (на 35-70%) нижчими за прогнози. Для більшості проектів, що перевірялися, форма ППП обиралася без попереднього порівняльного аналізу альтернативних варіантів, таким чином, не було доведено, що саме вона максимізує співвідношення цінності та витрат і захищає суспільні інтереси. Розподіл ризиків між публічними та приватними партнерами часто був невідповідним, неузгодженим та неефективним [269, с. 9-10].

Отже, можна зробити висновок, що успішна реалізація проектів публічно-приватного партнерства потребує значної адміністративної спроможності, яка може забезпечуватися лише через відповідні інституційні та правові межі і багаторічний досвід у цій сфері. Саме тому цікавим й корисним для України є досвід становлення та розвитку ППП в інших посткомуністичних країнах, який потрібно зважено застосовувати, враховуючи як здобутки, так і певні невдачі.

2.1. Суперечності процесу запровадження публічно-приватного партнерства у Республіці Болгарії

Досвід Республіки Болгарія у сфері публічно-приватного партнерства ще не став предметом окремого дослідження в Україні, хоча зазначена тематика серед болгарських учених є доволі популярною: варто згадати роботи А. Бойкова [7], Є. Кенева [62], Д. Марчевої [72], М. Славової [142], Д. Тодорової [149] та інших. Звернення до вивчення болгарського досвіду розвитку ППП є цікавим саме через дискусійність цієї проблематики в Болгарії. Зокрема, заслуговують на увагу питання визначення змісту ППП, виокремлення позитивних і негативних його сторін, мотивація

прийняття окремого закону про публічно-приватне партнерство чи регламентування його через закон про концесії та ін.

Слід зазначити наявність у Болгарії певної практики публічно-приватної співпраці на початку 1990-х років (орендні відносини, державні контракти, лізинг, підприємства з державною участю тощо). Перший Закон про концесії у цій країні було прийнято у 1995 р. Концесія у ньому визначалася як надання особливих прав на користування об'єктами державної власності та надання дозволу на проведення діяльності, на яку встановлено державну монополію. Законом про концесії 2006 р. було вже враховано підходи Європейського Союзу до регулювання публічно-приватного партнерства. Концесія у ньому визначена як право на експлуатацію об'єкта та/чи надання публічної послуги, надане концесієдавцем компанії-концесіонеру, за умови зобов'язання концесіонера будувати, управляти і підтримувати об'єкт концесії або управляти послугою на власний ризик [35].

Основними мотивами державної участі в проектах ППП є прагнення оптимізувати витрати бюджету за рахунок залучення коштів приватних інвесторів, а також використання досвіду бізнесових структур для створення спільних об'єктів та управління ними. Тому в ході переговорного процесу щодо вступу Болгарії до Європейського Союзу, як під впливом європейських інституцій, так і внаслідок необхідності створення практичного інструменту для освоєння єврофондів, у суспільній свідомості посилювалося переконання щодо корисності розвитку публічно-приватного партнерства та необхідності прийняття спеціального закону щодо нього. У процесі адаптації болгарського права до європейських стандартів поняття «публічно-приватне партнерство» стало використовуватися в наукових дослідженнях, лексиці публічної адміністрації, а відтак – і при підготовці проектів нормативно-правових актів.

З іншого боку, існувала й низка проблем та неузгодженостей. Так, попередній досвід країни у сфері ППП був незначним і полягав, переважно, у використанні концесій (аеродроми у м. Бургас та м. Варна, порти, збір побутового сміття у м. Софія тощо). Тому доволі складні процедури оформлення та реалізації ППП насторожували як публічні, так і бізнесові структури.

Все це вимагало активізації дій влади. У січні 2006 року урядом С. Станішева було оголошено старт грантової схеми пу-

блічно-приватного партнерства у межах спільного проекту з ЄС, четверту частину мільйонного бюджету якої було надано Міністерством економіки та енергетики. Управління проектом здійснювалося міністерством спільно з Делегацією Європейської Комісії в Болгарії та приватними партнерами. Міністерством було організовано семінари в Плевені, Старій Загорі та Софії з метою обговорення наявної практики та перспектив розвитку ППП.

З початку 2006 р. у Болгарії у відкритому доступі почав функціонувати електронний національний реєстр концесій, який надавав повну інформацію про 848 концесійних договорів, укладених до того часу. При цьому 289 договорів були державними (за напрямками: міністерство економіки та енергетики – 69 договорів, міністерство регіонального розвитку – 168 договорів, міністерство охорони навколишнього середовища – 46 договорів), а 559 – муніципальними [84].

У 2008 році створено парламентську групу з підготовки законопроєкту про публічно-приватне партнерство, до якої увійшли представники уряду, бізнесу та громадськості. З метою привернення уваги громадськості й бізнесу до ППП було організовано низку форумів та наукових конференцій. Так, у листопаді 2009 р. проведено Першу національну конференцію «Публічно-приватне партнерство для розвитку общин», де було обговорено правові межі ППП, економічні моделі проєктів, умови проєктного фінансування надання публічних послуг та ін. У 2006 р. під час дискусійного форуму голів общинських рад (органів місцевого самоврядування у Болгарії) «Публічно-приватне партнерство та общинські ради – нормативна рамка, практики та рішення» учасникам роз'яснювалися найчастіші помилки у розумінні ППП:

- ППП і приватизація – це одне й те саме (пояснювалася близькість, але не тотожність цих понять);

- вступаючи в ППП, органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) втрачають контроль над наданням відповідних послуг (вказувалося, що ОМС не відмовляються від проведення своєї політики та регулювання надання послуг; вони встановлюють основні правила та можуть так сформувати публічно-приватне партнерство, щоб воно відображало їх цілі, політику та норми);

- ППП стосується лише інфраструктурних проєктів (відзначалося, що ППП може бути ефективним та інноваційним

способом надання широкого спектру послуг та створення різних об'єктів ОМС);

- основна причина для організації публічно-приватних партнерств – бажання уникнути боргів (наголошувалося, що основні причини участі ОМС у ППП пов'язані з перевагами більшої ефективності, скорочення строків виконання, доступу до інновацій та, зрештою, кращої якості обслуговування внаслідок посилення конкуренції);

- у публічно-приватних партнерствах якість послуг погіршується (доводилося, що якість послуг не залежить від того, надаються вони традиційним шляхом чи за допомогою ППП; ОМС можуть встановлювати в умовах контракту вимоги щодо якості та механізм здійснення контролю якості);

- персонал ОМС програє у випадку запровадження ППП (визнавалося, що іноді працівники побоюються ППП через можливість втрати роботи або зменшення зарплати; проте зарубіжний досвід свідчить про зростання у випадку ППП ефективності діяльності публічної адміністрації, у чому мають бути зацікавлені всі її працівники);

- вартість послуг буде підвищена, щоб забезпечити прибуток приватного партнера (зазначалося, що ОМС вступить у ППП лише у тому випадку, якщо вартість надання послуги буде нижчою або якщо приватний партнер зможе надати більш якісну послугу за тією ж ціною);

- місцеве самоврядування може фінансувати проект з меншими витратами, ніж приватний сектор (відмічалося, що це дійсно може бути так, але не завжди; метою ОМС має бути врахування всіх переваг ППП);

- у ППП є лише два партнери (доводилося, що хоча формально у ППП беруть участь дві сторони, воно не може бути успішним без підтримки кінцевих споживачів послуги та працівників, які її надаватимуть) [132, с. 13-15].

Одночасно активно розроблялося методичне забезпечення ППП, яким на той час займалося Міністерство фінансів Республіки Болгарії. Зокрема, у 2006 році ним було підготовлено перші методичні матеріали з питань функціонування ППП [77]. У 2007 р. Центр дослідження демократії оприлюднив змістовні інформаційні матеріали щодо правової бази ППП, в яких було розкрито

його визначення та процедуру, а також наведено приклади успішного його розвитку в європейських країнах [118].

У 2009 р. Міністерство фінансів видало нові методичні рекомендації для організації публічно-приватного партнерства, які цікаві окресленням переваг ППП. До них віднесені: орієнтація на надані послуги (результати), а не на методи і активи, за допомогою яких це досягається; ефективне залучення приватного капіталу; прискорене надання публічної послуги; довготермінове бюджетне планування; поділ ризиків; використання вмінь та знань приватного сектора; удосконалення планування та оцінювання завдяки використанню послуг консультантів та експертів; ефективне використання залучених публічних коштів [78].

У той самий період болгарськими вченими було проведено низку фундаментальних досліджень, в яких теоретичні аспекти ППП розглядалися з урахуванням зарубіжного досвіду. Прикладом може бути популярна в Болгарії монографія Є. Кенева [62], де простежено історію виникнення ППП, надано його дефініцію, проаналізовано принципи, визначено моделі, джерела фінансування та ін. Цікавим є аналіз досвіду ППП у Великій Британії, інших країнах Західної Європи, досягнення і проблеми посткомуністичних країн (Чехії, Угорщини, Польщі, Болгарії). Науковці наголошували і на значній ролі адміністративної сторони публічно-приватного партнерства. Так, на думку Д. Марчевої, поняття ППП в термінологічному аспекті знаходиться близько до поняття «адміністративний договір»: обидва укладаються з метою певного публічного інтересу, у них виникають нетипові для публічного суб'єкта горизонтальні правовідносини, обидва правові інститути є міждисциплінарними і об'єднують імперативні та диспозитивні правила [72].

У березні 2010 р. юристи Д. Лазарова та Н. Шумарова закликали до зваженого вирішення проблеми, допускаючи як прийняття нового закону щодо публічно-приватного партнерства, так і внесення змін до діючого Закону про концесії, вказуючи водночас на важливість використання не лише коштів, а й досвіду та ноу-хау приватних партнерів [64].

Незважаючи на усвідомлення необхідності ППП для забезпечення розвитку інфраструктури (транспорт, сфера водопостачання, соціальна сфера), пріоритети урядів Болгарії були скон-

центровані на збільшенні використання фондів ЄС та коштів державного бюджету. Діяльність урядів щодо підтримки ППП була непослідовною, часто ігнорувалися прийняті рішення не лише попередників, а й власні. Ілюстрацією саме цієї непослідовності є прийняття закону про публічно-приватне партнерство, його критика аж до пропозицій наступного уряду про його скасування, зрештою, скасування закону у 2017 р. та дискусії щодо цього процесу.

Слід звернути увагу, що період після вступу Болгарії до Європейського Союзу (01.01.2007 р.) був складним як для ЄС, так і для всіх його членів, що пов'язано з новими викликами (фінансова криза, проблема біженців, загострення політичної ситуації тощо). За цей час у Болгарії змінилося кілька урядів, які по-різному відносилися до питань законодавчого унормування ППП, при цьому не заперечуючи його значення.

Ініціаторами розробки та прийняття спеціального закону про публічно-приватне партнерство стали урядові структури та окремі органи місцевого самоврядування. Так, у червні 2010 р. кмет (мер) м. Стара Загора, професор С. Танчев писав, що муніципалітет цього міста причетний до впровадження першої у Болгарії концесії та створив відділ публічно-приватного партнерства. Проте «відсутність спеціального Закону про ППП, який би широко відкрив ворота для стимулювання співпраці між бізнесом та адміністраціями, є серйозною проблемою» [14]. З ініціативи общини Стара Загора 18 червня 2010 р. у Народних зборах Болгарії відбулася дискусія щодо необхідності нового закону та його змісту.

Зусилля уряду щодо розвитку публічно-приватного партнерства підтримувалися зарубіжними інституціями та їх болгарськими партнерами. Так, навесні 2011 р. Європейським інститутом стратегії і політики було організовано суспільну дискусію щодо ППП та використання європейського досвіду в Болгарії. У виступах співзасновника цього інституту, автора вже названої нами монографії з цієї тематики професора Є. Кенева наголошувалося, що в умовах кризи публічно-приватне партнерство може допомогти державі знизити витрати та поділити ризики з приватним сектором.

18 травня 2011 р. Міністерство фінансів опублікувало проект Закону про публічно-приватне партнерство, обговорення якого на-

було політичного характеру: зокрема, лунали зауваження опозиції щодо ініціювання прийняття цього закону з боку МВФ [115].

Огляд болгарської преси та інтернет-ресурсів тих років свідчить про наявність дискусії щодо корисності ППП та необхідності прийняття окремого закону. Так, у лютому 2012 р. у публікації з промовистою назвою «Схема пограбування суспільства» журналіст І. Аладжев виступив проти розвитку публічно-приватного партнерства та прийняття окремого закону про ППП, наголошуючи, що у Західній Європі публічно-приватне партнерство потерпіло фіаско. Він вважав найбільш істотним недоліком ППП те, що у довгостроковій перспективі інфраструктура, побудована і підтримувана приватною компанією, коштуватиме для публічного сектора набагато дорожче, ніж якщо вона буде реалізована урядом або муніципалітетом. На його думку, ППП є основою для розвитку корупції, крім того, завжди існує можливість банкрутства приватного партнера (часто спровокована ним), що примушує публічний сектор брати на себе відповідальність [3].

Запекла дискусія тривала також і на етапі обговорення проекту у Народних зборах Болгарії. Так, незалежний депутат Г. Терзійський заявив про несистемність змісту закону, зазначаючи, що «здається, що закон правила асистентка Гаррі Поттера. Взято дрібку із Закону про концесії, ще одну – від Закону про публічні закупівлі, одну – від Закону про публічне партнерство і все це включено до проекту Закону про публічно-приватне партнерство» [4].

Незважаючи на зазначені суперечки, після прийняття Закону про публічно-приватне партнерство, який набрав чинності з 1 січня 2013 р., проводилася активна роз'яснювальна робота як з представниками публічної адміністрації, так і політичними партіями, що підтримували закон. Наприклад, у Варні таку дискусію організували представники партії ГЕРБ, наголошуючи на корисності закону для общин.

Закон про публічно-приватне партнерство [37] складався з дев'яти розділів (загальні положення; діяльність, що становить публічний інтерес, об'єкти та суб'єкти ППП; планування, звітність і публічність ППП; процедура здійснення ППП; укладення та реалізація договору про ППП; економічний баланс в угоді про ППП; оскарження та вирішення суперечок; особливі положення). Ним було передбачено розробку Національної програми публіч-

но-приватного партнерства та Плану реалізації програми на 2014-2020 рр., а об'єднаним радам доручалося доповнити програми реалізації планів розвитку об'єднань розділом про ППП. Метою закону визначалося сприяння розвитку надання високоякісних і доступних публічних послуг через ефективне використання публічних коштів; залучення приватних інвестицій, створення гарантій захисту публічних активів і ефективного управління публічними коштами при здійсненні ППП. При здійсненні закону повинні реалізуватися принципи публічності, прозорості, вільної і лояльної конкуренції, недопущення дискримінації, рівноправності та пропорційності.

Одночасно із Законом вводилися в дію затверджені урядом Правила застосування Закону про публічно-приватне партнерство [117]. Правила публічно-приватного партнерства прийняті і в об'єднаннях, де реалізовувалися відповідні проекти. Наприклад, радою об'єднання Радомир такі правила прийнято у 2013 р. [81], причому наголошувалося, що їх розроблено з урахуванням зарубіжної практики та права ЄС.

У 2012 р. ситуація зі спроможністю ряду країн Східної Європи та СНД (СЄСНД) реалізовувати інфраструктурні публічно-приватні партнерства була досліджена Аналітичною групою журналу «Економіст» (*The Economist Intelligence Unit, EIU*) на основі розробленого нею бенчмаркінгового індексу *Infrascope* [203]. Стосовно Болгарії відмічалося: за період 2001–2011 рр. у країні було впроваджено 26 ППП в енергетиці та транспортному секторі на загальну суму 3,4 млрд доларів США, без жодного випадку скасування договорів після визначення приватного партнера. Найчастіше здійснювалися проекти «зеленого поля», причому найбільші інвестиції спрямовувалися в енергетичний сектор.

Серед сильних сторін Болгарії зазначалося те, що закони та положення щодо участі приватного сектора у торгах і тендерах узгоджуються зі стандартами ЄС, і уряд постійно покращує їх якість. Кредитний та платіжний ризики уряду були низькими внаслідок невеликого державного боргу (близько 15% ВВП у 2011 р.). Ринки капіталу також були достатньо розвинені для забезпечення внутрішнього фінансування інфраструктурних проектів.

Слабкими сторонами визначалися недостатня інституційна підтримка нагляду, планування та регулювання ППП. Політична

підтримка вважалася обмеженою, і реалізовані проекти зазнавали труднощів, а укладені угоди переглядалися. Не існує окремого органу щодо впровадження ППП, а задіяні організації не мають адекватних комерційних та фінансових навичок, а також захисту від зайвого політичного впливу. Розподіл ризиків, зазвичай, недостатньо зрозумілий.

Відповідно, індекс *Infrascope* Болгарії склав 45,5 балів (зі 100 можливих) і їй було присвоєно 13-й рейтинг у досліджуваному регіоні (серед 25 країн) з результатами за окремими напрямками, відображеними на рис. 2.1.

Отже, загалом, ситуація у країні була сприятлива для розвитку ППП, але вже у 2014 р. урядом П. Орешарського було підготовлено проект закону про скасування Закону про публічно-приватне партнерство, де вказувалося, що в останньому застосовано обмежений підхід до сфери регулювання, передбачено складний підхід до планування й здійснення ППП. Зазначалося, що він відповідає принципам, але не враховує практики здійснення ППП в країнах ЄС, а також недостатніми є стимули для партнерів, не виписані критерії включення проектів до стратегічних регіональних документів, немає вимоги щодо формування реєстру проектів ППП. Крім того, недостатньо розробленими були підзаконні нормативно-правові акти. Тому пропонувалося одночасно зі скасуванням цього закону внести зміни і доповнення до законів про державну власність, про общинну власність, про концесії та ін.



Рис. 2.1. Результати оцінки спроможності Болгарії та країн СЕСНД у сфері ППП у 2012 р. [203, с. 40-41]

Варто зазначити, що й науковці цей закон визнали невдалим і критикували через невідповідність європейській практиці (зокрема, в країнах ЄС прийнято створення спеціального органу регулювання ППП – дирекції чи агентства, які акумулюють досвід, організують методичну допомогу, створюють бази даних, готують проекти змін до нормативно-правових актів тощо), вузьку сферу регулювання, недостатні гарантії для бізнесу та ін.

Показовою є суперечлива оцінка ситуації, що була надана під час бурхливих дебатів у парламенті в червні 2014 р. перед голосуванням за пропозицію про скасування Закону [82]. Так, у виступі депутата М. Микова (Коаліція «За Болгарію») Закон про публічно-приватне партнерство названий мертвонародженим, непрацюючим і типовим прикладом прагнення до надмірної регуляції. П. Шопов (Коаліція «Атака») назвав цей Закон антиконституційним, спрямованим на розкрадання державного майна. Водночас, С. Маджарова (Громадяни за європейський розвиток Болгарії – ГЕРБ) відзначила, що закон був потрібен, міг би бути ефективним і лише невиконання Радою Міністрів передбаченої у Законі розробки підзаконних нормативно-правових актів та її байдужість призвели до проблем. На думку Е. Радева (ГЕРБ), Закон про публічно-приватне партнерство підвищив рівень публічності прийняття рішень і поклав край розкраданню як державної, так і комунальної власності, яке мало місце в попередньому десятилітті.

Тоді ж у Болгарії було презентовано Стратегію розвитку державної адміністрації на 2014-2020 рр. «Працюємо для людей», якою до стратегічних цілей було віднесено й управління партнерськими відносинами з громадянами та бізнесом. Вказувалося на необхідність зменшення адміністративного тиску, стандартизації та уніфікації вимог до документації при наданні послуг. Було наголошено, що значні перспективи має аутсорсинг функцій публічної адміністрації щодо бізнесу. Стратегія чітко зазначала зростання ролі публічно-приватного партнерства у суспільному розвитку, що вимагало удосконалення нормативно-правової бази, поширення кращої практики та посилення адміністративної підтримки ППП.

Серед інших запланованих напрямів варто виокремити такі:

- проведення регулярних оглядів для зменшення адміністративного та регуляторного навантаження на бізнес;
- ідентифікація публічних функцій, до реалізації яких можливо залучати бізнес;

– підвищення спроможності адміністрації здійснювати публічно-приватне партнерство та обізнаності громадськості щодо ППП [133, с. 53-54].

Втім, зміни до Закону про публічно-приватне партнерство, які було внесено у лютому 2016 р., викликали бурхливу дискусію. Так, в оглядовій публікації у липні 2016 р. можливість скасування Закону про ППП та прийняття нового Закону про концесії оцінювалася як підрив основ Третьої болгарської держави [89]. На думку учасника дискусій О. Трифонова, новий закон дозволить приватним корпоративним концесіонерам колонізувати общини; він суперечить документам ЄС, оскільки звужує простір ППП. Критично оцінили законопроект й інші учасники дискусії. Зокрема, професор К. Петков відзначив загрозу остаточного переходу публічних ресурсів до приватного сектора, насамперед іноземного, та розкритикував спробу зведення публічно-приватного партнерства лише до концесій.

Гострі дискусії щодо проекту нового закону, внесеного 30 травня 2017 року Д. Кириловим та групою депутатів, відбулися у болгарському парламенті вже 1 червня. У змістовному обґрунтуванні законопроекту Дирекцією «Економічна та соціальна політика» наголошувалося, що він повністю відповідає документам ЄС і регулює загальний процес стратегічного планування, підготовки та виконання концесій на будівництво, концесій на послуги та концесій на використання. Вказувалося також, що перевагою нового закону є відсутність необхідності у прийнятті нормативних актів щодо його реалізації [38].

Зрештою, у листопаді 2017 року Народні збори Болгарії в останні дні своєї роботи прийняли новий Закон про концесії, який набув чинності з 1 січня 2018 року [36]. Новим Законом було скасовано дію Закону про концесії (2006) та Закону про публічно-приватне партнерство (2013) і внесено зміни до низки інших нормативно-правих актів. Але вже в наступні дні відбулися протести проти введення цього закону в дію. Так, коаліція неурядових організацій та громадянські групи «За збереження природи в Болгарії» закликали Президента Р. Радева накласти на Закон вето та організували протести біля Адміністрації Президента.

Отже, впродовж п'яти років (з 1 січня 2013 р. до 31 грудня 2017 р.) ППП в Болгарії формально регулювалося Законом про пу-

блічно-приватне партнерство, який критикувався як під час обговорення його проекту, так і після його прийняття. Скасування Закону супроводжувалася акціями як на його підтримку, так і проти нього.

У 2016 році, ще до прийняття у Болгарії нового закону, *EIU* виконало друге дослідження середовища розвитку публічно-приватного партнерства по регіону, до якого була включена ця країна, – Східна Європа, Центральна Азія та Південне й Східне Середземномор'я (СЄЦАПСС) [204]. Результати його засвідчили, що вартісні обсяги договорів інфраструктурних ППП у Болгарії за період 2012-2016 років суттєво знизилися, більш ніж удвічі, порівнюючи з 2000-ми роками. Це пояснювалося тим, що на той час європейські структурні та інвестиційні фонди виступали кращим джерелом фінансування нової інфраструктури, включаючи автомобільні дороги, водопостачання та каналізацію. Тендер для аеропорту у Софії було скасовано, а тендер на аеропорт другого за величиною міста Болгарії, Пловдиву, не вдався через недостатній інтерес інвесторів [204, с. 25].

У звіті *EIU* відмічалася, що проекти ППП у Болгарії продовжують реалізовуватися відповідно до Закону про концесію 2006 року, оскільки Закон про публічно-приватне партнерство виявився недієздатним. У країні так і не було створено спеціального органу, який би повністю відповідав за підготовку та реалізацію ДПП, не було визначено державного органу, який би здійснював контроль за виконанням концесій, тобто інституційні умови суттєво погіршилися, порівнюючи з вимогами ЄС. Результати визначення індексу *Infrascope* у 2016 році для Болгарії подані на рис. 2.2.

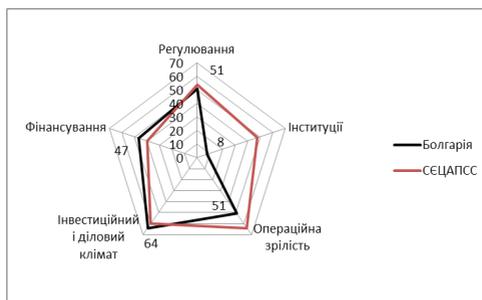


Рис. 2.2. Результати оцінювання середовища для розвитку ППП у Болгарії та у країнах СЄЦАПСС у 2016 році [204, с. 25]

На думку авторів звіту, одним із викликів є ідеологічні розбіжності щодо ППП в Болгарії, включаючи громадський скептицизм щодо залучення приватних партнерів до надання публічних послуг. Концесії та приватизація негативно сприймалися деякими неурядовими групами та групами громадянського суспільства, а спроби укласти великі контракти широко дискутувалися. Публічній стороні також не вистачало досвіду структуризації ППП з використанням найкращих міжнародних практик.

Одночасно, варто зазначити, що у Болгарії як на урядовому рівні, так і громадськістю та бізнесом усвідомлюється необхідність розвитку ППП. Зокрема, на організованій у вересні 2018 року Міністерством регіонального розвитку і благоустрою міжнародній конференції «Можливості й перспективи розвитку публічно-приватного партнерства» за участю представників міжнародних структур, болгарської адміністрації та науковців наголошувалося на значущості ППП для реалізації важливих для суспільства інфраструктурних проектів (магістралі, тунелі, мости, порти тощо), на будівництво яких не вистачає державних коштів та фінансування з проектів ЄС. Важливо, що у виступі заступника міністра В. Йовева йшлося про потрібне партнерство: між державою і громадами, з одного боку, та бізнесом, з іншого. Наголошувалося на перспективі залучення в межах ППП й іноземних компаній [57].

Ще одним прикладом актуальності проблематики ППП може слугувати введення її до навчальних програм закладів вищої освіти Болгарії. Так, курс «Публічно-приватне партнерство» викладається у Новому болгарському університеті (м. Софія) як складова докторської освітньо-наукової програми. Розробники курсу проф. Н. Арабаджийський та гол. ас. М. Караджова особливу увагу звертають на застосування норм права та практичного досвіду ЄС.

Щодо нового Закону про концесії, то у ньому види концесій, залежно від їх об'єкта, поділяються на три групи: концесія на будівництво, концесія на послуги та концесія на використання державної або комунальної власності. Останній вид концесії передбачає, що орган публічної адміністрації надає суб'єкту економічної діяльності право здійснювати певну господарську діяльність з об'єктом, який є державною або муніципальною влас-

ністю. Концесіонер сплачує концесійний збір і зобов'язується виконати інвестиційну програму, яка забезпечує обслуговування об'єкта в експлуатаційній придатності.

Метою закону є забезпечення розвитку якісної та доступної інфраструктури та публічних послуг через партнерство між державними органами та приватними структурами; задоволення суспільних потреб шляхом залучення приватних інвестицій у будівництво та надання якісних публічних послуг; забезпечення ефективності і результативності використання державних коштів і коштів з європейських структурних та інвестиційних фондів і програм; забезпечення економічної ефективності в управлінні державною власністю для захисту інтересів громадян і суспільства. Відповідно до пункту 2 статті 39 Закону про концесії, міністр фінансів здійснює державну політику щодо ефективного та результативного використання державних коштів при плануванні та виконанні концесій.

Сьогодні у Болгарії продовжується дискусія щодо шляхів зростання економіки та вирішення соціальних питань. Так, відомий своїми критичними публікаціями з питань економічного розвитку та реалізації проектів ППП економіст О. Трифонов в одній зі своїх публікацій звертає увагу на низький рівень надій болгар на успішний розвиток. На його думку, для цього є кілька причин, серед яких: непрозоре, неаргументоване виділення державних коштів для субсидій чи збільшення капіталу приватних структур; низький рівень бачення урядом перспектив розвитку економіки держави; погане управління публічними ресурсами та публічною власністю; високий рівень корупції тощо. Вказувалося, зокрема, на необхідність розвитку державно-приватного партнерства у науковій сфері, що не може здійснюватися через концесії, а скасування Закону про державно-приватне партнерство порівнювалося автором з легальним саботажем [150].

Втім, проведений у 2017 році Світовим банком аналітичний огляд спроможності урядів 135 країн світу щодо підготовки, забезпечення та управління договорами публічно-приватного партнерства засвідчив, що Болгарія, у цілому, відповідає середньому рівню показників по своїй групі країн (Європа та Центральна Азія, ЄЦА) [262, с. 92]. Основні стадії реалізації ППП оцінювалися експертами за 100-бальною шкалою, де показник 100 означав

відповідність найкращій міжнародній практиці, а «нуль» – передбачав широке поле для вдосконалення. Для Болгарії підготовка угод була оцінена у 43 бали (при середньому рівні по ЄЦА – 50), забезпечення ППП – у 84 бали (при середніх 67), управління проектами – у 54 бали (при середніх 52), поведження з пропозиціями, отриманими від бізнесу, – у 67 балів (при середніх 53). Отже, найгірший показник зафіксований за першим параметром, що стало наслідком, переважно відсутності розробленої методології предпроектного аналізу – економічного, фінансового, ризиків, середовища, порівняльного (*value-for-money*), що ставить перед публічною адміністрацією Болгарії завдання покращення практики підготовки угод публічно-приватного партнерства для підвищення їх результативності та ефективності.

Таким чином, вивчення болгарського досвіду запровадження та розвитку публічно-приватного партнерства свідчить, що це об'єктивний процес, який має певні традиції у багатьох країнах світу, але активізований лише у наші дні. Підготовка до вступу в ЄС та можливість отримувати фінансову підтримку й інші ресурси сприяють розвитку економіки, вирішенню соціальних та культурних проблем, що полегшується завдяки запровадженню ППП.

Розглядаючи ППП як позитивний процес, який поглиблюється й позитивно впливає як на державу, так і на бізнес та громадянське суспільство, водночас, маємо пам'ятати й про можливі недоліки, які можуть бути наслідком складнощів процедури, правової невизначеності, впливу людського фактора та ін. Досвід Болгарії свідчить про необхідність врахування думки громадськості та бізнесу при розробці нормативно-правових актів з метою уникнення їх надмірної складності, впровадження зайвих вимог, визначення занадто вузьких меж дій та інше. На думку болгарських учених, пріоритетним у сфері дослідження ППП залишаються такі напрями: координація публічно-приватних інтересів, зважаючи на обмеженість ресурсів, глобалізацію та лібералізацію економіки; кооперування публічних органів з дрібними та середніми підприємствами; баланс економічних, соціальних та екологічних цілей; аналіз прикладів успішних та невдалих проектів з метою врахування їх результатів на практиці.

2.2. Становлення та розвиток публічно-приватного партнерства у Республіці Польщі

Республіка Польща міжнародними експертами та науковцями оцінюється як одна з посткомуністичних країн, яка найбільш успішно просувається на шляху запровадження та розвитку публічно-приватного партнерства. На наш погляд, для врахування цього позитивного досвіду для нашої країни важливо простежити генезис ППП у Польщі, виокремити проблеми, що виникали під час розробки та імплементації його нормативно-правової бази, формування інституційного середовища, розкрити шляхи та механізми оптимізації публічно-приватного партнерства, які пропонуються польськими колегами у наші дні.

Вивчення великого обсягу публікацій дозволяє зробити впевнений висновок, що у Польщі проблематика ППП є надзвичайно популярною і висвітлюється як у монографічних дослідженнях, періодичних наукових виданнях, так і у навчальних посібниках та методичних матеріалах. Серед авторів найбільш відомі Д. Адамек-Низка, Й. Антонюк, П. Бліхарц, В. Бродзяна, К. Бржозовська, М. Вавржиняк, А. Ваховська, М. Вимисловська, М. Велонський, М. Гасовська, І. Нербст, Я. Дзеканський, О. Дзюрховська, М. Завадська, М. Кая, А. Квітковська-Мурзін, Б. Корбус, А. Копанська, Є. Корчак, Т. Корчинський, Т. Крижановський, М. Кулеша, М. Лакомій, В. Олашек, Ю. Пржеданська, С. Сковрон, А. Трела, А. Ферек, Р. Чеслак, П. Цеглен, А. Ценкір, Д. Хайдис, Є. Хеда, Й. Яструб та ряд інших.

З точки зору правового забезпечення та ролі публічного сектору у процесі розвитку ППП, варто відзначити праці таких авторів, як М. Бітнер, А. Блас, Я. Боць, Я. Глумінська-Павлік, Л. Дзевічка-Бокун, Я. Зіммерман, З. Кмецяк, Д. Кийовський, Н. Лежак-Недбалець, Я. Литовський, М. Рипіна, П. Сувай та інші. На думку польських учених, ППП відрізняється від традиційно використовуюваного методу надання публічних послуг, передбачаючи створення необхідної для реалізації цієї мети інфраструктури. Формула ППП передбачає також фінансування надання публічних послуг із залученням приватного капіталу. У публічного партнера залишається відповідальність за рівень та якість надання послуг. Такий поділ обов'язків дозволяє створювати для

приватних структур новий прибутковий простір, а публічним партнерам – значно підвищити ефективність та результативність публічних послуг, незважаючи на відсутність у них необхідних ресурсів [215, с. 5].

Важливим джерелом інформації для дослідників є публікації документальних та статистичних даних про стан ППП, які щороку оновлюються. Створення й аналіз баз даних про публічно-приватне партнерство здійснюється у Польщі відповідно до урядової політики щодо його розвитку та до Закону про публічно-приватне партнерство, що встановлює нові правила моніторингу інвестицій у цій сфері. Найповнішими інформаційними базами є база інвестиційних намірів та база проектів ППП, за якими укладені контракти [168]. Перша містить перевірений і актуалізований перелік інвестицій, як офіційно оголошених, так і запланованих до реалізації у найближчому майбутньому. Ця база на середину 2019 року нараховувала 140 інвестицій і є цінним джерелом інформації для потенційних приватних партнерів, фінансових установ та банків щодо типу, обсягу та масштабу, а також напрямів розміщення запланованих інвестицій у межах ППП.

База проектів ППП, за якими укладені контракти, містить всі угоди, визначені Міністерством інвестицій та розвитку, які були укладені у Польщі відповідно до Закону про публічно-приватне партнерство від 2008 року, Закону про концесії на будівельні роботи або послуги від 2009 року, зараз вже скасованого, та Закону про концесійний договір на виконання будівельних робіт або послуг, що замінив попередній у 2016 році. На середину 2019 року у цій базі обліковувалося 135 угод ППП.

Змістовними також є матеріали Департаменту публічно-приватного партнерства Міністерства інвестицій та розвитку [194].

Аналізуючи інституціалізацію публічно-приватного партнерства у Республіці Польщі, варто відразу ж наголосити, що вона здійснювалася з урахуванням не лише зарубіжного, а і власного досвіду. Ще у період соціалізму там існувала практика створення підприємств змішаної форми власності. Більш того, як наголошує Я. Чеда [184, с. 44] з посиланням на публікацію Б. Дзембовського [196], вже у міжвоєнний період муніципальні підприємства у Польщі, з огляду на організаційно-правову фор-

му їх створення, містили риси сучасного ППП. Але сам термін «публічно-приватне партнерство» став застосовуватися у період європеїзації країни, у результаті реалізації програм європейської допомоги. Поширенню цього поняття сприяли науково-практичні конференції, публікації у наукових та популярних виданнях, навчальні семінари тощо

Труднощі фінансування публічних ініціатив та пошуки інвестицій вплинули на те, що схема публічно-приватного партнерства була використана у Польщі у дев'яностих роках ХХ століття ще на основі чинного на той час законодавства у сферах адміністративного, цивільного, господарського, житлового, водного права. Так, 10 червня 1994 року було прийнято Акт про публічні закупівлі; діяв з відповідними змінами Цивільний кодекс від 1964 року та ін. Отже, ППП регулювалося на основі цивільно-правових угод, що було характерно й для інших посткомуністичних країн.

Проекти ППП здійснювалися, переважно, на рівні органів місцевого самоврядування і були, головним чином, пов'язані з невеликими за обсягом інвестиціями, спрямованими на вирішення поточних проблем міського господарства. К. Войтович, аналізуючи перші приклади співпраці публічного та приватного секторів у Польщі, називає таке: організація та експлуатація системи водопостачання й каналізації у Гданську (з 1993 р.); модернізація вуличного освітлення у Кракові; оптимізація управління громадським транспортом у м. Каліш; відновлення Старого Міста в Любані; утримання зелених зон в Пулаві; управління муніципальною нерухомістю в Сопоті; організація прибирання міста у Щецині та ін. [307]. Одночасно, на основі прийнятого у 1994 році Закону про платні автомагістралі та про Національний дорожній фонд [298] реалізовувався єдиний проект національного рівня щодо будівництва автомагістралей А1 й А2 загальною вартістю понад 1,0 трлн євро, що вважається одним з найбільших в Європі. Варто наголосити, що незважаючи на подальше формування окремого законодавства щодо ППП, зазначений закон залишається його основною правовою базою щодо проектів у сфері будівництва автомагістралей.

Таким чином, варто відзначити наявність у Польщі певних традицій публічно-приватного партнерства, яке, за визначенням одного з ідеологів польських реформ М. Кулеші, є «нічим іншим,

як наступним втіленням давнього механізму участі приватного сектора у виконанні публічних завдань» [225, с. 7].

Поступово у Польщі утверджувалося переконання у корисності публічно-приватного партнерства. Серед переваг цього виду співпраці для публічного сектора найчастіше називалися такі: активізація інвестиційних процесів у сфері інфраструктури; доступ до інноваційних технологій, що пропонуються приватними партнерами; прискорення реалізації проектів; зменшення загальних витрат; стимул до ефективного виконання завдань; підвищення якості наданих послуг; створення додаткових доходів; підвищення якості публічного управління; кращий розподіл ризиків, пов'язаних з виконанням зобов'язань тощо [225, с. 3].

Порівняння характерних рис реалізації проектів за моделлю ППП і традиційних схем забезпечення надання послуг (табл. 2.1) свідчить про орієнтацію публічно-приватного партнерства на забезпечення надання якісних послуг, що відповідає новій філософії публічного управління.

Таблиця 2.1. Порівняння реалізації проектів за формулою публічно-приватного партнерства і за традиційною схемою надання публічних послуг

Сфера відповідальності	Традиційна схема	Публічно-приватне партнерство
Предмет угоди	Створення активів	Надання послуг
Визначення виду та стандартів послуг	Публічна сторона	Публічна сторона
Склад активів	Публічна сторона	Приватна сторона
Відповідальність за реалізацію проекту	Публічна сторона	Приватна сторона
Управління проектом	Публічна сторона	Приватна сторона
Здійснення фінансування будівництва	Публічна сторона	Приватна сторона
Здійснення фінансування експлуатації	Публічна сторона	Приватна сторона
Ризики	Публічна сторона	Поділяються між сторонами

Джерело: складено авторами на основі [181, с. 32; 226, с. 69]

Саме у період 1990-х років у Польщі почали обговорювати питання щодо необхідності прийняття спеціального закону

для регулювання ППП. Проте частина правників, посилаючись на досвід Великої Британії, де такий закон відсутній, вважали доцільнішим внесення змін та доповнень у вже існуючі нормативно-правові акти. Значну роль в організації дискусій з цього приводу відіграло Міністерство економіки, яке функціонувало у 1999-2002 та 2005-2015 роках. У результаті перемогла перша точка зору – у липні 2005 року у Польщі було прийнято Закон про публічно-приватне партнерство [299]. Мета польських законодавців полягала у створенні чіткої правової основи для ППП для залучення приватних інвестицій у публічний сектор, особливо в галузі інфраструктури, а також для усунення перешкод, які існували на той час у цій сфері та зниження потенційних ризиків. У законі було надано визначення ППП як співробітництва публічної організації та приватного партнера для виконання публічних завдань, що відбувається на визначених законом умовах.

Втім, Закон «Про публічно-приватне партнерство» не почав діяти негайно через відсутність підзаконних актів. Упродовж року було видано такі нормативно-правові акти, як постанова Міністра економіки від 21 червня 2006 року про ризики, пов'язані з реалізацією проектів у межах публічно-приватного партнерства [280]; постанова Міністра економіки від 9 червня 2006 року про обсяг, форми та правила підготовки інформації щодо угоди про публічно-приватне партнерство [281]; постанова Міністра фінансів від 30 червня 2006 року про необхідні елементи аналізу проекту у межах публічно-приватного партнерства [282] та ін.

Варто відзначити, що прийняття цих нормативно-правових актів не призвело до значного зростання інтересу до ППП як з боку органів влади, так і з боку приватного сектора. Незважаючи на впровадження регулювання, практично жоден проект у цій сфері не був реалізований. Причини цього шукали, насамперед, у положеннях Закону, який критикувався за багатьма пунктами: надмірне регулювання процедури реалізації проектів; вимога отримати згоду міністра фінансів у певних ситуаціях й 60-денний термін надання такої згоди, що обмежувало можливість своєчасного здійснення інвестицій; неправильне припущення про те, що проекти ППП слід використовувати лише тоді, коли вони є вигіднішими, ніж інші можливі шляхи реалізації проекту; відсутність чіткого визначення можливості співфінансування проектів з фон-

дів ЄС; складна й об'ємна звітність та ін. Крім того, відчувався брак відповідного досвіду як на стороні публічної адміністрації, так і у бізнесменів.

На думку багатьох практиків, Закон про публічно-приватне партнерство 2005 року не лише не покращив, а навіть погіршив стан справ у цій сфері. Таку ситуацію можна вважати типовою під час пошуків оптимальних варіантів регулювання ППП в посткомуністичних країнах. Прикладом критичного підходу до закону є позиція депутата Сейму Б. П'єчі, який в інтерв'ю виданню «*Sluzba Zdrowia*» у жовтні 2005 року у публікації з промовистою назвою «Публічно-приватне партнерство чи потворність?» заявив: «Звичайно, я боюся можливих відхилень від норм на перетині публічних та приватних інтересів. Цей акт є прекрасним способом появи пропозицій, надзвичайно небезпечних для системи публічних фінансів. ППП викликає мою сильну тривогу та побоювання щодо подальшої дестабілізації системи. Адже цей закон не має достатніх перешкод для вилучення публічної власності, й буде важко контролювати такий процес. Тож я думаю, що у цей закон доведеться швидко вносити поправки» [210].

Дійсно, вже через шість місяців після набуття чинності Законом про ППП через внесення певних поправок законодавці намагалися нівелювати проблеми, що виникли внаслідок його прийняття. Водночас, розпочалася підготовка проекту нового закону, спрямована на усунення недоліків попереднього.

Слід наголосити, що Міністерство економіки, яке у 2008 році готувало новий законопроект, діяло не лише на основі рішень, розроблених Європейським Союзом, і досвіду унормування ППП в країнах ЄС, а й враховувало вимоги практиків, працівників публічної адміністрації та бізнесменів. Тому багато моментів, які перешкождали здійсненню проектів ППП, було знято, натомість було запропоновано спрощені юридичні рішення. Одночасно велася робота над проектом Закону про концесії на послуги та будівельні роботи, який було затверджено 9 січня 2009 року [300].

Слід зазначити, що з правової точки зору як ППП, так і концесії є особливою формою тендерних угод. Цей характер визначається залученням публічних ресурсів (фінансових та нефінансових, зокрема, необоротних активів) у спрямований на реалізацію

публічного завдання контракт із приватною організацією. Таке позиціонування ППП і концесій у правовій системі вимагає використання правил Директиви 2004/18/ЕС щодо координації процедур укладання контрактів на виконання публічних робіт й послуг, що стосується, зокрема, повідомлення про контракт, а також рівну та конкурентну процедуру вибору приватного партнера. У зв'язку з цим, під час укладення угод про ППП застосовується Закон про державні закупівлі від 29 січня 2004 року [301].

Новий Закон про публічно-приватне партнерство було прийнято 19 грудня 2008 року. Він набув чинності через два місяці, оскільки не передбачав підготовки підзаконних нормативно-правових актів. Новий Закон є значно ліберальнішим, у ньому відсутня надмірна формалізація процедур публічно-приватного партнерства [302]. Цього разу думка експертів та громадськості була більш позитивною. Відзначалося, зокрема, що норми закону спрямовані на надання свободи зацікавленим сторонам при формуванні ППП, водночас – на захист законних суспільних та приватних інтересів. Новий закон характеризувався як більш системний, рамковий і простіший для використання [311]. Польськими вченими та практиками було відзначено зниження рівня регламентації укладення угод у межах ППП: сторони могли укласти угоду в рамках ППП з урахуванням й інших законів (Про державні закупівлі, Про концесії на послуги та будівельні роботи тощо); зменшено функції міністра фінансів щодо узгодження укладення угод та звітності щодо їх виконання; відхід від принципу каталогізації проектів за різними критеріями; відмова від докладного переліку елементів змісту, який повинен мати будь-який проект ППП та інше [312, с. 140-141]. Стаття 3 закону накладала на публічну адміністрацію зобов'язання щодо поширення та сприяння ППП, його аналіз та оцінювання функціонування, включаючи стан і перспективи фінансової участі приватного сектора.

Договірні сторони отримали можливість гнучко будувати партнерство, спираючись на загальну систему права, що застосовується в Польщі, а також на кращу зарубіжну та вітчизняну практику. Публічні установи отримали більшу свободу при виборі приватного партнера. Для здійснення проекту орган публічного управління й приватний партнер можуть створювати спеціальну компанію (пункт перший статті 14 Закону), мета та об'єкт діяль-

ності якої не виходитимуть за межі угоди про публічно-приватне партнерство.

Отже, у 2008-2009 роках в Польщі було розроблено та впроваджено більш гнучке законодавство у сфері ППП, що стало можливим внаслідок врахування потреб практики та дотримання європейських принципів публічно-приватного партнерства. Хоча ЄС не нав'язує державам-членам жорсткі формули для здійснення ППП, а у формі настанов лише вказує ключові елементи, які повинні бути враховані країнами при створенні власної системи права. При цьому, польські науковці відзначають досить складну ієрархію правової структури забезпечення ППП, оскільки для його підготовки необхідно враховувати вимоги права ЄС, права Республіки Польщі, регіональних й місцевих нормативно-правових актів, що стосуються публічних фінансів, публічної власності, податків, права на працю, свободи господарської діяльності, системи транспорту, охорони здоров'я, освіти тощо [304, с. 103].

Польськими практиками і науковцями постійно аналізувався стан публічно-приватного партнерства у країні після впровадження нового закону. Слід нагадати, що 2009-2011 роки характеризувалися складними для всього Європейського Союзу умовами післякризового розвитку. За цей період у Польщі було проінформовано громадськість про початок роботи над 125 проектами ППП, почалося офіційне оформлення 101 проекту, з яких укладено угоди було по 21 проекту (табл. 2.2). Кількість оголошень більша, ніж кількість проваджень, тому що деякі проекти з різних причин були оголошені кілька разів. Оголошення щодо проекту ППП відбувається через офіційне повідомлення в Бюлетені публічних замовлень [175].

Більшість процедур було оголошено у 2010 році. Слід зазначити, що із 101 оголошеного у 2009-2011 роках проекту 86 готувалося по Закону про концесії і лише 15 – по Закону про публічно-приватне партнерство [275, с. 115-122]. За цей період спостерігається зниження загальної вартості оголошених проектів. У 2011 році найнижча вартість була у проекту «Розробка, експлуатація та управління зоною купання в озерах в Несулице» (320 тис. злотих), а найвищу вартість мав проект «Система поводження з відходами для міста Познань» (за оцінками, 700 млн злотих). Найбільше проектів ППП здійснювалося в ті роки у сфері

спорту та туризму (зобов'язання з надання громадськості послуг на основі побудованої чи модернізованої спортивної інфраструктури: залів, басейнів, термальних ванн, стадіонів, баз відпочинку, спортивних центрів). Дещо менше проектів реалізувалося у транспортній галузі (місця для паркування, дороги, автобусні зупинки, вокзали). Найменше проектів було оголошено в секторі інформаційно-комп'ютерних технологій.

Таблиця 2.2. Інформація щодо узгоджених проектів та укладених угод у сфері публічно-приватного партнерства у Польщі за 2009-2011 роки

Рік	Кількість узгоджених проектів	Вартість узгоджених проектів	Кількість укладених угод	Вартість укладених угод
2009	27	2,6 млрд злотих	2	6,2 млн злотих
2010	48	2,3 млрд злотих	8	780,7 млн злотих
2011	26	1,4 млрд злотих	11	273,3 млн злотих
Разом	101	6,3 млрд злотих	21	1060,2 млн злотих

Джерело: складено авторами на основі [275].

Невелика, загалом, кількість проектів у межах публічно-приватного партнерства змусила практиків та науковців шукати причини недостатньої зацікавленості у такій моделі з боку органів місцевого самоврядування. У Польщі було проведено декілька досліджень на цю тему, у тому числі опитування, організоване Інститутом публічно-приватного партнерства (ІППП). Його результати опубліковані у журналі «*Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych*». Там зазначалося, що більше половини опитаних органів місцевого самоврядування (55%) позитивно оцінюють чинний Закон про ППП й лише 10% вважають, що він ускладнює реалізацію проектів. Громадські організації оцінювали цей закон як рамковий, відмічали, що він не нав'язує предмету партнерства та не вимагає обов'язкового аналізу від публічного партнера. Водночас, представники місцевого самоврядування вказували на те, що в законі бракує хорошої методики вибору приватного партнера.

В інших дослідженнях, проведених ІППП у 2010-2011 роках, органи місцевого самоврядування також повідомляли, що

Закон про ППП не досить відповідає іншим правовим актам й не має податкових норм, які б сприяли застосуванню механізму партнерства. Крім того, представники ОМС бачили проблему в обмеженні можливості внесення змін до договорів, що триватимуть багато років. Закон про концесії оцінювався значно краще: до 74% опитаних вважали, що він сприяє реалізації проектів за формулою ППП. Отже, можна було зробити висновок, що представники місцевого самоврядування загалом позитивно ставилися до нових нормативних актів [306, с. 115].

Тому потрібно було шукати відповідь на основне питання: чому посадовці органів місцевого самоврядування не обирають цю форму здійснення інвестицій? У межах Форуму місцевого самоврядування, присвяченого розробці проектів у рамках ППП, що відбувся у червні 2012 року у Вармінсько-Мазурському та Підляському воєводствах, проводилося опитування представників органів місцевого самоврядування різних рівнів. Питання зосереджувалися не на оцінці нормативно-правових норм щодо ППП, а на виявленні підходів посадових осіб до співпраці з приватними партнерами. Усього було отримано 50 анкет. Чверть опитаних відзначили, що їх ОМС вже були учасниками ППП, третина – ні, але такі плани є, майже 40% заявили про відсутність планів застосування ППП, решта не надала відповіді.

Одночасно, 64% учасників анкетування позитивно відносилися до застосування інших форм фінансування інвестиційних проектів, ніж кредити та кошти ЄС, а 66% – вважали доцільним передачу певних завдань приватному партнеру у межах ППП. При цьому можливості ефективної співпраці публічного й приватного секторів дуже високо та високо оцінювали 60% опитаних, а низько – лише їх третина. Але з точки зору вигідності схеми ППП, відповіді розділилися таким чином: 14% опитаних вважали, що більше вигоди матиме публічний партнер, 28% – приватний, 38% відзначили рівну користь й 20% затруднялися дати оцінку. Зрештою, було з'ясовано, що 60% учасників анкетування готові розглядати публічно-приватне партнерство як метод вирішення інвестиційних проблем в ОМС [306, с. 116-121].

Таким чином, результати опитування свідчили, що посадовці особи місцевого самоврядування хочуть «делегувати» деякі публічні завдання приватному сектору, вони бачать у цьому рішенні

збільшення ефективності, а також мають намір використовувати модель ППП. Проте переважання думки про більшу корисність ППП саме для приватного партнера викликало сумніви щодо бажання органів місцевого самоврядування ним скористатися.

Паралельно з підготовкою профільних законів, у Польщі обговорювалося питання щодо доцільності створення спеціальної державної установи для сприяння розвитку ППП. Дискусія загострилася після прийняття відповідних нормативно-правових актів. Відома нам офіційна точка зору з цього питання викладена у листі Міністерства економіки Маршалку Сейму від 5 липня 2011 року [245]. Наголошувалося, що численні думки експертів і досвід багатьох країн свідчать, що без реальної інституційної підтримки дуже важко розраховувати на реальний розвиток публічно-приватного партнерства. Тому у 2012 році міністерством, спільно з Польським агентством з розвитку підприємництва, у рамках проекту «Громадське партнерство» було проведено опитування для визначення потреби у створенні спеціального органу адміністрування ППП. До центрів воєводств, а також до муніципалітетів Лодзького воєводства було направлено анкети, відповіді на питання яких підтвердили оцінку інституційної підтримки ППП як посередньої або слабкої. Втім, не заперечуючи можливості створення спеціального координуючого органу, зусилля спрямовувалися на зміцнення інституційної спроможності діючих структур. Так, наказом міністра економіки від 26 листопада 2010 року № 43 у міністерстві було створено відділ у справах публічно-приватного партнерства, завданням якого стала підготовка рекомендацій щодо вдосконалення ППП.

У той же період в органах публічної адміністрації (державних та самоврядних), які були зацікавлені у розвитку ППП, також було створено підрозділи чи введено посади фахівців з питань інвесторів та ППП. Проаналізовані нами оголошення про вакансії в одному з Бюлетенів публічної інформації дозволяють зробити висновок, що для претендентів на таку посаду вимагалось знання відповідного законодавства та готовність, серед інших завдань, здійснювати підготовку проектів та координацію заходів, що здійснюються в рамках ППП, зокрема: аналіз можливостей реалізації інвестиційних потреб адміністративно-територіальної одиниці за схемою ППП; обслуговування потенційних інвесторів;

отримання та аналіз інформації про реалізацію проектів ППП іншими суб'єктами в середині країни та за кордоном; заохочення проектів, що реалізуються громадою за схемою ППП; методична робота з працівниками адміністрації щодо можливостей використання ППП; розробка моделі роботи з потенційними приватними партнерами, а також підготовка та виконання проектів у форматі ППП; співпраця з економічними, науковими та академічними спільнотами з точки зору задоволення потреб інвесторів, зацікавлених у реалізації проектів ППП; підготовка матеріалів для узагальнення підходів та досвіду тощо [175].

Міністерством економіки на базі Угоди, підписаної 26 січня 2011 року представниками органів державної влади, органів місцевого самоврядування та бізнесу, було створено Платформу публічно-приватного партнерства [252]. Членство у Платформі ППП є добровільним і безкоштовним, а оформляється через заяву та підписання відповідної угоди. На початок 2019 року у ній налічувалося 194 члени, серед 30 організаторів – 11 міністрів, Адміністрація електронних комунікацій, Адміністрація публічних закупівель, Державний банк розвитку, Спілка воєводств Республіки Польща, Асоціація польських повітів, Союз польських міст, Асоціація сільських гмін Республіки Польща. Крім міст, гмін, повітів, воєводств, варто виділити Центр регіональних проектів, Генеральну дирекцію державних доріг та автострад, навчальні та медичні заклади. Діяльність Платформи ППП знаходиться під контролем Наглядової ради, яка складається з представників членів-засновників. Організаційну допомогу службі надає Міністерство інвестицій та розвитку.

Можна виділити три основні завдання діяльності Платформи ППП:

- ефективна реалізація наявних проектів та підтримка публічного сектору з точки зору підготовки якісних проектів на наступні роки;
- створення умов для творчих дій публічних установ та підготовки кадрів;
- сприяння підготовці та реалізації гібридних проектів, в рамках яких залучаються не лише польські, а й іноземні інвестиції, що, зважаючи на особливу роль Міністерства інвестицій та

розвитку у системі використання європейських фондів, є ключовою сферою інтересів Платформи ППП.

Цілі функціонування платформи досягаються шляхом організації інформаційних, навчальних, контрольних та інших заходів та створення груп підтримки проєктів. Ініціатива створення Платформи ППП була відзначена у Польщі як надзвичайно корисна для сприяння розвитку публічно-приватного партнерства.

Інша публічна інституція – Польське агентство з розвитку підприємництва [255], яке було створено у 2000 році відповідно до спеціального закону, реалізує низку проєктів підтримки середнього і малого бізнесу, сприяючи ППП. Метою Агентства є реалізація програм економічного розвитку, що підтримують інноваційну та дослідницьку діяльність малих і середніх підприємств, регіональний розвиток, зростання експорту, розвиток людських ресурсів та використання нових технологій у бізнесі. Агентство бере участь у реалізації внутрішніх та міжнародних проєктів, що фінансуються зі структурних фондів ЄС, багаторічних програм Європейської Комісії та державного бюджету.

Фонд «Інститут публічно-приватного партнерства», який було засновано у 2003 році, став першою у Польщі громадською організацією, що спеціалізується на питаннях ППП з метою допомоги як публічним, так і приватним партнерам в успішній реалізації проєктів. Це завдання реалізується шляхом навчання в галузі ППП, спеціалізованого консалтингу та низки заходів, розрахованих на поширення та вдосконалення моделі ППП як у Польщі, так і за кордоном. Зокрема, було підготовлено Кодекс належної практики радника ППП та Рекомендації розробникам проєктів ППП. Команда Інституту ППП складається з його штатних працівників та ряду партнерів-компаній, установ та окремих фахівців з усіх регіонів Польщі та з закордону [218]. Інститут опікується виданням журналу «*PPP Forum*» («Форум ППП»), який є першим у Польщі спеціалізованим виданням, безкоштовним для користувачів – керівників компаній, організацій та установ, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування, банків, адвокатських контор, консалтингових компаній, фондів, асоціацій, університетів тощо. Особливо цінною групою одержувачів та авторів журналу є політики та посадовці місцевого та урядового рівнів.

Консультаційна підтримка у сфері ППП також здійснюється тими приватними юридичними бюро, які з 2005 року спеціалізуються на проєктах ППП. Але їх діяльність є комерційною, що обмежує доступ громадських організацій до такої інформації через обмежені фінансові ресурси.

Відповідно до раніше вже згаданого аналітичного дослідження Аналітичної групи журналу «Економіст» (*EIU*) [203, с. 61-62], у 2012 році у Польщі існувала належна правова база для ППП та деякий досвід його впровадження, але процедури планування, а також зміцнення спроможності виступають ключовими сферами, які потребують вдосконалення. Експерти відмічали, що законодавча рамка дозволяє регіональним та муніципальним організаціям реалізовувати ППП, і саме на місцевому рівні ця активність є найбільшою. Проєкти на національному рівні реалізуються на транспорті та у сфері водозабезпечення.

До сильних сторін Польщі у сфері ППП було віднесено те, що діючі нормативно-правові акти є придатними для використання, існує також достатня політична воля для залучення приватних партнерів до забезпечення публічної інфраструктури як на національному, так і на місцевому рівнях. При встановленні тарифів на комунальні послуги, зазвичай, дотримуються ринкового підходу. Польща також має добре регульований внутрішній ринок капіталу.

Одночасно, до слабких сторін було віднесено саме виключення із законів положень про проведення публічною стороною деталізованих передпроектних аналізів, яке, свого часу, викликало найбільшу підтримку експертів. У міжнародній практиці здійснення таких аналізів розглядається як належний спосіб відбору проєктів та партнерів. Щодо інституційної бази, то вказувалося, що функції державних органів, задіяних у сфері ППП, є недостатніми, неузгодженими та неефективними. У країні не існує спеціального національного агентства з питань розвитку та нагляду за ППП, а Міністерство фінансів недостатньо задіяне у питаннях контролю.

Втім, Польща зайняла шосте місце серед 25 країн із загальним результатом у 52 бали, причому її показники за окремими напрямками часто суттєво перевищували середній рівень за групою країн (рис. 2.3)

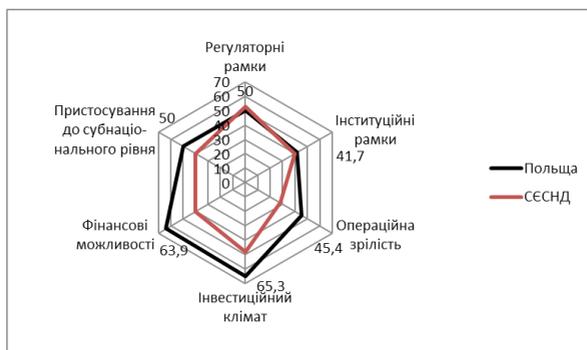


Рис. 2.3. Результати оцінки спроможності Польщі та країн СЕСНД у сфері ППП у 2012 році [203, с. 61]

Утім, розвиток публічно-приватного партнерства у Польщі залишався повільним. Так, у 2014 році в Європі в рамках ППП було реалізовано 82 проекти на суму 18,7 млрд євро, з них лише два – у Польщі, хоча за рахунок високої концентрованості європейського ринку ППП (40% усіх проектів було здійснено у двох країнах – Великій Британії й Франції), вона, єдина з посткомуністичних країн, увійшла до числа лідерів [235, с. 2].

Як відзначав у публікації 2015 року віце-президент Фонду Центр публічно-приватного партнерства Б. Мисорський, ППП у Польщі все ще перебувало на стадії становлення, розвивалося повільно, більше половини проектів, яким вдавалося знайти приватного партнера, були невеликими проектами на суму не більше 5 мільйонів євро. На його думку, це вимагало змін до Закону про публічно-приватне партнерство, зокрема, щодо точного визначення структури винагороди приватного партнера, аналізу ризиків, зняття перешкод для потенційних інвесторів тощо [242].

Як і кожне суспільно-економічне явище, публічно-приватне партнерство у Польщі має свої позитивні та негативні риси. Основні фактори, що обумовлюють успіх ППП, полягають в його корисності для суспільства як з економічної, так і з політичної, соціальної та інших точок зору. Співпраця у рамках ППП повинна бути більш дешевою формою здійснення інвестицій, яка сприяє кращій організації роботи та ефективнішому використанню ресурсів. З іншого боку, незважаючи на багато переваг, потрібно

усвідомлювати й недоліки, викликані самою суттю публічного та приватного, наявністю корупційних складових, браку необхідних знань і компетенцій для реалізації довгострокових договорів ППП. Недоліки, на наш погляд, значно впливають із недосягнення консенсусу, необхідного для врахування інтересів всіх сторін.

У липні 2017 року Рада Міністрів Республіки Польщі прийняла «Політику уряду у сфері розвитку публічно-приватного партнерства». Документ містить діагностику ринку і набір конкретних заходів для розвитку ППП. Його головною метою є збільшення масштабів та ефективності інвестицій, що реалізуються в межах публічно-приватного партнерства. Приймаючи цей документ, уряд направив ринку чіткий сигнал про підтримку ППП та сформулював свої завдання у цьому процесі. «Політика» визначає найважливіші причини недостатнього використання моделі ППП у Польщі: відсутність чіткої інституційної структури та скоординованої політики розвитку ППП, оптимального правового вирішення проблем, стандартизації правових моделей та угод щодо ППП та концесій (зразків документації для використання), громадських спеціалізованих команд для підготовки проектів; незначна кількість великих проектів; низький рівень розуміння суті ППП та засад його реалізації; низький рівень інформування громадськості; проблеми з фінансуванням проектів [254, с. 6-9].

Крім того, у документі наведено засади, на яких повинна базуватися підготовка проектів ППП: запровадження необхідних правових змін, що сприяють розвитку ППП; моніторинг переліку інвестиційних планів та підписаних контрактів ППП; поширення знань про ППП шляхом проведення освітніх та інформаційних заходів; розробка керівних принципів для проектів ППП, а також шаблонів контрактів, популяризація передового досвіду здійснення інвестицій; надання комплексних безкоштовних консультацій для учасників відібраних проектів ППП; висновки щодо проектів, запланованих для реалізації за моделлю ППП для підтвердження готовності та законності використання ППП; підготовка обов'язкового висновку щодо формули реалізації запланованих до фінансування проектів у розмірі понад 300 млн злотих з державного бюджету (так званий «тест ППП»); виявлення ринкового попиту та можливого впровадження системи гарантій та поруки для публічного та приватного секторів, а також інших можливих

фінансових інструментів, що зменшують витрати на підготовку та реалізацію проектів ППП; розробка та впровадження, за необхідності, галузевих та регіональних стратегій розвитку ППП.

Уряд сподівається, що реалізація зазначених у «Політиці» заходів має принести відчутні результати. До кінця 2020 року, зокрема, заплановано укласти 100 нових контрактів ППП; підняти частку інвестицій, виконаних за цією моделлю, не менше ніж до 5 відсотків вартості всіх інвестицій; збільшити кількість успішно завершених проектів.

Для забезпечення цього впродовж 2017-2018 років у Польщі була проведена новелізація Закону про публічно-приватне партнерство та ще кількох інших законодавчих актів. Зміни були спрямовані на поліпшення правового середовища ППП, можливість впровадження рішень, які будуть поєднувати дотримання суспільних інтересів з ефективною реалізацією проектів. Враховувалися побажання практиків, аби законодавчі положення не обмежували використання тих моделей ППП, які добре зарекомендували себе при здійсненні приватних інвестицій. Серед іншого, було регламентовано порядок оцінки ефективності реалізації проекту, вибору приватного партнера, усунуто деякі суперечності між законами про публічно-приватне партнерство та публічні закупівлі тощо [303].

Вищезазначені законодавчі зміни дозволили Польщі отримати доволі високу оцінку щодо спроможності уряду у підготовці, забезпеченні та управлінні договорами публічно-приватного партнерства, визначену в аналітичному дослідженні Світового банку [262, с. 176]. Її показники перевищують середній рівень, встановлений по групі країн Європи та Центральної Азії: підготовка ППП – 65 балів (при середніх 50), забезпечення – 87 балів (при середніх 67), управління контрактами – 54 бали (при середніх 52). Як бачимо, найнижча оцінка зафіксована у сфері проектного менеджменту, який ще не повністю відповідає кращим практикам, визначеним Світовим банком [262, с. 55].

Крім того, у Польщі й досі не створено державної установи, яка б відповідала однозначно і чітко за розвиток публічно-приватного партнерства, хоча у вищезгаданій «Політиці уряду у сфері розвитку публічно-приватного партнерства» було відзначено, що при реалізації ППП ключовим питанням є організація на рівні уря-

дових структур централізованого управління політикою ППП та її впровадженням. Це має забезпечити узгодженість і координування дій, однозначну відповідальність за ефективність політики ППП та ліквідацію дублювання діяльності в урядовій адміністрації.

Центральне місце в організаційній структурі підтримки ППП, згідно зі змінами до Закону, відводиться міністру, відповідальному за регіональний розвиток. До його завдань відноситься: надання щодо деяких проектів ППП висновків, передбачених законодавством; поширення та просування належних практик у сфері публічно-приватного партнерства, зокрема, стосовно гібридних проектів; підготовка та розповсюдження зразків договорів ППП, настанов та інших документів; ведення бази даних публічно-приватних партнерств; суттєва підтримка публічних структур, що реалізують проекти; аналіз та оцінка функціонування ППП, включаючи стан та перспективи фінансової участі приватного сектору [303].

Варто зазначити, що недостатня інституційна спроможність публічної адміністрації проявилася у тому, що за період 2009-2019 років (по 30.06.2019) у Польщі було розпочато 557 проектів ППП (тобто був обраний приватний партнер), але лише 135 з них увійшли до фази реалізації (табл. 2.3). Загальна вартість цих проектів склала 6 млрд злотих, при цьому найбільш масштабні з них були укладені у 2013 році: будівництво сміттєспалювального заводу у Познані (783 млн зл.), створення мереж широкосмугового доступу у Мазовецькому (458 млн зл.) та у Підкарпатському воєводствах (310 млн зл.).

Таблиця 2.3. Кількість проектів ППП, що дійшли до різних стадій реалізації у Польщі за період 2009-2019 років (шт.) [276, с. 3]

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 I п/р	Всього
Розпочато проектів	38	60	43	80	70	52	61	60	36	47	10	557
Укладено угод	2	12	13	20	23	18	25	10	11	16	3	153
Розпочата реалізація	2	8	11	15	20	16	23	10	11	16	3	135

Більшість контрактів ППП реалізується у таких галузях, як транспортна інфраструктура (21), спорт та туризм (20), енер-

гоєфективність (20). У вартісному відношенні переважають два сектори: телекомунікаційний (28%) та сфера поводження з відходами (24%).

Правові підстави щодо вибору приватного партнера відображено на рис. 2.4. Як бачимо, більшість контрактів ППП (39%) було укладено на основі моделі концесії на послуги та трохи менше контрактів (35%) – після проведення процедури відповідно до пункту 2 статті 4 Закону про публічно-приватне партнерство на підставі Закону про публічні закупівлі. Ці дві моделі, безумовно, домінували на польському ринку із загальною вартістю угод у сумі 4,2 млрд злотих.

З рис. 2.5 стає зрозумілим, що ППП у Польщі, переважно реалізується органами місцевого самоврядування, які за зазначений період уклали (безпосередньо або через осіб, з ними пов'язаних) 120 договорів (89% від загальної кількості). Більшість контрактів, які увійшли до етапу впровадження, підписали гміни (90 договорів, або 67% їх загальної кількості)

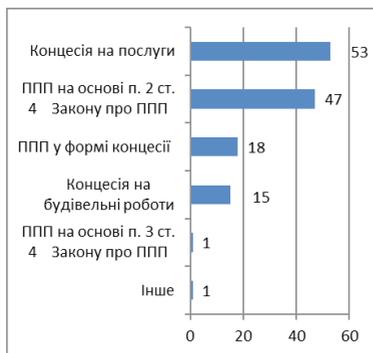


Рис.2.4. Правові підстави вибору приватного партнера



Рис. 2.5. Кількість договорів ППП за типом публічного партнера

Розвиток публічно-приватного партнерства у Польщі підтверджує висновки, зроблені з досвіду розвинених європейських країн, про те, що ініціативи ППП за умови, що вони є правильно побудованими та впровадженими, можуть принести багато користі владі, громадськості та бізнесу. Найбільш важливим з позитивних наслідків є підвищення ефективності використання

ресурсів. Внаслідок співпраці скорочуються цикли проектів та стимулюється якість і результативність інфраструктурних послуг. PPP сприяє інноваціям у розвитку інфраструктури, збільшенню зайнятості, звільняє публічний сектор від ризиків, пов'язаних з інвестиційними процесами та пошуком джерел фінансування.

Водночас, аналіз польського досвіду підтверджує й необхідність врахування не лише позитивних, а й можливих негативних наслідків PPP. Активність ринку PPP є наслідком складного поєднання факторів, серед яких суттєву роль відіграють інституційне забезпечення та позиція публічного сектору і його здатність залучити до партнерства бізнес, а також мати підтримку громадськості. У посткомуністичних країнах, які проходять складний процес модернізації й де планується формалізувати проекти PPP, необхідно значно більше уваги приділяти просуванню ідеї партнерства, тим самим навчаючи майбутніх партнерів. Законодавство повинно бути простим і практичним, щоб політичні аспекти не стали важливішими за раціональні аргументи.

2.3. Публічно-приватне партнерство у Чеській та Словацькій республіках

Як незалежні держави, Чехія і Словаччина утворилися з 1 січня 1993 року після прийняття політичного рішення щодо розподілу Чеської і Словацької Федеративної Республіки на дві окремі країни. Ці посткомуністичні республіки пережили глибокі соціальні зміни та масштабні економічні реформи, що перетворили централізовану планову економіку на ринкову. На даний час обидві вони відносяться до високодохідних розвинених економік, з дуже високим індексом людського розвитку, високим рівнем життя і неухильним дотриманням демократії й громадянських свобод.

У Чехії та Словаччині підтримується поєднання ринкової економіки зі всеосяжною системою соціального забезпечення. Їх економіки, маючи непогані стартові можливості, розвивалися досить схоже, переживаючи періодичні підйоми, стагнації і навіть рецесії, при цьому найвищі темпи зростання ВВП досягалися у середині 2000-х років. На сьогодні, за сукупністю економічних показників Словаччина дещо відстає від Чехії, особливо щодо

рівня безробіття, але має нижчі темпи інфляції за рахунок впровадження євро та менший обсяг державного боргу.

Обидві республіки звернулися до практики реалізації публічно-приватного партнерства дещо пізніше за інші посткомуністичні країни, до останнього часу не маючи специфічного законодавства у цій сфері. Думається, що це було викликано, як мінімум, двома факторами: наявністю відносно розвиненої інфраструктури та можливістю використання для її покращення суттєвої передвступної фінансової підтримки з боку Європейського Союзу. Хоча є відомості про те, що у 1993 році у Чехії робилася спроба будівництва платної автомагістралі D5 (від Праги до німецького кордону у районі Нюрнберга) на основі концесії, але з'ясувалося, що попиту на такі послуги буде занадто низьким, щоб компенсувати витрати. Відтоді уряд Чеської Республіки проводив консервативну політику щодо ППП, фінансуючи, зокрема, розширення мережі автомобільних доріг виключно за рахунок публічних коштів.

Цікаво відмітити, що як Чехія, так і Словаччина практично одночасно, у 2006 році, вперше прийняли законодавчі акти, які можна було використовувати для реалізації ППП. Утім, вважається, що до сьогодні Словаччина накопичила більший практичний досвід у цій сфері і може слугувати прикладом для сусідньої країни [221].

У 2004 році, після вступу Чехії до ЄС, намітилися певні зміни у ставленні до публічно-приватного партнерства, що проявилось у затвердженні урядом політичного документа, в якому визначалося, що таке ППП, яке законодавство існує для його підтримки й які потрібні законодавчі та інші кроки для його реального запровадження у республіці. Зокрема, містилися пропозиції щодо закону, який би передбачав можливості укладання концесійних угод.

У документі відзначалася також необхідність створення Центру ППП за зразком Великобританії для сприяння введенню нового законодавства, впровадженню нових механізмів та допомозі органам публічного сектору у реалізації проектів ППП. За рекомендацією Світового банку, у 2004 році Центр ППП був створений як акціонерне товариство з єдиним учасником – Міністерством фінансів Чеської Республіки. До завдань його діяльності

було віднесено: сприяння успішної реалізації проектів ППП; допомога у запровадженні передового досвіду розробки, оцінки та забезпечення ППП; забезпечення обміну інформацією та знаннями у сфері ППП; мінімізація ризиків ППП для публічного сектору; надання допомоги публічному сектору у процесі підготовки проектів; забезпечення прозорості та дотримання етичних стандартів; розвиток професійного потенціалу у сфері ППП.

Варто зазначити, що Центр ППП був орієнтований на допомогу лише публічному сектору, в особі центральних та регіональних органів, без права отримувати комерційні доходи. У 2005 році ним було оприлюднено проект «Посібника з управління ППП», який описував процедурні аспекти реалізації проектів. Утім, цей документ так і залишився проектом, хоча певні його положення застосовувалися у підготовці пілотних проектів [192]. За наявною інформацією, Центр ППП був ліквідований у 2012 році.

У 2004 році також була створена Асоціація ППП (з 2013 року – Асоціація з розвитку інфраструктури) з метою сприяння розробці проектів нормативно-правових актів, забезпечення прозорих принципів інвестування та зміцнення загальної довіри до ефективних форм співпраці публічного та приватного секторів. На сьогодні членами Асоціації ППП є близько 60 компаній і організацій, які працюють разом над формуванням змін у публічній інфраструктурі [170].

Водночас постановою чеського уряду було проголошено так звану першу хвилю пілотних проектів ППП, яка включала модернізацію, експлуатацію та обслуговування швидкісного залізничного сполучення, що з'єднує центр Праги з аеропортом Рузине та будівництво гуртожитку й автостоянки на території Центрального військового шпиталю у Празі. «Друга хвиля», запропонована у 2005-2006 роках, включала кілька транспортних проектів, будівництво студентського гуртожитку для університету у Брно, будівництво та експлуатацію в'язниць, а також приміщень судів для міністерства юстиції. На жаль, більшість з цих проектів не була реалізована через нечітке формулювання концепції проекту, неможливість управління ризиками публічного сектора, упереджене проведення відбору та ін. [247, с. 7, 14].

Законодавчі основи реалізації публічно-приватного партнерства у Чеській Республіці були закладені у 2006 році з прий-

няттям двох законів – про концесійні контракти та концесійну процедуру [167] та про публічні контракти. У той час як останній закон містить загальноприйняті норми щодо публічних закупівель, закон про концесії регулює специфіку відповідних угод та передбачає певні відхилення від загальних правил, що застосовуються до концесій та довгострокових проектів із перенесенням ризиків на приватний сектор. Закон про концесію був підготовлений таким чином, щоб одночасно він міг регулювати проекти публічно-приватного партнерства: зміст концесійного договору, конкретизація публічних структур, які беруть участь у реалізації проектів ППП, вибір концесіонера (конкурентний відбір), контроль за концесійними договорами, нагляд Управління захисту конкуренції над проектами ДПП, ведення реєстру договорів та ін.

Як відзначала Д. Местанова [237], прийняття закону передувало дискусії з висловлюванням протилежних поглядів, зокрема, з приводу того, що немає необхідності в конкретному законодавстві щодо проектів ППП. Однією з думок було включення питань публічно-приватного партнерства до закону про публічні контракти, але після обговорення це було визнано недоцільним. Цей закон і так виявився доволі складним, і додавання глав, що стосуються проектів співпраці між публічним та приватним секторами, було практично неможливим. Незважаючи на це, між двома вищезазначеними законами існував тісний зв'язок, який, серед іншого, впливав із близькості питань, що ними регулювалися.

Автор зауважувала, що прийнятий закон про концесії відповідав законодавству ЄС, насамперед, директиві 2004/18/ЄС Європейського парламенту та Ради. Директива вимагала від держав-членів прийняти законодавство щодо концесійних договорів до 31 січня 2006 року, що і було реалізовано у Чехії. Закон про концесійні контракти та концесійну процедуру складається з семи частин, кожна з яких стосується певної сфери питань публічно-приватного партнерства.

Наприкінці 2000-х років у Чеській Республіці було певним чином визначено й інституційну систему регулювання процесів публічно-приватного партнерства на державному рівні. У центрі неї знаходиться міністерство регіонального розвитку, яке опікується питаннями регіональної та інвестиційної політики. У сфері ППП воно є відповідальним за розвиток законодавства, реалі-

зацію концесійних процедур і контрактів. Одночасно воно веде державний реєстр концесійних угод. Міністерство фінансів, згідно із законом про концесії, здійснює нагляд за фінансовими аспектами угод ППП. Перед укладенням чи зміною концесійного договору публічним органам необхідно отримати висновок міністерства. Позитивний висновок є умовою укладення договору. Саме у міністерстві фінансів у 2004 році був утворений департамент регулювання та методології проектів ППП [192], але подальша його доля невідома. Нарешті, Управління захисту конкуренції виконує функції нагляду за тендерами, які регулюються як законом про концесії, так і законом про публічні контракти. Він ухвалює рішення про те, чи відповідає підрядник вимогам цих законів, а також накладає санкції та штрафи за адміністративні правопорушення.

У 2006-2008 роках у Чехії паралельно реалізовувалися два проекти *Twinning* (проекти інституційної розбудови та технічного співробітництва) у сфері розвитку публічно-приватного партнерства [293]. Перший, «Імплементация політики публічно-приватного партнерства у Чеській Республіці», відбувався з жовтня 2006 р. по квітень 2008 р. З боку Європейського Союзу у ньому брав участь консорціум, сформований у складі Міністерства транспорту, громадських робіт та водного господарства Королівства Нідерландів, органу ППП Великої Британії *Partnerships UK*, Міністерства фінансів Португалії та виконавчої влади Шотландії.

Основними цілями цього проекту визначалося підвищення ефективності публічних інвестицій в інфраструктуру та управління публічними послугами в рамках реформи публічних фінансів Чеської Республіки, а також розробка методології та стандартів ППП, підтримка впровадження та реалізації політики ППП як частини правового бізнес-середовища у Чехії. Під час реалізації проекту передбачалося виконати завдання за сьома компонентами: методологія *Value for Money*, методологія оцінки/виміру ризиків, методика тендерів ППП, управління процесом і проектний менеджмент, ППП і механізм фінансування ЄС, підтримка пілотних проектів ППП, навчальні візити до інституцій країн-членів.

У листопаді 2006 року було також розпочато проект *Twinning Light (TL)* під назвою «Допомога в оцінці пілотних проектів ППП». У ньому брали участь такі партнери з держав членів ЄС: Міністерство фінансів й Палата аудиторів Нідерландів та Мі-

ністерство фінансів Португалії. Проект складався з двох блоків – аналіз критеріїв оцінки вибраних пілотних проектів ППП та аналіз їх фінансового та бюджетного впливу. Для опрацювання було відібрано три проекти ППП, що планувалися: автострада D3 (міністерство транспорту), будівля суду в м. Усті-над-Лабен й в'язниця у селі Рапотіц (міністерство юстиції).

Пізніше, у 2011 році, при оцінюванні якості законодавства у сфері ППП та ефективності його імплементації у Чеській Республіці Європейський банк реконструкції та розвитку зазначав, що у цій країні не вистачає політичної підтримки ППП і, навпаки, навколо нього багато негативної реклами [192]. Ряд пілотних проектів зазнали краху під час фази підготовки, а інші проекти були піддані критиці за завищення цін або присудження за непрозорих умов. Деякі проекти згорнулися через невідповідний баланс ризиків та відсутність кредитної підтримки з боку держави, що призвело до того, що проекти не були кредитоспроможними. Вказувалося, що приватний сектор критикував публічну владу за відсутність прозорості у діях та неузгодженість в оприлюдненні її пріоритетів.

За період, що пройшов з моменту ініціювання політики ППП, за такою моделлю не було реалізовано жодного проекту у транспортній сфері, яка вважається найбільш актуальною у цьому регіоні (будівництво автостради D3, зрештою, було здійснено за рахунок фондів ЄС). І з цієї точки зору, Чехія посіла останнє місце серед країн Центральної та Західної Європи.

Одночасно, варто зазначити, що на місцевому рівні ситуація була дещо кращою. Низка проектів ППП знаходилися у фазі експлуатації, зокрема, у сфері управління водними ресурсами, енергоефективності, будівництва соціальної та спортивної інфраструктури. З фінансової точки зору, більшість із цих проектів базувалася на платі публічного партнера за доступність.

Одним із найбільш успішних став проект, реалізований у Празі з управління громадським освітленням та громадськими годинниками. Загальний обсяг інвестицій, який зобов'язалися вкласти приватні партнери – французька та чеська компанії – становив 1,22 млрд чеських крон. Це дозволило суттєво знизити енергоспоживання та, водночас, збільшили функціональність обладнання до 99%. Відповідно до договору, обидві компанії могли

утримувати розумну частину прибутку, а решту повинні були інвестувати.

На початку 2010-х років підписано договір на будівництво та експлуатацію депо громадського транспорту у м. Пльзень строком на 29 років.

На думку чеських науковців, найбільш суттєвими ризиками реалізації проектів ППП у Чехії на той час були:

- нерозуміння сутності проектів ППП, які не призначені для заміни публічних витрат, але є інструментом підвищення їх ефективності;

- недостатня конкретизація політичної відповідальності;

- можливість виникнення прихованого боргу;

- можливість прямого присудження проекту без проведення відкритих торгів;

- невирішеність проблем визначення результатів проекту та їх контролю;

- можлива недооцінка фази пілотного проекту та її аналізу [248, с. 27].

Слід констатувати, що до середини 2010-х років жодних нових документів у сфері ППП у Чехії не приймалося. Але у 2016 році парламентом був ухвалений новий закон про публічні закупівлі, який скасовував дію відповідних законів 2006 року. Серед іншого, закон регулює процес публічних закупівель для концесій та неконцесійних ППП. Він надає лише загальне визначення договору публічно-приватного партнерства та не передбачає жодних обов'язкових положень, які повинні містити такі угоди. Отже, законодавча база дозволяє сторонам вибирати різні моделі ППП та надає їм гнучкість стосовно змісту проектної угоди, але, з іншого боку, породжує ризики неврахування певних важливих аспектів з точки зору захисту інтересів обох сторін.

Оцінювання стану публічно-приватного партнерства, проведене у 2017-2018 роках Європейським банком реконструкції та розвитку у країнах, в яких він здійснює свою діяльність, засвідчило у Чехії середній рівень відповідності законодавства у сфері ППП міжнародним стандартам та ефективності його реалізації. З точки зору відповідності, найвищий рівень було зафіксовано щодо процедури вибору приватного партнера, оскільки чеський закон повною мірою відображає положення європейського за-

конодавства щодо публічних закупівель. Навпаки, найнижчий рівень відповідає позиції «Відбір проекту» у зв'язку з тим, що ці питання у законі 2016 року не відображені, а підготовлені на початку 2000-х років методики і рекомендації застарілі й не відображають сучасні підходи та кращий досвід (рис. 2.6).

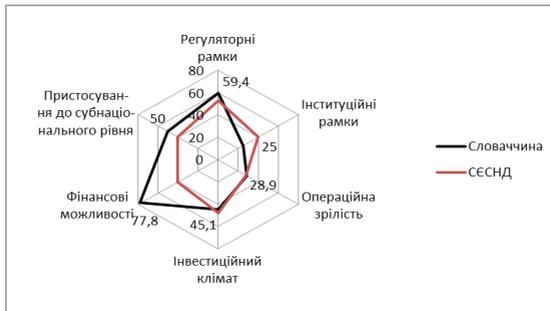


Рис. 2.6. Результати оцінки ЄБРР відповідності законодавства у сфері ППП у Чехії у 2017-2018 роках [265, с. 47]

Щодо ефективності функціонування системи ППП, то тут оцінки є надзвичайно різномірними – від нульової по інституційній структурі до дуже високої по статистиці присуджень проектів, але остання, на думку ЄБРР, є оманливою, оскільки обумовлена широким спектром проектів у різних секторах, який, однак, відображає невелику кількість проектів незначного обсягу. Інші аспекти оцінюються на середньому рівні (рис. 2.7).

Отже, роблять висновок експерти ЄБРР, якщо нової правової бази не буде достатньо для збільшення потоку масштабних інфраструктурних проектів, очі національних та міжнародних інвесторів, підрядників та радників знову звернуться до уряду, запитуючи, чи готовий він активно просувати проекти публічно-приватного партнерства та підтримувати уповноважені органи влади визначенням чіткої політики та міцними інституційними рамками [265, с. 49].

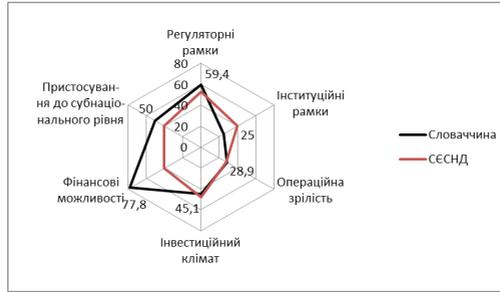


Рис. 2.7. Результати оцінки ЄБРР ефективності сфери PPP у Чехії у 2017-2018 роках [265, с. 47]

Певним сигналом щодо повернення чеського уряду до ідеї розвитку публічно-приватного партнерства стало рішення міністерства транспорту розпочати такий проект на 32-кілометровій ділянці автодороги D4 між Прагою та м. Пісек. Передбачено надання необхідних дозволів на будівництво до кінця 2019 року та завершення закупівлі землі. Юридичні та методичні питання щодо організації тендеру міністерством було вирішено наприкінці 2017 року за допомогою консультативного консорціуму у складі *White & Case*, *Česká spořitelna (Erste Group)* та *Obermeyer Helika*, якому було надано 26 мільйонів крон на підготовку до тендеру.

Проект PPP буде реалізовуватися за моделлю концесії *DBFOM* строком на 25 років. За даними міністерства, на початку 2018 року близько 100 фірм, чотири п'ятих з яких знаходяться за кордоном, виявили інтерес до участі у тендері. Але на момент проведення тендеру у вересні 2018 року залишилося сім претендентів (всі – зарубіжні компанії), з яких на першій стадії необхідно було обрати чотирьох переможців [241].

Експерти зазначають, що спроба відродити механізми PPP у Чехії не є випадковою, вона має економічні та політичні причини. З одного боку, передбачається, що європейські кошти на інфраструктурні проекти на континенті, особливо у Центральній Європі, у найближчі роки почнуть скорочуватися, коли певним чином зміняться пріоритети. Тому таке джерело ресурсів у потрiбному обсязі вже буде недоступно. З іншого боку, новий уряд, сформований з представників та прихильників центристської

партії *ANO 2011*, та переобраний у 2018 році президент Чехії Мілош Земан визначили одним зі своїх головних пріоритетів на наступні роки саме збільшення та підвищення ефективності витрат на інфраструктурні проекти [221]. Отже, у сучасних умовах майже єдиним шляхом реалізації такої мети виступає розвиток публічно-приватного партнерства, вдосконалення його механізмів та забезпечення суспільної підтримки.

У Словацькій Республіці за роки посткомуністичної трансформації політичне відношення до публічно-приватного партнерства також періодично змінювалося, що мало своїм наслідком, у тому числі, відсутність уніфікованого законодавства щодо ППП. Перші документи державного рівня у цій сфері з'явилися у Словаччині у 2005 році, коли постановою уряду (№ 245/2005) був ухвалений звіт про створення умов для реалізації проектів з приватною участю, в якому достатньо комплексно розглядалися питання ППП та аналізували його основні переваги та ризики. Дещо пізніше була оприлюднена Політика реалізації проектів публічно-приватного партнерства (постанова уряду № 914/2005) – невеликий за обсягом документ, де встановлювалися принципи та засади проектів ППП для обмеження ризиків державного бюджету.

Нарешті, у 2006 році набув чинності закон про публічні закупівлі (№ 25/2006) [308], який упродовж десяти років складав основу нормативно-правової бази розвитку ППП (слід зазначити, що у подальшому він був замінений аналогічним законом про публічні закупівлі). Відповідно до статті 1 закону, він регулює укладання договорів на поставку товарів, договорів на виконання будівельних робіт, договорів на надання послуг, конкурси проектів та адміністрування у сфері публічних закупівель. Крім зазначеного закону, у сфері ППП знаходили застосування такі законодавчі акти Словацької Республіки: Цивільний кодекс (1964), Комерційний кодекс (1991), закон про дорожній рух (1961), закон про бюджетні правила публічного адміністрування (2004), закон про муніципальну власність (1991) та ін.

Отже, можна констатувати, що законодавча база щодо публічно-приватного партнерства у Словаччині була складною і розрізною. Хоча така фрагментація, у принципі, не є перешкодою для реалізації проектів ППП, нормативні положення не завжди є узгодженими, що може спричиняти практичні труднощі при

їх застосуванні. Втім, закон про публічні закупівлі № 25/2006 забезпечував дотримання принципів недискримінації, прозорості, економічності та ефективності під час процесу відбору приватних партнерів. У ньому також належним чином регулювалися питання присудження проектів (у тому числі обмеження такої можливості без конкурсних торгів), публічності судового розгляду та доступних засобів правового захисту. З позиції цього закону, вищезазначене повинно вважатися достатнім для створення ефективних захисних механізмів для активів проекту, тим самим підвищивши його надійність.

У цілому ж, законодавство, що застосовувалося у Словаччині до проектів ППП, було доволі обмеженим, зокрема, воно не передбачало конкретизацію основних прав та обов'язків сторін, а також не створювало гнучких умов для укладення проектних угод, що б дозволило належним чином розподіляти ризики між публічними замовниками та представниками приватного сектору. На думку експертів ЄБРР, який у 2011 році проводив аналіз законодавства Словацької Республіки у сфері ППП, головною, якщо не єдиною, метою прийняття у 2006 році закону про публічні закупівлі було дотримання вимог ЄС щодо гармонізації шляхом копіювання частин відповідних директив, але жодним чином не сприяння розвитку ППП чи концесій [285].

Упродовж кількох наступних років словацький уряд, головою якого на той час був Роберт Фіцо, розробив та прийняв цілу низку документів у сфері ППП, які створювали нормативно-методичні засади його розвитку та підвищували компетентність публічних органів:

- Порядок підготовки та впровадження проектів ППП та процедура контролю (постанова уряду № 499/2006);
- Пропозиція щодо впровадження схеми технічної допомоги для проектів ППП (№ 786/2007);
- Пропозиція щодо базової методології та документів щодо реалізації, пов'язаних із адмініструванням схеми технічної допомоги для проектів ППП (№ 80/2008);
- Підхід до управління ризиками у проектах ППП (№ 80/2008);
- Зміст та вимоги щодо техніко-економічного обґрунтування проектів та порівняльник для публічного сектору (№ 500/2009);

– Аналіз законодавства, що регулює реалізацію проектів ППП у Словацькій Республіці, та пропозиція щодо законодавчих заходів щодо ППП (№ 609/2009).

Були також підготовлені й інші змістовні документи, які повинні були надати публічним органами реальні інструменти підготовки та реалізації проектів публічно-приватного партнерства: Концепція проектною пропозиції ППП та критерії відбору; посібник з вибору радника проекту ППП; Пропозиція щодо інноваційних фінансових інструментів для реалізації Національної стратегії на 2007-2013 роки; дослідження щодо можливості використання коштів ЄС у проектах ППП та ін.

Отже, створення такої ґрунтовної методичної та довідкової бази свідчило про реальну налаштованість тодішньої словацької влади на залучення приватного бізнесу до розбудови інфраструктури, насамперед, транспортної за моделлю публічно-приватного партнерства. Цьому сприяло і надання Міністерству фінансів спеціальних повноважень у сфері ППП з метою запровадження найкращих міжнародних практик.

Наприкінці 2000-х років міністерство фінансів Словаччини виконувало щодо проектів ППП: функцію регулювання; методичну, допоміжну та контрольну функцію; функцію центру знань та комунікацій. У рамках функції регулювання міністерство фінансів у співпраці з Управлінням статистики Словацької Республіки давало, відповідно до загальноприйнятої у ЄС методології *ESA 95*, висновки щодо контрактних пропозицій ППП (зокрема, щодо концесійних договорів на будівельні роботи) відносно їх впливу на державний борг. З вересня 2008 року міністерство фінансів стало одним із членів спеціалізованої організації *EPEC* (Європейський експертний центр ППП) [289].

У 2007 році була створена Асоціація підтримки проектів публічно-приватного партнерства («Асоціація ППП») як недержавне об'єднання. До її складу увійшли фінансові, консалтингові, проектні, будівельні та технологічні компанії і юридичні фірми. Основними цілями її діяльності є підтримка та розвиток публічної інфраструктури Словацької Республіки, особливо у формі концесій та проектів ППП. Асоціація стала компетентним партнером для інститутів публічного сектору та надає підтримку приватним компаніям, зацікавленим у проектах ППП. Вона бере

участь у створенні законодавчої та регуляторної бази, активно працює над підвищенням обізнаності громадськості щодо проєктів PPP, їх специфіки та різних способів їх використання для задоволення суспільних потреб, а також забезпечує платформу для обміну досвідом та інформацією [171].

Цілком логічно, що саме у цей період у Словаччині був підготовлений і реалізований перший масштабний проєкт публічно-приватного партнерства – будівництво ділянки автомагістралі R1 між м. Нітра та селом Тековське Немце загальною протяжністю 51,6 км, що включає і об'їзд міста Банська Бистриця. Проєкт здійснює консорціум *GRANVIA*, як переможець процедури відбору, на підставі угоди про концесію, укладеної зі Словацькою Республікою в особі Міністерства транспорту та будівництва 23 березня 2009 року. Фінансове закриття відбулося у серпні того ж року. Концесія укладена на 30 років, за своєю суттю є проєктом «зеленого поля» і здійснюється за моделлю *DBFOM*.

Загальна вартість проєкту становить 1,2 млрд євро, з них 149 млн євро – вклад акціонерів *GRANVIA*, а решта коштів була отримана від синдикату 13 банків, провідна роль серед яких належала ЄБРР. У листопаді 2013 року початкове фінансування було замінено новим із більш сприятливими умовами. Рефінансування, в якому стратегічну роль зіграв *Deutsche Bank*, відбулося у формі випуску облігацій за проєктом та принесло замовнику економію приблизно у 145 мільйонів євро [261].

У 2007-2008 роках були проведені тендери щодо ще двох проєктів з будівництва доріг (автомагістраль D1 між містами Мартін та Прешов довжиною 75 км та окремі ділянки цієї ж магістралі протяжністю 29 км в околицях Жиліни), але вони не досягли фінансового закриття (тобто вибраний концесіонер не зміг забезпечити фінансування проєкту). У подальшому ці проєкти реалізовувалися з використанням фондів ЄС.

Успішне фінансове завершення першого великого проєкту PPP у Словаччині дало позитивний знак для забезпечення подальшого успіху реалізації проєктів. На державному рівні обговорювалася можливість передачі у концесію міжнародного аеропорту у Братиславі та будівництва за моделлю PPP автомагістралі D4 в об'їзд столиці. На місцевому рівні наприкінці 2009 року також було відомо про 25 проєктів PPP, 3 з яких знаходилися на стадії

ініціювання, 8 – обговорення намірів, 6 – на стадії відбору концесіонера, а 8 – у процесі реалізації. Серед останніх, в освітньому секторі реалізувався проект, замовлений самоврядним регіоном Банська Бистриця «Середня школа у формі проекту PPP». У галузі навколишнього середовища виконувався проект «Вивезення та захоронення комунальних відходів у місті Кошице», а у сфері комунальної інфраструктури тривала реалізація проектів «Водна інфраструктура міста Тренчин у формі PPP», «Під-Татранський водогін та каналізація» (Прешівська міська рада) та «Громадське освітлення в Ліптовському Мікулаші» [28, с. 1351].

Утім, зміна уряду Словацької Республіки у другій половині 2010 року негативно вплинула на розвиток у державі публічно-приватного партнерства, оскільки уряд на чолі з Іветою Радічовою дотримувалася зовсім інших поглядів на PPP, ніж його попередники. Новий уряд не схильний був просувати проекти PPP, більш того, остаточно скасував два з трьох пілотних проектів PPP на автомагістралі, стверджував, що всі три пілотні проекти були надзвичайно дорогими і, зрештою, підтримував інші форми забезпечення будівництва автомобільних доріг (класична форма договору на виконання робіт або кошти ЄС) [285]. У той же період у міністерстві фінансів було ліквідовано спеціалізований підрозділ, що займався питаннями публічно-приватного партнерства. Отже, Словаччина залишилася без уповноваженого центрального органу у сфері PPP.

Тому проведене у 2012 році Аналітичною групою журналу «Економіст» (EIU) оцінювання середовища PPP у Словаччині надало країні середній ранг – 11 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД з індексом *Infrascope* у 47,6 балів (зі 100 можливих). Оцінки за окремими складовими цього індексу подані на рис. 2.8. Найнижчий бал очікувано відповідає інституційному середовищу, а найвищий – відображає фінансові можливості, що пов'язано з високим рівнем розвитку у республіці ринкової економіки й фінансового ринку.

Наступний етап розвитку публічно-приватного партнерства пов'язаний у Словацькій Республіці з черговою зміною уряду, який знов у 2012 році очолив Роберт Фіцо, прихильник розвитку PPP, та прийняттям у 2015 році нового закону про публічні закупівлі (№ 343/2015) [309]. Утім, правова база залишилася за

суттю тією самою, і основною причиною введення нового регулювання була необхідність імплементації трьох нових директив ЄС (Директива 2014/23/ЄС, Директива 2014/24/ЄС та Директива 2014/25/ЄС) у словацьке законодавство. Хоча у чинних законах так і не з'явилося чіткого визначення різних типів ППП, всі вони підпадають під сферу застосування закону про публічні закупівлі та відповідних галузевих норм. Однак терміни, що використовуються у законодавстві, часто є доволі широкими, і, зокрема, відсутнє визначення неконцесійних ППП.

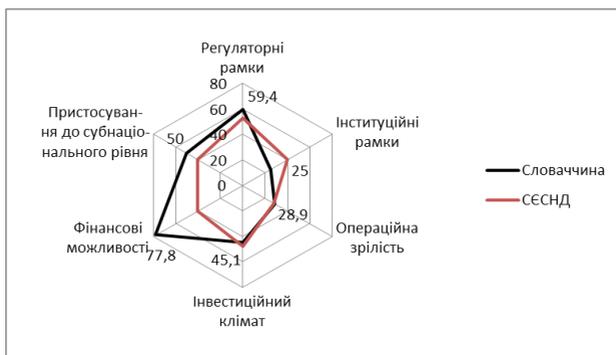


Рис. 2.8. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ППП у Словаччині та країнах СЄСНД у 2012 році [203, с. 69]

Неврегульованою у новому законодавстві залишилася і процедура підготовки проектів. Закон прямо не встановлює зобов'язання публічних органів-замовників проводити попереднє вивчення техніко-економічного обґрунтування або аудит фінансової стійкості проекту, хоча такі процедури, зазвичай, мають місце. Але громадськість, переважно не бере участь у процесі відбору. Одночасно, процедура відбору приватного партнера є досконалою, оскільки повністю базується на законодавстві ЄС щодо публічних закупівель.

У 2016 році постановою уряду № 216/2016 був затверджений новий статут міністерства фінансів Словацької Республіки, де серед інших завдань (стаття 4) визначалося і публічно-приватне партнерство. Виконуючи це завдання, міністерство поступово

оновлювало раніше затверджені методичні документи та періодично проводило навчання державних службовців у сфері ППП [240]. Але центральний орган у цій сфері так і не був реально визначений.

Втім, у травні 2016 року у Словаччині була підписана ще одна великомасштабна угода ППП. Метою проекту D4/R7 є будівництво та експлуатація/обслуговування об'їзної дороги Братислави та швидкісної дороги R7 між Братиславою та Холице впродовж 30 років. Загальна протяжність запланованих ділянок становить приблизно 59 кілометрів, включаючи 14 перехресть, 122 мостові споруди та новий міст через Дунай. Угода була підписана між приватним партнером *Zero Bypass Limited* та Міністерством транспорту та будівництва Словацької Республіки, фінансове закриття відбулося через місяць. Ця концесія, як і попередній великий проект, переносить ризик наявності на концесіонера, але приватний партнер має право на оплату за доступність за чітко визначеним механізмом.

Проект ППП D4/R7 отримав приз найкращої європейської трансакції ППП за 2016 рік, який присуджується професійним журналом *Project Finance International (PFI)*. Загальна вартість проекту становить більше 1,7 млрд євро, що одночасно зробило його одним із найбільших проектів ППП в Європі за цей рік. Але проект буде навіть вигіднішим для Словаччини, ніж спочатку очікувалося. Завершуючи проект об'їзду Братислави, держава зуміла заощадити та зменшити очікувану суму позики завдяки сприятливим умовам на фінансових ринках. Плата за об'їзд столиці буде нижчою, ніж передбачалося, на майже 7% [193].

Одночасно, не всі, навіть вже розпочаті проекти виявилися успішними. Наприкінці 2016 року уряд Словаччини призупинив проект ППП для будівництва нової університетської лікарні в Братиславі, оскільки міністр охорони здоров'я Томаш Друкер заявив, що проект не може здійснюватися у сучасних умовах. Він пояснив це тим, що будівництво лікарні за допомогою ППП не буде таким вигідним для держави, як раніше передбачалося. Зазначалося, що на той час на проект ППП було вже витрачено близько 3 млн євро на аналіз техніко-економічного обґрунтування (720,0 тис. євро) та консультації (2,25 млн євро). Аналіз, згодом проведений Інститутом фінансової політики, визнав будівництво

нової лікарні у рамках проекту ППП найменш прийнятним варіантом. Крім того, первісно вибране місце будівництва – Патронка – також виявилось проблематичним.

Було узгоджено, що нове рішення відносно зазначеного проекту мало б бути запропоноване до березня 2017 року, але у подальшому уряд від нього відмовився остаточно [183].

Плани щодо реалізації цього проекту ППП у новій для Словаччини сфері охорони здоров'я з самого початку викликали багато заперечень та дискусій. І громадськість, і експерти застерігали від механічного копіювання досвіду автомагістральних концесій, оскільки в охороні зачіпалися інтереси широких верств населення. Зокрема, М. Августин у полемічній публікації 2015 року зазначав, що одним із найбільших ризиків є невідповідність держави та її представників, неможливість вигідного встановлення параметрів контракту, розподілу ризиків і відповідальності та забезпечення контролю. Громадяни завжди оплачують ці помилки. Доречно зазначалося, що замість того, щоб дати однозначну відповідь «так чи ні» публічно-приватному партнерству, суспільству потрібно більше та краще знати і вміти визначати «за яких умов» це є доцільним. На думку автора публікації, ППП не повинні замінювати державні витрати на публічні послуги, спотворювати громадянський вимір таких послуг, слугувати своєрідним алібі лінимим політикам та замінювати державу – зрештою, вони повинні бути інструментом підвищення ефективності публічних витрат, а не марнувати їх [172].

Проведена у 2017 році Аналітичною групою журналу «Економіст» повторна оцінка ситуації у сфері ППП Словаччини засвідчила, що, незважаючи на деякі успішні масштабні проекти та загальну підтримку уряду, ППП у цій країні стикаються з проблемами. Простота доступу до європейських структурних та інвестиційних фондів призводить до того, що основним джерелом фінансування нових інфраструктурних проектів залишаються звичайні публічні закупівлі. Крім того, інституційно ППП координується відносно невеликим підрозділом у Міністерстві транспорту, у той час як інші міністерства та відомства також намагаються розробляти та реалізовувати складні проекти, оскільки не існує національного центру підготовки проектів ППП або фонду розвитку проектів. За відсутності публічного реєстру ППП недостатньою є прозорість у закупівлях та управлінні проектами ППП [204, с. 42].

У той же період, оцінюючи ефективність реалізації публічно-приватного партнерства у Словаччині, Європейський банк реконструкції та розвитку відзначав, що недостатність політичної бази та повна відсутність будь-яких інституційних рамок призводять до дуже низької ефективності в цих двох сферах. Рейтинг щодо ділового середовища також є низьким, що пов'язано з відсутністю спеціалізованих банківських установ та інфраструктурних фондів (рис. 2.9). Однак, беручи до уваги невеликий обсяг словацького ринку, це не повинно бути головною перешкодою для інвесторів, але ж повинно бути нагадуванням владі Словацької Республіки про необхідність державної підтримки інфраструктурних проектів.

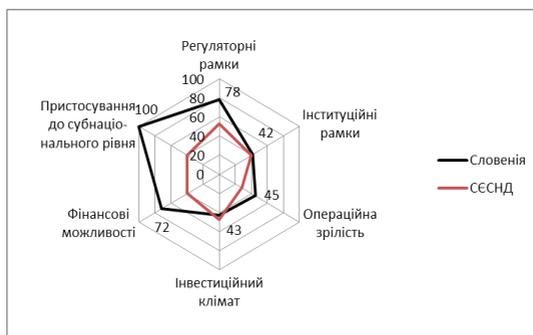


Рис. 2.9. Результати оцінки ЄБРР ефективності сфери ППП у Словаччині у 2017-2018 роках [265, с. 101]

Звертає на себе увагу схожість діаграм оцінювання ефективності ППП у Чехії й Словаччині (рис. 2.7 та рис. 2.9), що свідчить про наявність спільних проблем у цих двох сусідніх країн, а, отже, про необхідність їх вирішення у процесі тісного співробітництва та обміну досвідом.

Але якщо говорити про спроможність урядів Чехії й Словаччині щодо безпосередньої підготовки, забезпечення та управління договорами публічно-приватного партнерства, то згідно з проведеним у 2017 році Світовим банком аналітичним оглядом 135 країн світу, обидві досліджувані держави мають достатньо високі показники відносно середніх оцінок групи високодохідних країн. Підготовка угод була оцінена для Чехії й Словаччині, від-

повідно, у 71 та 86 балів (при середніх 65), забезпечення ППП – у 87 та 94 бали (при середніх 79), управління проектами – у 70 та 55 балів (при середніх 60). Поводження з пропозиціями, отриманими від бізнесу, не оцінювалося, оскільки не регулюється законодавством в обох республіках [262, с. 108, 189].

Останнім успішним прикладом реалізації у Словацькій Республіці масштабного національного проекту ППП стала концесія на експлуатацію та обслуговування комбінованого транспортного терміналу «Жиліна» в Теплиці над Вахом (TIP ZA) за моделлю *ОМ*. Договір між приватним партнером *TIP Žilina sro* та *ŽSR* (Залізниці Словацької Республіки) був укладений 21 грудня 2018 року. Метою концесії є обслуговування та експлуатація терміналу, який є частиною міжнародного вантажного Балтійсько-Адріатичного коридору, впродовж 30 років. Термінал забезпечує відкритий та недискримінаційний доступ для всіх користувачів. За користування терміналом концесіонер сплачує державі концесійний збір, і водночас може стягувати плату за надання послуг з кінцевих споживачів (перевізників вантажів) [292].

Таким чином, вивчення досвіду запровадження та розвитку публічно-приватного партнерства у двох сусідніх європейських країнах, які мають тривалу спільну історію, виявило і наявність спільних проблем, пов'язаних, насамперед, з регуляторним та інституційним середовищем. Непослідовність у визначенні стратегічних пріоритетів у цій сфері, нескоординованість керівних дій суттєво впливають на масштабність та ефективність діяльності у цій сфері. Важливим є і формування позитивного іміджу публічно-приватного партнерства, яке, одночасно, не повинно залишатися поза контролем громадськості через відсутність відкритості та прозорості його процедур.

2.4. Досвід публічно-приватного партнерства в інших посткомуністичних країнах Європейського Союзу

Румунія

На початку 1990-х років стартові умови реформування Румунії після повали комуністичному режиму були набагато гіршими, ніж в інших країнах Центральної Європи. Найбільш проблемними вважалися відстала промислова база, обмеженість

ресурсів та екстенсивний характер їх використання. Реформи 1990-1996 років були непослідовними й не призвели до очікуваного зростання економіки. На початку 1997 року була прийнята програма макроекономічної стабілізації й розпочалися структурні реформи. Ситуацію погіршували і світові кризові явища, у 1999 році країна знаходилася на межі дефолту, тому в цей період була проведена прискорена приватизація, реструктуризація збиткових підприємств та інші радикальні заходи, які, зрештою, заклали основи розвитку ринкової економіки.

У нове століття Румунія увійшла зі складними економічними проблемами, серед яких – невисока підприємницька активність, низька інвестиційна привабливість, суттєво від’ємний торговий баланс, незначні темпи зростання ВВП та ін. Але на цьому фоні все ж такі робилися спроби запроваджувати партнерство влади та бізнесу у рамках реалізації національних стратегій сталого розвитку (1999) та середньострокового економічного розвитку (2000). Були навіть створені інституційні структури, що мали відношення до цих питань, – Тристороння комісія й Економічна та соціальна рада [284, с. 65].

На початок 2000-х років румунське законодавство надавало можливість створювати кілька типів публічно-приватних об’єднань:

- асоціація через участь, що регулювалася Господарським кодексом;

- змішані комерційні товариства на основі Закону № 31/1990 про компанії;

- концесія, відповідно до Закону № 219/1998 про режим концесій.

Нормативна база регулювання ППП, на думку румунських науковців, у цей період розвивалася дуже повільно, була неповною і недостатньою [174, с. 169]. Першим регуляторним актом у цій сфері стала постанова уряду від 24 січня 2002 року стосовно договорів публічно-приватного партнерства, в якій проект ППП визначався як такий, що повністю або здебільшого реалізується за рахунок власних фінансових ресурсів інвестора або залучених ним коштів на основі моделі публічно-приватного партнерства, в результаті чого створюється проект для суспільного блага. Строк реалізації таких проектів становив не більше 50 років. У липні 2002 року дану постанову було затверджено відповідним законом.

Надалі, у 2004 році законом № 528 внесені певні зміни як у закон 2002 року, так і у закон щодо режиму концесій. Одна з найбільш помітних змін була пов'язана з ототожненням договору ППП та концесійного договору, що породило загальну плутанину в цій сфері, оскільки предмет закону обмежувався «договором публічно-приватного партнерства на концесію робіт».

Вищезазначені документи неодноразово критикувалися. Публічні органи вважали, що вони містять багато обмежень, процедури здавалися занадто складними й такими, що потребують забагато часу. ЄС зазначав, що документи не забезпечують достатньої конкурентності та прозорості. Тому після дискусій Румунія погодилася не розпочинати нових проектів до перегляду відповідного законодавства [284, с. 65].

У 2006 році всі попередні нормативні акти скасовано надзвичайною постановою уряду № 34/2006 про укладення договорів публічних закупівель, договорів концесійних робіт та концесійних контрактів на послуги [227], яка була покликана гармонізувати румунське законодавство із законодавством ЄС шляхом включення положень відповідних директив Європейської комісії 2004 року щодо публічних закупівель. Але у цьому документі термін «публічно-приватне партнерство» замінено «концесією на публічні роботи» і «сервісною концесією», тобто сфера таких контрактів була суттєво звужена. Незважаючи на це, у вересні цього ж року Міністерство економіки та фінансів опублікувало Посібник з публічно-приватного партнерства [174, с. 169].

Утім, упродовж 2000-х років у Румунії так чи інакше реалізовувалися проекти ППП. У сфері охорони здоров'я слід згадати концесію на будівництво та експлуатацію приватного центру діалізу у повітовій лікарні «*Sfântul Ioan cel Nou*» у м. Сучава строком на 49 років; концесію на будівництво приватної клініки акушерства і гінекології у межах державної лікарні у Бухаресті у 2004 р.; будівництво лікарні у м. Тімішоара. У сфері житлового будівництва реалізовувалися: проект «Еспланада» для житлових приміщень, офісів та паркувальних приміщень у Бухаресті, розроблений компанією *TriGranit*; кілька проектів у муніципалітеті міста Клуж, що стосувалися концесії землі під будівництво багатоквартирних будинків у 2006 році та ін.

Враховуючи те, що економічному розвитку країни перешкоджала нерозвиненість транспортної інфраструктури, а бю-

джетних коштів на дорожнє будівництво не вистачало, тендер на перший проект ППП у цій сфері – автомагістраль А3 Комарник-Брашов – був розпочатий у 2007 році, а концесійна угода була підписана з консорціумом *Vinci-Aktor* на початку 2010 року. Румунським урядом також було оголошено про інші дорожні проекти: автомагістраль Сібіу-Питешті, автомагістраль Плоєшть-Бузау-Фочані, автомагістраль Яси-Роман-Тіргу Мурес та кільцева дорога навколо Бухаресту [211, с. 188-189].

У вересні 2010 року парламентом Румунії був прийнятий Закон № 178/2010 про публічно-приватне партнерство, а вже через рік на вимогу Європейської комісії до нього були внесені зміни, а також розроблені необхідні підзаконні акти. На думку експертів, у цілому, новий закон дуже нагадував первісну постанову уряду 2002 року. У ньому визнавалися лише ППП інституційного типу, тобто для започаткування партнерства необхідно було створити спеціальну проектну компанію відповідно до румунського законодавства. Публічний партнер повинен був мати у ній менше 50% акцій. Крім того, законом вимагалось фінансування проекту виключно з боку приватного партнера.

Зрозуміло, що такі умови були достатньо обтяжливим, особливо для післякризового періоду, тому до кінця 2012 року в Румунії не було започатковано жодного проекту відповідно до цього закону.

Водночас закон про ППП передбачав створення у складі міністерства публічних фінансів підрозділу з координації публічно-приватного партнерства, метою якого визначалося забезпечення керівництва та моніторингу публічних і приватних партнерів, зацікавлених у діяльності з організації та розвитку проектів ППП.

Цікаво зазначити, що на початку 2012 року міністерством праці, сім'ї та соціального захисту Румунії був доповнений національний класифікатор професій, у тому числі, посадою «експерт/фахівець з публічно-приватного партнерства».

У проведеному у 2012 році Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*) оцінюванні середовища публічно-приватного партнерства зазначалося, що юридична база ППП у Румунії існує, але вона все ще потребує гармонізації з іншим законодавством, насамперед, з нормами щодо концесій. За даними Світового банку, протягом 2001-2011 років у країні було реалізовано вісім концесійних інфраструктурних проектів загальним обсягом у

2,445 млрд доларів США, переважно в енергетичному і транспортному секторах.

Як позитивні моменти, відзначалося, що процедури відбору проектів та публічних закупівель є зрозумілими і відповідають стандартам ЄС. У Румунії функціонує інституційна структура підтримки ППП у складі центрального органу з координації ППП, Міністерства фінансів і Національного органу з регулювання та моніторингу публічних закупівель. Передбачалося, що при здійсненні інфраструктурних проектів активно залучатимуть кошти структурних фондів ЄС.

Одночасно експерти *EIU* звертали увагу, що спеціальний досвід щодо ППП у Румунії та адміністративна спроможність держави у цій сфері є обмеженими. Публічні партнери виявили небажання брати на себе ризик, щоб зробити проекти більш привабливими для приватного сектору. Така негнучкість у підході до розподілу ризиків призводила до затримок у реалізації або до скасування проектів. Незважаючи на те, що у Румунії був доволі розвинений ринок фінансових інструментів, місцеві інституції не бажали підтримувати інфраструктурні ініціативи держави [203, с. 64].

Отже, за результатами оцінювання, Румунія посіла 12 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД зі значенням індексу *Infrascopu* у 47 балів. При цьому майже за всіма складовими вона дещо перевищувала середні показники (рис. 2.10).

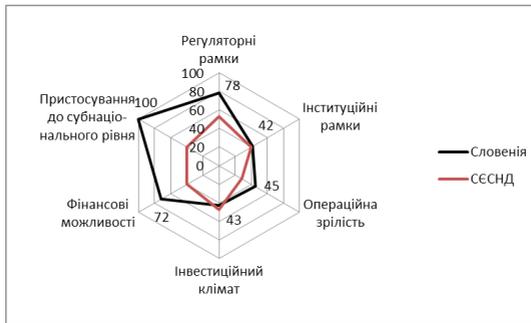


Рис. 2.10. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ППП у Румунії та країнах СЕСНД у 2012 році [203, с. 63]

Було зрозуміло, що закон про ППП необхідно вдосконалити, і у 2013 році був підготовлений та обговорювався проект нового закону, який у 2014 році ухвалено парламентом. Проте його положення про можливість односторонньої зміни договору визнано неконституційним, тому його було повернуто на доопрацювання. І лише у 2016 році новий закон про ППП № 233/2016, нарешті, прийнято.

У цей же період змінювалося і інституційне забезпечення у сфері публічно-приватного партнерства. На початку 2013 року постановою уряду створено Департамент з інфраструктурних проектів та іноземних інвестицій як спеціальний орган центральної публічної адміністрації з метою координації інфраструктурних проектів, що становлять загальнодержавний інтерес, а також державної політики на центральному та місцевому рівнях щодо сприяння іноземним інвестиціям та публічно-приватному партнерству. У постанові визначено доволі широке коло завдань нового Департаменту у сфері ППП. У результаті ряду перейменувань у 2015 році він дістав назви Департаменту іноземних інвестицій та публічно-приватного партнерства. Зрештою, функції координації у сфері публічно-приватного партнерства у Румунії наприкінці 2010-х років були передані Національній комісії зі стратегії та прогнозування.

Щодо закону про публічно-приватне партнерство 2016 року, то він вважався кроком уперед у створенні законодавчої бази ППП, оскільки позбавлений ряду недоліків попереднього закону: у ньому передбачалася не лише інституційна, а і контрактна форма ППП; дозволялося фінансування за рахунок публічних коштів; предмет закону був чітко відділений від законодавства про концесії та публічні закупівлі; у ньому враховано рекомендації Європейського експертного центру з ППП та ін. [297].

В експертному оцінюванні, проведеному *EIU* у 2017 році, відмічалася відносна активність Румунії у реалізації інфраструктурних проектів: за даними Світового банку за 2012-2016 роки загальний обсяг інвестицій склав більше 2,5 млрд доларів США; у 2007-2012 роках було реалізовано понад 150 невеликих місцевих проектів у сфері поводження з відходами; наприкінці 2013 року підготовлено 16 національних інфраструктурних проектів, але вони не дійшли до тендерної процедури. Практично всі проекти,

як ми вже зазначали, реалізовувалися як довгострокові концесії на основі відповідного законодавства.

Інституційне забезпечення оцінювалося як достатньо слабе, оскільки підрозділ ППП з моменту свого створення чотири рази змінював назву, повноваження та підпорядкованість і не міг виступати каталізатором розвитку публічно-приватного партнерства. Триразова невдача (у 2004, 2007 і 2013 роках) започаткування концесії автомагістралі Комарнік-Брашов свідчила про невраховання платоспроможності проекту при його плануванні.

Отже, експерти відмічали, що бажання впроваджувати ППП у Румунії стримується неспроможністю уряду структурувати й фінансувати проекти та слабкими процесами планування. Бар'єром виступає і відсутність технічного потенціалу у публічному секторі, а також недосконала практика розподілу ризиків. Існують загрози для стабільності контрактів під час впровадження через зміни їх умов, ініційовані урядом [204, с. 37-38].

У Румунії вважалося, що новий закон, нарешті, запустить впровадження проектів ППП, але цього не сталося. Він був чинним менше двох років, і за цей час знову не було укладено жодної угоди. Але законодавча «одіссея», за висловом М. Ене (*M. Ene*) [199, с. 71], продовжувалася, і зазначений закон скасовано у 2018 році надзвичайною постановою уряду № 39/2018 [246]. Нове законодавство не дуже відрізнялося від попереднього, за винятком того, що воно могло бути застосоване без ухвалення урядом додаткових нормативно-правових актів.

Європейський банк реконструкції та розвитку на початку 2018 року як одну з основних проблем публічно-приватного партнерства у Румунії відзначав недостатність політичної волі для ініціювання будь-яких великих, у тому числі інфраструктурних, проектів за неконцесійною моделлю ППП [265, с. 93]. Але бюджетні проблеми підштовхували уряд до цього, і протягом 2018 року ним було прийнято дві постанови. У них визначалися переліки з п'яти та шістнадцяти стратегічних інфраструктурних ППП-проектів.

Першими документами з цього приводу, оприлюдненими на сайті Національної комісії зі стратегії та прогнозування, стали обґрунтування проекту автомагістралі «Плоешті-Брашов» і відповідний рамковий договір з приватним партнером. У подальшому були підготовлені обґрунтування проектів мультифункціональної клініки «*Dr. Calistrat Grozovici*», автомагістралі Таргу Німт-Яси та гідроелектростанції Тарніта-Лепуштешть [185].

Республіка Словенія

Словенська економіка була найбільш розвиненою серед югославських республік – на неї припадала п'ята частина ВВП та третина експорту колишньої федеративної країни. Отже, Словенія у 1991 році отримала незалежність із вже відносно благополучною економікою й сильними зв'язками з західними ринками. Але традицій публічно-приватного партнерства у країні не було.

На початку 1990-х років ризик країни Словенії був доволі високим, і основні державні інвестиції (у будівництво автошляхів) фінансувалися за рахунок бюджетних коштів. Публічно-приватне партнерство не мало політичної підтримки. У другій половині 1990-х років було реалізовано лише кілька проектів ППП (наприклад, очисні споруди міста Марібор), але без будь-якого стратегічного спрямування.

У період 2000-2006 років ситуація суттєво не змінилася, і проекти ППП реалізовувалися, переважно, на місцевому рівні на основі концесій. Концесії, що мали відношення до сектору комунальних послуг, регулювалися законом про публічні комунальні служби (1993). У 2006 році 203 муніципалітети Словенії звітували про надані впродовж десятиліття концесії, більшість з яких була у сфері водопостачання й водовідведення, газопостачання, утримання автодоріг та ін. Згадувалося також про 1953 медичні концесії.

На державному рівні концесіодавцями виступали міністерства, які у цей період реалізовували концесії у сфері вищої освіти, будинків престарілих, ветеринарних служб, захисту прав споживачів, гірничих робіт (203), автобусних ліній, у медичній сфері (289) та малих (498), а також великих гідроелектростанцій (6) [291, с. 212].

Закон про публічно-приватне партнерство прийнято у Республіці Словенії наприкінці 2006 року [310] і набув чинності у березні 2007 р. Доповнювали законодавчу базу ППП закони про державні закупівлі та про місцеве самоврядування.

У другій статті закону наводиться визначення ППП, яке, мабуть, є одним із найбільш розгорнутих у світовому законодавстві. Це відносини, що передбачають приватні інвестиції у державні проекти та/або державне співфінансування приватних проектів, які становлять суспільний інтерес, і укладаються між публічним і приватним партнерами стосовно будівництва, обслуговування

та управління публічною інфраструктурою або інших проєктів, що становлять суспільний інтерес, та пов'язане з цим виконання комерційних та інших публічних послуг чи діяльності, які надаються у порядку та на умовах, що застосовуються до комерційних послуг, або інші види діяльності, здійснення яких відповідає інтересам суспільства, або інші інвестиції приватних чи публічних коштів у будівництво об'єктів, що частково або повністю становлять суспільний інтерес, або у діяльність, реалізація якої відповідає суспільним інтересам.

Закон про ППП мав рамковий характер, передбачаючи можливість регулювання таких відносин у різних сферах за іншими законами. Докладний його аналіз міститься у роботі [291]. Але, у цілому, закон 2006 року був позитивно оцінений міжнародними експертами, оскільки він відображав норми ЄС у цій сфері та створював міцну законодавчу базу для підготовки та реалізації проєктів ППП. Особливо зверталася увага на положення про те, що публічний партнер, перш ніж укласти договір ППП, був зобов'язаний провести аналіз техніко-економічного обґрунтування проєкту і визначити можливість та вигоди або неприйнятність моделі ППП для такої угоди [286, с. 8].

Відповідно до словенського закону про ППП, основну роль у цій сфері має відігравати Міністерство фінансів, де створено департамент публічно-приватного партнерства та публічних закупівель. Основним його завданням є моніторинг та допомога у впровадженні ППП у Словенії: підготовка посібників з управління проєктами ППП, формування експертних пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів та щодо виконання заходів, які можуть покращити практику або усунути проблеми.

Функціонує також Рада уряду з питань публічно-приватного партнерства, яка об'єднує експертів з правової, економічної та інших сфер. Очолює Раду міністр фінансів. Крім того, у Люблянці розташований Інститут публічно-приватного партнерства Словенії, який був заснований у 2008 році як приватна інституція для заохочення юридичних та економічних наукових досліджень у галузі ППП і систематичної передачі їх результатів для практичної реалізації.

Втім, у той період словенські науковці висловлювали думку, що держава та місцеві громади розглядають публічно-приватне партнерство як чарівну паличку для вирішення всіх проблем у публічному секторі, при цьому не були визначені стандарти на-

дання публічних послуг, не вирішено, як захистити суспільний інтерес, як стимулювати використання публічних послуг та ін. Відмічалася відсутність реального політичного бажання публічно-приватних партнерств і, навпаки, – наявність сильної опозиції людей проти ППП, які вважали його способом приватизації публічних послуг [288].

Оцінювання середовища ППП у Словенії, проведене у 2012 році Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*), засвідчило наявність розгалуженої правової бази та інституційної структури публічно-приватного партнерства. Був зроблений висновок, що особливо значний потенціал і досвід зосереджений на субнаціональному рівні, а координація та реалізація проектів на національному рівні потребують удосконалення. Словенія посіла 3 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД з індексом *Infrascopie* у 62 бали. Показники за всіма напрямками оцінювання, чотири з яких суттєво перевищують середні значення, подані на рис. 2.11.

Одночасно, експерти зазначали, що найбільша слабкість Словенії полягає в інституційному дизайні та спроможності планувати ППП національного рівня. На національному рівні існують прогалини у спеціальних знаннях щодо ППП, а публічні суб'єкти, зокрема міністерства, залишаються доволі пасивними у просуванні проектів. Департамент ППП у Міністерстві фінансів не був достатньо активним у підготовці посібників та виконанні інших завдань з формування потоку ППП [203, с. 72].

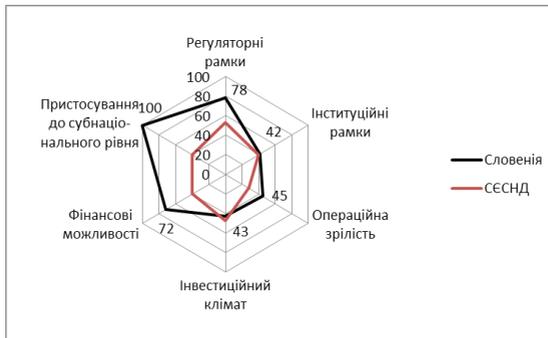


Рис. 2.11. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ППП у Словенії та країнах СЄСНД у 2012 році [203, с. 71]

У 2006-2012 роках найбільш активним у сфері ППП був муніципалітет Любляни, який підготував та реалізував багато проєктів:

- стадіон та багатоцільовий зал у Стожицях;
- паркінг під міською площею;
- збагачення програм у парку Тіволі та проєкт «Іллірія»;
- будівництво туристичного центру Любляни;
- реконструкція фабрики Рог;
- центри для людей похилого віку [191, с. 7].

Надзвичайно високу ефективність сфери публічно-приватного партнерства у Словенії підтверджено і Європейським банком реконструкції та розвитку у 2018 році (рис. 2.12). За двома показниками Словенія посіла перше місце серед 39 країн, в яких функціонує ЄБРР, а ще за одним – друге місце (після Туреччини).

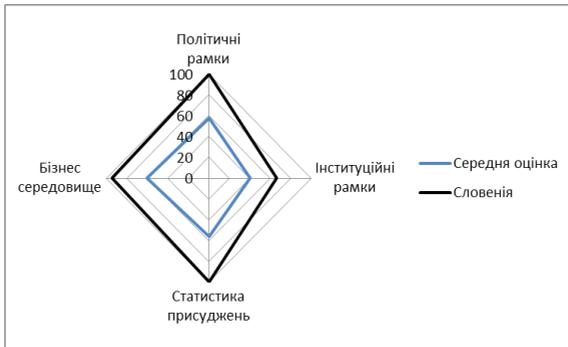


Рис. 2.12. Результати оцінки ЄБРР ефективності сфери ППП у Словенії у 2017-2018 роках [265, с. 99]

Але інше дослідження [251, с. 7] вказувало на серйозні проблеми щодо акумулювання та доступності інформації у сфері ППП. Інформація про такі проєкти почала збиратися, відповідно до закону, міністерством фінансів у 2008 році. Втім, останній звіт був підготовлений ще у 2009 році. Причина відсутності інформації полягає в тому, що учасники угод не надсилають дані до міністерства, незважаючи на юридичні зобов'язання, оскільки за їх порушення не передбачено штрафних санкцій. Як наслідок, у Словенії, принаймні до 2017 року, не проведено жодного загального аналізу у сфері ППП, що надзвичайно ускладнює дослідження цієї проблематики.

Угорщина

Впровадження публічно-приватного партнерства розпочалося в Угорщині ще на початку 1990-х років, раніше від багатьох інших посткомуністичних країн, але у подальшому масштабна приватизація та часті зміни політичної позиції керівництва держави призвели до того, що ці процеси суттєво загальмувалися.

Угорщина була першою країною Центральної та Східної Європи, яка у 1991 році вирішила майже повністю покласти на приватні концесії для розвитку автомобільних доріг. Необхідні інвестиції лише для будівництва автомобільних доріг оцінювалися у розмірі близько 3 млрд євро, які розраховували отримати від вітчизняних та іноземних приватних інвесторів. Отже, правоорієнтованим урядом країни були заплановані концесії для основних угорських автомагістралей М1, М15, М3, М5, М7 та двох мостів через річку Дунай. Необхідною умовою успіху цього типу ППП вважалося введення плати за користування шляхами для покриття витрат.

З 1990 по 1994 роки було проведено тендери на перші два проекти. Зокрема, у 1993 р. французько-австрійсько-угорському консорціуму надано концесію на будівництво, реконструкцію, експлуатацію та підтримання автодороги М1 впродовж 30 років. Орієнтовні витрати на проект склали 370 млн дол., при цьому внесок уряду не перевищував 5% і включав надання землі, археологічні розвідки та розчищення території. Будівництво платної ділянки автодороги завершено у січні 1996 року, однак рух автотранспорту по ній і, відповідно, обсяги плати за користування становили лише половину від запланованого. Водії вважали тарифи необґрунтовано високими і користувалися паралельною дорогою. У консорціумі виникли фінансові проблеми і, зрештою, він відмовився від експлуатації шосе, яке було націоналізовано з відповідними зобов'язаннями держави щодо обслуговування боргу фінансовим установам.

Проект автомагістралі М5, що пролягає від Будапешта на південь до угорсько-сербського кордону, вважається «молодшим братом» М1, оскільки він також пройшов шлях від флагманського проекту ППП до фактичної ренаціоналізації. У травні 1994 року, незадовго до чергових виборів, урядом підписано угоду щодо передачі М5 у 35-річну концесію *BROT* (будувати, реконструюва-

ти, експлуатувати, передати). Але до кінця 1995 року угоду було змінено, оскільки вона не досягала фінансового закриття через недовіру інвесторів до прогнозів руху. Переговори фактично призвели до встановлення державою гарантованого доходу концесіонера (плати за доступність). Фінансування забезпечувалось СБРР та іншими субординованими кредиторами [279, с. 9].

Саме у цей період – з 1994 по 1998 роки – в Угорщині діяв лівий уряд, який через значні проблеми припинив просувати концесії як форму ППП; крім того, він вніс зміни до існуючих концесійних договорів.

У 1998 році уряд знову змінився, в результаті чого відбулися значні зміни у політиці. Створено Національну компанію автомобільних доріг, відповідальну за підготовку та управління проектами шляхом традиційних публічних закупівель. У 2002 році лівоорієнтований уряд повернувся до влади і негайно розпочав активізувати розвиток ППП у секторі автомобільних доріг на основі концесій, які, однак, базувалися вже не на отриманні плати за проїзд, а на платі за доступність. Прикладом є концесійна угода *DBFOM*, підписана у 2004 році, на автодорогу М6 від Ерда до Дунайвароша [178, с. 92-94].

Отже, практично до середини 2000-х років кожна зміна уряду приводила до різного ставлення до публічно-приватного партнерства, тому немає підстав говорити про розвиток законодавчої та інституційної бази, наявність стратегічних орієнтирів у цій сфері, поширення позитивного ставлення до ППП та ін.

До теперішнього часу Угорщина не має спеціального закону про ППП. Фахівці зазначають, що, незважаючи на достатньо високу активність у цій сфері, публічно-приватне партнерство у країні залишається «комерційною концепцією», «найкращою практикою», а не визнаним юридичним терміном.

Можна констатувати, що законодавча база публічно-приватного партнерства в Угорщині складається із сукупності законів, які мають відношення до всіх ППП, та законів, що відносяться до конкретних проектів. Найважливішим є Закон про публічні закупівлі (2003 р., 2011 р., останній – 2015 р. [166], який визначає всю процедуру торгів. Закон про концесії (1991 р.) передбачає додаткові процедурні правила, коли об'єктом проекту є виключно власність державної або місцевої влади. Для місцевих ППП від-

повідним законом є закон про місцеві органи влади (1990 р.). Для проектів центральної влади застосовується Закон про державний бюджет (1992 р.) та низка відповідних урядових постанов. При підготовці торгів та проектних угод необхідно враховувати також Цивільний кодекс (1959 р.) і специфічне галузеве законодавство. Цікаво, що окреме законодавство було прийнято для проекту Будапештської спортивної арени та проектів автомагістралей.

Особливістю угорської моделі публічно-приватного партнерства стало її інституційне підґрунтя. У 2003 році урядом створено Міжвідомчий комітет публічно-приватного партнерства для сприяння розвитку останнього, поширення інформації про ППП у різних урядових відомствах та коментування планів щодо потенційних проектів ППП до того, як такі плани будуть подані відповідним органам для прийняття рішень. Міжвідомчий комітет також готує пропозиції щодо формування правової бази ППП. Крім того, до його обов'язків входить надання професійної, предметної підтримки у реалізації конкретних проектів. Очолює Міжвідомчий комітет ППП державний секретар Міністерства економіки та транспорту Угорщини.

У 2007 році уряд своєю постановою затвердив положення про роботу Міжвідомчого комітету ППП, що фактично було єдиним нормативним актом, присвяченим регулюванню конкретних питань публічно-приватного партнерства. Відповідно до цього положення, комітет повинен:

- оцінювати заплановані проекти ППП;
- забезпечувати професійну основу та умови для заохочення та поширення механізмів ППП в Угорщині;
- оприлюднювати у межах публічної адміністрації інформацію про механізми ППП;
- контролювати й оцінювати завершені проекти ППП;
- розробити методологію планування проектів ППП й відповідних процедур публічних закупівель та укладання договорів, а також методику моніторингу таких проектів.

Підрозділи публічно-приватного партнерства також існували у межах інших міністерств. Зокрема, у міністерстві економіки та транспорту цими питаннями займався департамент управління майном, у міністерстві фінансів – робоча група ППП, у Національному бюро спорту – офіс проектів ППП. При міністерстві

юстиції та правоохоронних органів був створений спеціальний відділ для нагляду за проектами ППП з будівництва в'язниць.

Наприкінці 2000-х років інтерес до впровадження проектів публічно-приватного партнерства в Угорщині суттєво зріс, що було викликано обмеженістю бюджетних ресурсів. У 2011 році на етапі експлуатації знаходилося понад 100 проектів ППП, починаючи від концесій автодоріг до невеликих муніципальних спортивних споруд. Водночас фахівці ЄБРР відмічали, що для ППП існують великі політичні перешкоди, бракує політичної волі для запуску нових проектів. Починаючи з 2009 року, новообраний угорський уряд переглядав поточні проекти ППП з метою зміни їх умов та припинення «несприятливих, з непропорційно високими ризиками та/або економічно нежиттєздатних» проектів. Тому нових проектів ППП упродовж наступних двох років не передбачалося [217, с. 7].

Проведене у 2012 році Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*) оцінювання середовища розвитку публічно-приватного партнерства в Угорщині підтвердило ситуацію з обмеженою урядовою підтримкою. Втім, до здобутків країни було віднесено те, що уряд має потенціал для планування та проектування ППП, який обумовлюється значним досвідом підготовки та виконання проектів, включаючи жорсткий контроль за процесом закупівель та механізм врегулювання суперечок. Серед 25 країн Східної Європи та СНД Угорщина посіла п'яте місце з індексом *Infrascopie* у 53,8 балів. Оцінки країни за окремими напрямками подано на рис. 2.13. Звертає на себе увагу нульовий бал, який Угорщина отримала за пристосування умов ППП до субнаціонального рівня, що пояснюється жорсткими фінансовими обмеженнями діяльності органів місцевого управління, а також вимогами МВФ та ЄС до цієї країни про узгодження місцевих концесій на центральному рівні [203, с. 49-50].

За наявною інформацією, чинний уряд Віктора Орбана продовжує систематичне припинення або викуп діючих концесій ВОТ, неодноразово заявляючи, що така модель вже не є прийнятною [265, с. 60]. Зокрема, у 2016 році планувалося змінити умови 26 угод про публічно-приватне партнерство у вищій освіті, які стосувалися будівництва та утримання гуртожитків. Передбачалося, що викуплені активи частково залишатимуться під контролем університетів або перейдуть у державну власність, а згодом будуть продані або використані для інших суспільних цілей [250].



Рис. 2.13. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ППП в Угорщині та країнах СЕСНД у 2012 році [203, с. 49]

Отже, угорський досвід, порівняно з кращим світовим, свідчить про те, що публічно-приватне партнерство може бути хорошим інструментом у руках держави, але його переваги не реалізуються автоматично. Кожна угода потребує ретельної підготовки, всебічного оцінювання ефективності, реалістичних прогнозів окупності та кваліфікованого практичного втілення. Крім того, успішні проекти можуть мати місце лише в умовах несуперечливого законодавчого та сприятливого інституційного середовища. На жаль, більшість із цих умов в Угорщині не виконували. Це пов'язано, насамперед, з відсутністю політичної волі та підтримки розвитку ППП.

Республіка Хорватія

Хорватія, до моменту набуття незалежності, за рівнем розвитку була другою, після Словенії, республікою колишньої Югославії. Але військові події першої половини 1990-х років суттєво позначилися на стані хорватської економіки, спад якої до 1996 року сягнув майже 50% ВВП.

Відбудова почалася наприкінці десятиліття і однією з її складових стало відновлення, реконструкція та розширення мережі автомагістралей. Для досягнення цієї мети уряд Хорватії прийняв Програму будівництва й обслуговування автомобільних доріг загального користування, де, серед іншого, була запрова-

джена нова модель фінансування автодорожньої інфраструктури та нова структура управління цим сектором. Управління існуючою дорожньою мережею повинно було повністю фінансуватися за рахунок державних витрат, тоді як будівництво та управління новими автомобільними дорогами мало здійснюватися, насамперед, за рахунок зовнішніх довгострокових позик та приватної участі.

Свідченням того, що хорватський уряд вважав публічно-приватне партнерство важливим для залучення приватного капіталу для сектору автомобільних доріг є те, що при загальних інвестиційних потребах Програми у 2,1 млрд євро її бюджетне фінансування становило лише 860 млн євро. Було заплановано п'ять концесійних проєктів на основі чинного на той час законодавства, передусім, закону про дороги загального користування. Чотири з них вдалося реалізувати до середини 2000-х років: дорога А 4 Загреб-Горичан; А8 та А9 – Істрійська автомагістраль; автомагістраль А2 Загреб-Мацель. Утім, експерти зазначають, що всупереч початковій меті, процес конкурсного відбору був замінений прямими переговорами між міністерством транспорту та компаніями. У проєктах держава взяла на себе забагато комерційних ризиків і надала відповідні гарантії концесіонерам, бюджетне фінансування було збільшено, тому ці концесії більш нагадували традиційне державне інвестування із закупівлею певних послуг у приватного сектора [178, с. 97-99].

У Засадах стратегічного розвитку уряду Республіки Хорватія на 2006-2013 роки було зазначено, що публічно-приватні партнерства можуть відігравати ключову роль у досягненні визначених ними цілей, особливо у частині прискореної побудови стратегічної національної та міської інфраструктури. При цьому підкреслювалася принципова відмінність ППП та приватизації надання публічних послуг.

У 2006 році уряд Республіки Хорватія прийняв Керівні принципи щодо застосування договірних форм публічно-приватного партнерства (ОГ 98/06) для сприяння реалізації інфраструктурних проєктів, насамперед, на місцевому та регіональному рівнях. Керівні принципи встановлювали вимоги, яким повинні відповідати ППП, процедури співпраці між публічним та приватним партнерами, правила створення, реалізації проєктів та повноваження органів публічної влади [234]. Цей документ містив

лише методичні вказівки, але без виконання його умов неможливо було реалізовувати договори ППП, і до набрання чинності профільним лише він регулював сферу ППП.

Зокрема, надзвичайно значущим проектом публічно-приватного партнерства у Хорватії стало одночасне будівництво двох нових шкіл, реконструкція 27 існуючих шкіл та будівництво 15 шкільних спортивних залів у Вараждинсько-Крижевецькому окрузі, модель якого базувалася на платі за доступність. Тендер був проведений на початку 2006 року, і до кінця того ж року було укладено контракти з хорватськими компаніями на загальну суму понад 40 млн євро. Обов'язки компаній полягали у проектуванні, фінансуванні, будівництві або реконструкції, експлуатації та подальшій передачі публічному партнеру всіх шкіл та спортивних залів після трьох років періоду будівництва та 25 років експлуатаційного періоду.

Проект реалізовувався відповідно до плану, без затримок чи додаткових витрат. Більше того, це сприяло підвищенню стандартів освіти, оскільки керівники шкіл, відповідно до їх тверджень, могли зосередитися на освітній діяльності, а не на господарських проблемах [232, с. 5]. Одночасно, цей проект показав необхідність визначення законодавчих та інституційних рамок для кращого контролю фіскальних ризиків та забезпечення належного адміністративного потенціалу.

Отже, у 2008 році у Хорватії було прийнято Закон про публічно-приватне партнерство (OG 129/08), який встановлював єдині та чіткі правила для всіх учасників процесу та всіх видів публічно-приватних партнерств, забезпечував безпеку публічних органів та представників приватного сектору протягом усього процесу. Договір публічно-приватного партнерства визначався законом як базовий договір, що регулює права та обов'язки між публічними та приватними партнерами, або публічними партнерами та компанією спеціального призначення (*SPV*) для реалізації проекту. Державний орган обирає приватного партнера через процедуру публічних закупівель, а *SPV* є компанією, заснованою виключно приватним партнером з метою реалізації проекту. Визначалася специфіка договорів ППП, яка полягає у тому, що вони є довгостроковими контрактами, заснованими на розподілі ризиків між партнерами на всіх етапах проекту від будівництва до управління і вони можуть бути укладені як публічний договір або

концесійний договір. Мета проекту повинна полягати у наданні публічних послуг, які входять до компетенції органів публічної влади. Отже, неможливо укласти договір ППП, якщо мета проекту має суто комерційний характер.

У 2009 році уряд Хорватії прийняв ряд положень щодо імплементації вимог закону про ППП, які забезпечили міцну правову базу для підготовки та реалізації проектів.

Після прийняття закону про ППП інформація про всі договори, у яких були відповідні характеристики, повинна була подаватися до Реєстру договорів ППП, положення про організацію й ведення якого прийнято у 2010 році (OG 147/10). Реєстр став центральним загальнодоступним джерелом інформації про всі укладені на території Хорватії договори ППП, спочатку він керувався Агентством з публічно-приватного партнерства. Пізніше це повноваження передано Міністерству економіки, підприємництва та ремесел Хорватії [220].

Агентство з ППП створене урядом Республіки Хорватія у 2008 році. Його ключовими цілями було активне заохочення інвестицій у Хорватію та забезпечення успішної реалізації інвестиційних проектів, насамперед, на основі публічно-приватного партнерства. Як центральний орган у сфері ППП Агентство затверджувало проекти ППП, вело реєстр договорів ППП, надавало інформацію про ринок ППП та здійснювало освітні програми.

Агентство з ППП активно підтримувало міжнародне співробітництво у цій сфері. Так, на регіональній конференції «Публічно-приватне партнерство у стратегічних інфраструктурних мережах: Розвиток сприятливого середовища ППП у Південно-Східній Європі», проведеної у вересні 2009 року на рівні міністрів держав-учасниць, за ініціативи Хорватії створено Мережу публічно-приватного партнерства Південно-Східної Європи для забезпечення регіонального співробітництва у розвитку інфраструктури на основі моделі ППП та максимального використання наявного досвіду. Її секретаріат функціонував саме на базі хорватського Агентства з ППП [239].

Першим великим проектом, розпочатим та затвердженим у 2010 році Агентством відповідно до процедур, визначених законом про ППП, стало будівництво нового пасажирського терміналу аеропорту Загреб. Концесійний договір підписано у 2012 році між Міністерством морських справ, транспорту та інфра-

структури Хорватії як публічним партнером й *SPV*, утвореною французькими та хорватською компаніями, на будівництво терміналу та його експлуатацію впродовж 30 років. Орієнтовний обсяг інвестицій становив 236 млн євро. Етапи підготовки та укладання договорів продемонстрували, що хорватські рамки та практика ППП відповідають директивам ЄС у сфері публічних закупівель, а також найкращим світовим практикам [232, с. 5].

Позитивну оцінку середовища розвитку публічно-приватного партнерства у Хорватії висловили у 2012 році і фахівці Аналітичної групи журналу «Економіст» (*EIU*). Ними зазначалося, що у республіці існує цілісна правова та інституційна база для ППП, закони встановлюють чіткі та послідовні правила вибору та присудження проектів. Сильна урядова підтримка та наявність «конвеєру» підготовки проектів дають надії на успішність подальшого розвитку.

Тому Хорватія посіла перше місце у рейтингу 25 країн Східної Європи та СНД з індексом *Infrascope* у 63,5 балів. Усі оцінки країни за окремими напрямками є вищими від середніх (рис. 2.14).



Рис. 2.14. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ППП у Хорватії та країнах СЕСНД у 2012 році [203, с. 41]

Водночас експерти вказували на необхідність подальшого вдосконалення практики ППП, зокрема, щодо прозорості і справедливості присудження контрактів, якості їх поточного управління, а також підвищення компетентності Агентства ППП. Зверталася увага також на погіршення останнім часом платоспроможності країни та необхідність більш активного розвитку ринків капіталу для фінансування інфраструктури.

У 2011 році до закону про публічно-приватне партнерство внесено зміни, а у липні 2012 року він був замінений новим законом (ОГ 78/12) [266]. Серед важливих новацій закону можна зазначити: спрощення та скорочення терміну процедури погодження проектів Агентством ППП та Міністерством фінансів; більш чіткі критерії схвалення проектів; більш ретельне визначення ролей і ризиків публічного та приватного партнерів; Агентство ППП зобов'язувалося більш активно працювати з публічними органами щодо роз'яснення та запровадження кращих світових практик, але одночасно позбавлялося повноважень щодо організації тренінгів та навчальних програм та ін. Особливо важливим було те, що єдиним критерієм на тендерах щодо вибору приватного партнера для проекту ППП повинна була виступати економічна вигідність його пропозиції.

Отже, на той час публічно-приватне партнерство у Хорватії регулювалося зазначеним законом та супровідним «Положенням про реалізацію проектів публічно-приватного партнерства» (ОГ 88/12), Законом про концесії (ОГ 125/08) та Законом про публічні закупівлі (ОГ 90/11), в якому містився опис процедур укладання договорів публічних закупівель та концесій. Крім того, питання, не врегульовані цими законодавчими актами та положеннями, визначалися спеціальними галузевими нормативно-правовими актами.

Важливу роль у вдосконаленні підготовки та здійснення проектів ППП у Хорватії зіграв проект *Twinning Light* Інструмента передвступної допомоги ЄС (*EU IPA*) «Подальше зміцнення системи публічно-приватного партнерства у Республіці Хорватії», який був реалізований за сприяння Міністерства фінансів Литовської Республіки та Литовського центрального агентства з реалізації проектів у період з вересня 2012 р. по березень 2013 р. У результаті проекту розроблено посібник та брошуру про ППП для учасників цього процесу та звіт із рекомендаціями щодо можливостей приєднання фінансової моделі ППП до коштів ЄС. Також опубліковано десять посібників із роз'ясненнями щодо певних процедур підготовки проектів публічно-приватного партнерства [190, с. 9].

У цей період активної підготовки до членства в ЄС особлива увага надавалася можливостям використання європейських коштів як співфінансування у проектах публічно-приватного партнерства.

У 2014 році до закону про ППП внесено зміни та доповнення (ОГ 152/14), найбільш істотні серед яких:

- узгодження визначення повної вартості життєвого циклу проекту з міжнародними нормами щодо врахування ризиків та експлуатаційних витрат;
- спрощення процедури підготовки проектів вартістю менше 5 млн євро;
- унормування можливості оскарження рішень Агентства ППП у судовому порядку;
- об'єднання Агентства ППП з Агентством з інвестицій та конкурентоспроможності.

Щодо останнього, то функції Агентства ППП взяв на себе відділ публічно-приватного партнерства, створений в Агентстві з інвестицій та конкурентоспроможності (АіК). В рамках АіК було також створено відділ оцінювання, затвердження та моніторингу публічно-приватних партнерств та відділ навчання та співробітництва з органами ЄС. Відділ ППП, у межах своїх регуляторних повноважень, вів Реєстр договорів ППП та здійснював моніторинг проектів капітальною вартістю у понад 330 млн євро.

Поряд з АіК, ключова роль у підготовці та реалізації проектів ППП належала Міністерству фінансів, яке оцінює проектні пропозиції щодо їх відповідності бюджетним прогнозам і планам, фіскальним ризикам, а також з точки зору їх фінансової та фіскальної стійкості. У процесі затвердження проектів беруть участь також інші відповідні міністерства й органи центральної державної адміністрації, місцевого та регіонального самоврядування, відповідальні за прийняті секторальні плани та стратегії розвитку. У системі публічних закупівель значну роль відіграє Міністерство економіки (навчання, нагляд та процедури виконання присуджених публічних контрактів) і Державна комісія з нагляду за публічними закупівлями, відповідальна за розгляд звернень щодо процедур публічних закупівель, надання концесій та обрання приватного партнера у публічно-приватному партнерстві.

На початок 2016 року у Хорватії загальна вартість проектів ППП, що впроваджувалися, становила 330 млн євро, та проектів, що знаходилися у стадії підготовки, – 628 млн євро. Більшість інвестицій були пов'язані з охороною здоров'я (39%), транспортом (20%), освітою (10%), спортивною інфраструктурою та енергозбереженням

у громадському освітленні (9%). Лише у 2015 році Агентство з інвестицій та конкурентоспроможності схвалило проектні пропозиції з інвестиціями на суму понад 64 млн євро (лікарня у Вараждині, будівництво та реконструкція середніх шкіл Копривниці та реконструкція громадського освітлення у муніципалітетах Кострена, Вишнян та Новий Винодольський) [190, с. 11].

У проведеному у 2017-2018 роках Європейським банком реконструкції та розвитку оцінюванні стану публічно-приватного партнерства у країнах його діяльності зазначалося, що Хорватія продовжує вдосконалювати своє законодавство у цій сфері. У 2017 році були ухвалені зміни до законів про концесії та про публічні закупівлі, які враховували вимоги поточного законодавства ЄС. Нормативні та інституційні рамки сприяли ефективному впровадженню проектів ППП, і ЄБРР констатував гарні перспективи розвитку на майбутнє десятиліття.

Одночасно, основною перешкодою називалася відсутність у Республіці Хорватії реальної стратегії або політики розвитку публічно-приватного партнерства у поєднанні з відсутністю політичної волі. Крім того, вказувалося на недостатню інформованість як широкої громадськості, так і державних службовців стосовно основних особливостей ППП. Реалізація цих завдань сприяла б тому, щоб публічно-приватні партнерства здобули кращу репутацію у суспільстві та допомагали вирішувати важливі проблеми забезпечення добробуту [265, с. 44]. Ну думку експертів Світового банку, для цього є всі підстави, оскільки, відповідно до проведеного дослідження, спроможність уряду Хорватії у підготовці, забезпеченні та управлінні договорами публічно-приватного партнерства отримала достатньо високі оцінки [262, с. 107]. Її показники перевищують середній рівень, встановлений по групі країн Європи та Центральної Азії: підготовка ППП – 60 балів (при середніх 50), забезпечення – 87 балів (при середніх 67), управління контрактами – 67 балів (при середніх 52). Опрацювання пропозицій від приватного сектора не оцінювалося, оскільки, відповідно до законодавства, у Хорватії ініціатива щодо запровадження ППП може виходити лише від органів публічної влади.

РОЗДІЛ 3

ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У РЯДІ КРАЇН СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА

Ініціативу «Східного партнерства» було започатковано 7 травня 2009 р. на Празькому установчому саміті з метою поглиблення співпраці посткомуністичних держав Східної Європи й Південного Кавказу (Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдови та України) з Європейським Союзом. Вона стала продовженням і подальшим розвитком Європейської політики сусідства, передбачаючи оновлення договірно-правової бази відносин шляхом заміни угод про партнерство та співробітництво на угоди про асоціацію, створення поглиблених та всеохоплюючих зон вільної торгівлі, лібералізацію візового режиму та ін. Реалізація Східного партнерства базується на принципах диференціації, спільної власності та спільної відповідальності, а також на підході «більше за більше» (чим більший прогрес країн-партнерів у здійсненні реформ, тим більшу підтримку вони отримують з боку ЄС).

Основна мета Східного партнерства полягає у сприянні політичним та економічним реформам у країнах-партнерах. При цьому співробітництво зосереджується на таких основних напрямках (так званих тематичних платформах):

- економічний розвиток та ринкові можливості;
- зміцнення інституцій та належне урядування;
- сполучення, енергетична ефективність, навколишнє середовище та зміна клімату;
- мобільність та контакти між людьми.

У грудні 2016 р. Європейська комісія та Європейська служба зовнішньої дії оприлюднили Спільний робочий документ «Східне партнерство – орієнтація на ключові пріоритети та результати», в якому були визначені двадцять завдань для країн-партнерів на 2017-2020 роки, при цьому кожне з цих завдань конкретизувалося у ряді проміжних цілей. За результатами обговорення і внесення доповнень до зазначеного документа, у червні 2017 року підготовлено його оновлений варіант «Східне партнерство – 20 результатів до 2020 року. Орієнтація на ключові пріоритети та відчутні результати» [198], покликаний вдоскона-

лити суть політики Східного партнерства та чіткіше визначити зобов'язання для інституцій, залучених до її реалізації. Він визначає вектори розвитку, які спиратимуться на реальний прогрес реформ та демократичні перетворення в країнах-партнерах за підтримки Європейського Союзу.

Хоча питання публічно-приватного партнерства у документі «20 результатів до 2020 року» безпосередньо не згадуються, через увесь його зміст «червоною стрічкою» проходить ідея зміцнення співробітництва публічного та приватного секторів. Серед чотирьох тематичних платформ найбільш близькими до проблематики ППП є перша – економічний розвиток та ринкові можливості, яка передбачає посилення інституційної та фінансової спроможності приватного сектора, та третя – сполучення, енергетична ефективність, навколишнє середовище та зміна клімату, що пов'язана зі створенням транспортної, енергетичної та іншої інфраструктури. ППП набуває особливого значення і у сфері транскордонного співробітництва, що відзначалося вітчизняними науковцями [160].

Сьогодні чітко помітно, що найбільш інтенсивно у напрямі до ЄС рухаються три країни – Грузія, Молдова та Україна, які вже підписали Угоди про асоціацію. Тому перед останнім (п'ятим) самітом Східного партнерства у листопаді 2017 року Європейський парламент прийняв резолюцію з низкою рекомендацій, серед яких була і можливість відділення зазначених держав від інших учасників ініціативи у формат «Східне партнерство +», який ще з 2015 року лобіюють асоційовані партнери ЄС. Пропозиція полягала у можливості доступу до митного, енергетичного та цифрового союзів ЄС, а також приєднання до Шенгенської зони і скасування тарифів на мобільний роумінг. Крім того, резолюція передбачала створення трастового фонду для України, Грузії та Молдови, який міг би зосередитися на приватних і державних інвестиціях у соціальну та економічну інфраструктуру [201]. Втім, ця резолюція не була підтримана Європейською Радою. Але у прийнятій на саміті декларації його учасники підтвердили європейські прагнення та європейський вибір партнерів, яких це стосується, як визначено в угодах про асоціацію.

Велике стимулююче значення для посткомуністичних держав має і фінансова підтримка ЄС у межах Східного партнер-

ства. Зокрема, на початку 2019 року Єврокомісія та Світовий банк презентували інвестиційний план на суму близько 13 млрд євро для розвитку транспортної системи у країнах партнерства, яким передбачається будівництво 4800 кілометрів автомобільних та залізничних шляхів, 6 портів, 11 логістичних центрів з метою приєднання країн Східного партнерства до Транс'європейської транспортної мережі. Організатори проекту розраховують, що більше 9 млрд євро нададуть Європейський інвестиційний банк та Європейський банк реконструкції та розвитку; близько 700 млн повинні будуть внести шість країн Східного партнерства, а ще 3 млрд євро планується отримати у рамках публічно-приватного партнерства [198].

3.1. Специфіка розвитку публічно-приватного партнерства у Грузії

Грузія є посткомуністичною країною у Східній Європі, яка виділяється серед інших пострадянських республік, окрім прибалтійських, як найбільш прозахідна, що помітно, зокрема, з її участі у програмі Східного партнерства Європейського Союзу, укладенні Угоди про асоціацію, підписанні Угоди про зону вільної торгівлі з ЄС, намаганні відповідати стандартам НАТО для вступу у цю організацію та послідовному декларуванні євроінтеграційних прагнень.

Після розпаду СРСР Грузія стала однією з країн, що пережили глибоку соціально-економічну кризу. На межі 1990-х – 2000-х років вона розглядалася як так звана *failed state*, тобто – безуспішна держава. Проте за роки реальної модернізації, яка розпочалася у Грузії з 2004 року після Революції троянд та приходу до влади команди нового президента, було відновлено сприятливий діловий клімат. За даними МВФ, упродовж 2007-2013 років Грузія мала одні з найвищих у світі темпи розвитку: у 2007 році – 12%, у кризовому 2011 році показник економічного зростання становив 6,5%. За шість років – з 2003 по 2009 – державний бюджет Грузії зріс у 10 разів – з 400 млн до 4 млрд доларів.

Розпочавши домовленості щодо Угоди про асоціацію з ЄС на рік пізніше, ніж Україна, Грузія змогла обігнати нашу країну. Крім того, з 2014 року у попередньому режимі, а з 2016 року пов-

номасштабно діє угода про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі Грузії з ЄС. Експерти пояснюють такі досягнення тим, що на той час Грузія мала сильну вертикаль влади, успішні базові реформи в управлінні та дерегуляції ведення бізнесу, проведені інституційні та законодавчі зміни. Одночасно з цими процесами відбувалося і запровадження, хоч і поступове та суперечливе, механізмів публічно-приватного партнерства, яке розглядалося як невід’ємна складова посткомуністичної трансформації країни.

Ще у 1994 році у Грузії прийнято Закон «Про процедури надання концесій зарубіжним країнам та компаніям», до якого у 1996 та 2010 роках були внесені невеликі зміни [244]. Тривалий період він був єдиним нормативно-правовим актом, який міг становити законодавчу основу для розвитку ППП, але він постійно піддавався критиці міжнародними інституціями і до останнього часу не вдосконалений [222]. Сфера його застосування вважається обмеженою, оскільки концесії визначаються як довгострокові лізингові угоди з метою залучення іноземних інвестицій до експлуатації природних ресурсів та пов’язаної з цим економічної діяльності. Зрозуміло, що тут закладена дискримінація щодо місцевих інвесторів. Чітко не визначено орган, який виступає від імені держави – «уповноважений орган, визначений законодавством». Не встановлено перелік суттєвих умов угоди. Законом передбачено прийняття підзаконних актів щодо визначення об’єктів, які можуть або не можуть бути предметом концесій, а також щодо вибору концесіонера, але жоден такий документ не прийнято. Як результат, на практиці певна частка концесійних контрактів укладається безпосередньо з одним партнером. Відсутність прозорості та конкуренції в цьому процесі має своїм наслідком високі корупційні ризики. Крім того, у законі є положення щодо створення спеціального реєстру концесійних договорів, але такий реєстр відсутній.

Отже, незважаючи на наявність певних позитивних моментів (зокрема, положення про захист прав та гарантії безпеки, право концесіонера на розпорядження власною продукцією та прибутками після сплати всіх зборів і податків, а також зобов’язання замовника відшкодувати всі збитки, завдані концесіонеру через «незаконні дії державних органів»), Європейський банк

реконструкції та розвитку (ЄБРР) визнає цей закон як такий, що не відповідає міжнародним стандартам договорів у цій сфері, не може бути міцною правовою основою для розвитку ППП й вимагає внесення змін та прийняття численних підзаконних актів, що у ньому згадуються [207]. Візуалізація такої оцінки закону подана на рис. 3.1.

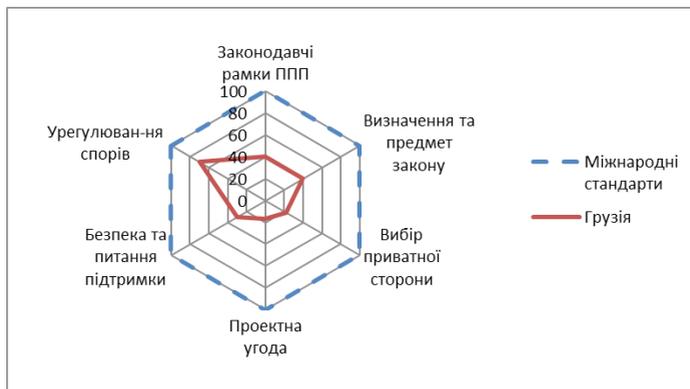


Рис. 3.1. Результати оцінювання ЄБРР змісту грузинського Закону «Про процедури надання концесій зарубіжним країнам та компаніям» [186, с. 6]

До 2005 року у Грузії була зроблена одна серйозна спроба реалізації проекту публічно-приватного партнерства, яка, на жаль, не вдалася. У 2001 році уряд прийняв рішення про реалізацію за допомогою Світового банку проекту відновлення водопостачання Тбілісі. Однією із обов'язкових умов угоди була вимога про укладення договору оренди з одним з провідних приватних операторів у сфері водопостачання. Але така умова викликала активні протести населення, яке виступило проти передачі системи водопостачання столиці в оренду іноземному оператору. Тому вже укладений договір оренди з компанією *Veolia Water* (Франція) достроково розірвано.

Але проблеми водопостачання та водовідведення не вирішено, тому у 2007 році був розпочатий процес приватизації системи. В конкурсі взяли участь десять компаній, у тому числі дев'ять зарубіжних; виграла тендер швейцарська *Multiplex Solutions*. Та-

ким чином, договір оренди з приватним оператором зі світовим ім'ям і значним досвідом роботи виявився для органів влади та населення менш прийнятним, ніж повна приватизація всіх систем водозабезпечення у столиці Грузії [71, с. 77-78]. У 2010 році авторами дослідження щодо участі приватного сектору у водопостачанні та водовідведенні в країнах Східної Європи, Кавказу та Середньої Азії Грузію, разом з Казахстаном та Україною, було віднесено до другої групи країн, де проведена серйозна робота зі створення умов для залучення приватного бізнесу у сферу комунального господарства, але отриманий досвід суперечливий або успішний лише в окремих випадках чи обмеженою мірою [71, с. 48].

У середині 2000-х років у Грузії були прийняті ще два закони, які мають безпосереднє відношення до створення правової бази реалізації публічно-приватного партнерства: Закон «Про державні закупівлі» від 20 квітня 2005 року та Закон «Про державну підтримку інвестицій» від 30 червня 2006 року.

Закон про державні закупівлі встановлює загальні правові, організаційні та економічні засади їх проведення й поширюється на закупівлю будь-яких товарів, будівельних робіт чи послуг для задоволення державних потреб, що фінансуються за рахунок державного бюджету, кредитів під державні гарантії та ін. У законі безпосередньо не згадується ППП, але він окреслює інституційні рамки проведення тендерних процедур. Метою цього закону визначено:

а) забезпечення раціонального витрачання коштів, призначених на державні закупівлі;

б) сприяння здоровій конкуренції у сфері постачання товарів, надання послуг та виконання необхідних державі будівельних робіт;

в) забезпечення справедливого та недискримінаційного підходу до учасників під час виконання державних закупівель;

г) забезпечення гласності державних закупівель;

д) створення Єдиної електронної системи державних закупівель та формування довіри населення до них [290].

Тому саме цей нормативний документ до останнього часу зазначався на сайті Правового ресурсного центру ППП Світового банку як такий, що має відношення до публічно-приватного парт-

нерства у Грузії [268]. Закон 1994 року про порядок надання концесій зарубіжним країнам та компаніям практично не застосовувався, оскільки він стосується концесій експлуатації природних ресурсів для іноземних інвесторів, а не концесій у сенсі інфраструктурних проєктів, за користування об'єктами яких сплачують споживачі.

У 2005-2007 роках Грузія почала реалізувати проєкти ППП на основі концесій у транспортній сфері. У вересні 2005 року турецька компанія *TAV* підписала з Міжнародним аеропортом «Тбілісі» контракт на умовах *BOT* на комплекс робіт з проєктування, розробки документації, будівництва, експлуатації та обслуговування аеропорту. Контракт укладено строком на 20 років. Він передбачав реконструкцію однієї з двох злітно-посадкових смуг відповідно до сучасних міжнародних стандартів, будівництво нового міжнародного терміналу, автостоянки, покращення захисних огорож, придбання наземного обладнання. Також було побудовано залізничне сполучення з центром міста.

Компанія *TAV* також реконструювала та зараз обслуговує аеропорт у м. Батумі, де концесійну угоду укладено у травні 2007 року терміном на 20 років.

У 2006 році з датським партнером було підписано договір оренди нафтового терміналу в Батумі, а на контейнери й термінал – концесійну угоду типу *ROT* («реконструкція – експлуатація – передача»).

Успішною у Грузії вважається реформа сфери охорони здоров'я, яка проводилася із залученням приватного капіталу. У грудні 2010 року, на основі генерального плану реформи лікарняного сектору, країну поділено на 26 госпітальних округів й приватні страхові компанії були запрошені для участі у конкурсі на можливість надавати медичне страхування соціально незахищеним громадянам протягом трьох років, але при цьому збудувати нові клініки в цих округах згідно з генеральним планом. Передбачалося, що впродовж перших двох років інвестиції у лікарняну нерухомість складуть 200 млн доларів США й до 700 млн доларів – у наступні п'ять років.

За п'ятнадцять місяців було побудовано 46 районних і регіональних клінік. Вже у 2012 році у більшості районів Грузії функціонували добре обладнані приватні медичні центри з інтегрованими стаціонарними та амбулаторними послугами.

У розвиток охорони здоров'я приватним сектором було інвестовано понад 800 млн доларів. Сімейні лікарі у сільській місцевості стали приватними підприємцями, які контролювалися державним агентством або приватними страховиками. Кількість сімейних лікарів на 100 000 населення зросла з 264 у 2000 році до 2091– у 2012 році.

На думку экс-міністра охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення Грузії А. Урушадзе, ППП у сфері охорони здоров'я дозволило уряду зосередитися на своїх основних функціях, підвищити ефективність надання медичних послуг, повніше враховувати попит та пропозицію, наблизити надання медичних послуг до населення, оновити матеріальну базу медичної галузі [152]. Одночасно, варто зазначити, що тут публічно-приватне партнерство розумілося у найбільш широкому сенсі, як повна передача надання певних суспільних послуг (фактично – виробництва суспільних благ змішаного характеру) приватному бізнесу на умовах, визначених державою та під її постійним контролем. До уроків реформи, з погляду розвитку ППП, було віднесено необхідність посилення прозорості процедур та участі громадськості, підвищення уваги до деталей контрактів відносно вимог до приватних медичних установ, створення системи захисту прав споживачів з боку держави.

На початку 2010-х років інституційне забезпечення розвитку ППП у Грузії, на думку експертів, було достатньо слабким. Незважаючи на те, що у цих процесах тим чи іншим чином брали участь ряд міністерств (економіки та сталого розвитку; сільського господарства; охорони навколишнього середовища та природних ресурсів; енергетики; регіонального розвитку та інфраструктури; охорони здоров'я, праці та соціального захисту) та такі структури, як Комісія з послуг населенню Грузії, Муніципальний фонд розвитку, Ініціатива зростання підприємництва в Грузії, Грузинський союз працівників підприємств комунального господарства та ін., спеціального органу з розвитку публічно-приватного партнерства у країні не було. Грузинське національне інвестиційне агентство, яке входило до складу міністерства економіки та сталого розвитку й було відповідальним за сприяння прямим іноземним інвестиціям, конкретно ППП не займалося.

Тому в огляді, опублікованому у 2013 році Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*), відмічалось, що у Грузії відсутня всебічна правова та інституційна структура підтримки ППП, перевага надається альтернативним формам приватної участі: бізнес залучається в інфраструктуру енергетики, транспорту, водопостачання та каналізації на основі приватизації. Одночасно, згадувалося про чотири концесійні угоди за період 2001-2011 років на загальну суму 291,0 млн доларів США. Законодавча база дозволяє реалізовувати проекти на місцевому рівні, але тут потенціал є ще більш слабким, хоча з 1997 року функціонує Муніципальний фонд розвитку, призначений для сприяння органам місцевого самоврядування в оптимізації управління та впровадженні міжнародного досвіду.

Як позитивні зміни, відмічалось, що з 2004 року уряд Грузії проводить ринкові реформи, такі як лібералізація ринку, дерегуляція економічної діяльності, приватизація землі та інших об'єктів власності, що призвело до поліпшення ділового середовища. Але незважаючи на те, що політична воля щодо залучення приватного бізнесу є високою, діюче законодавство про концесії дає лише нечітке визначення інституційних ролей для реалізації проектів. Урядові установи також мають обмежений потенціал для самостійного планування та супроводження ППП. Існує недостатня прозорість у прийнятті рішень, а правила відбору проектів не є чіткими або систематизованими [203, с. 47-48].

Відповідно, індекс *Infrascope* Грузії у 2012 році склав 27,8 балів (зі 100 можливих) й їй було присвоєно 22-й рейтинг у досліджуваному регіоні (серед 25 країн) з результатами за окремими напрямками, відображеними на рис. 3.2. Отже, бачимо, що практично за всіма параметрами Грузія відставала від середніх оцінок країн СЕСНД, крім стану інвестиційного клімату, який був дещо вищим середнього рівня.

У березні 2012 року Рада виконавчих директорів Світового банку схвалила позику Грузії у розмірі 60 млн доларів США для регіонального проекту розвитку. До завдань цього проекту входило вдосконалення підприємств інфраструктури і зміцнення інституційного потенціалу з метою надання підтримки розвитку економіки на основі туризму і маршрутів культурної спадщини у Кахетії. Поряд з цим, основними цілями цього регіонального

проекту було залучення приватних інвестицій, розвиток публічно-приватного партнерства на місцевому рівні, пожвавлення місцевої ділової активності та активізація регіональних туристичних маршрутів.



Рис. 3.2. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ППП у Грузії та країнах СЄСНД у 2012 році [203, с. 47]

Одним із успішних проектів ППП в енергетичній галузі Грузії вважається будівництво Дарьяльської ГЕС на р. Терек на північному сході країни. В її будівництво інвестували грузинські та американські компанії при фінансовій підтримці ЄБРР. Загальна вартість проекту становила 123 млн доларів США. У серпні 2014 року АТ «*Dariali Energy*» (спеціалізоване дочірнє підприємство, створене саме для реалізації цього проекту) та Європейський банк реконструкції і розвитку підписали кредитну угоду на суму 80 млн доларів США для фінансування розробки, будівництва та експлуатації електростанції.

У квітні 2017 року Дарьяльська ГЕС була запущена й стала найбільшою завершеною електростанцією у незалежній Грузії. Вона надала можливість скоротити щорічний імпорт електроенергії на 200 млн кВт/год. Процес будівництва та облаштування навколишньої території остаточно завершиться до 2021 року.

У 2016 році урядом Грузії прийнято рішення побудувати новий глибоководний порт в Анаклії, поблизу адміністративного кордону з Абхазією. Формою організації будівництва було вибра-

но публічно-приватне партнерство на основі концесії терміном на 52 роки. Загальна вартість проекту склала 3,0 млрд доларів США. Проект розроблено консорціумом *Anaklia Development*, спільним грузинсько-американським підприємством. Будівництво порту розпочалося у грудні 2017 року й проходить у дев'ять етапів, які передбачено завершити до кінця 2020 року, коли порт досягне щорічної потужності обробки вантажів у 100 млн тонн. Передбачається спорудження 32 причалів загальною довжиною 12,3 км.

У липні 2018 року для проведення робіт з днопоглиблення та рекультивациї був обраний голландський морський підрядник *Van Oord*. Участь уряду Грузії полягала у виділенні ста гектарів землі для порту та вільної промислової зони навколо нього, а також створення транспортної інфраструктури (дорога та залізниця до нового порту) [257].

На початку 2015 року Міністерство економіки та сталого розвитку Грузії звернулося до ЄБРР з проханням надати технічну допомогу для розробки ефективної державної політики публічно-приватного партнерства та законодавства у цій сфері. Необхідність розробки такої нормативно-правової бази пояснювалася тим, що зростаючий попит на ефективну сучасну інфраструктуру об'єктивно вимагав участі приватного сектору, включаючи приватне фінансування. Отже, недостатнє державне фінансування та обмежений потенціал державних органів щодо розвитку й модернізації транспортної і комунальної інфраструктури посилили політичну рішучість створити необхідні правові та економічні механізми для залучення приватної ініціативи та інвестицій.

За інформацією ЄБРР, Політику щодо поліпшення правового середовища та сприяння ППП було прийнято урядом Грузії у червні 2016 року. Цей документ визначає принципи, відповідно до яких у країні повинна бути організована законодавча та інституційна база публічно-приватного партнерства. Уряд мав на меті створити спеціальний підрозділ, який керуватиме проектами ППП, а також спеціальну урядову комісію, яка затверджуватиме відповідні проекти. З метою аналізу та моніторингу фіскальних ризиків, пов'язаних із проектами ППП, на початку 2017 року Міністерство фінансів Грузії створило новий підрозділ – департамент управління фіскальними ризиками.

Крім того, Політика прямо передбачає, що ППП у Грузії здійснюватиметься відповідно до попередньо визначеного процесу та вважається частиною єдиної інвестиційної стратегії держави. Тому дещо раніше прийнята постанова уряду Грузії «Про затвердження Посібника з управління інвестиційними проектами» також безпосередньо стосується ППП. Останній документ окреслює процедури оцінювання, затвердження та впровадження державних інвестиційних проектів у Грузії, причому в одній із статей перелічені додаткові процедури затвердження та оцінки, необхідні спеціально для ППП [265, с. 55].

Упродовж 2017 року за участі ЄБРР та Азійського банку розвитку, разом із підготовкою підзаконних актів, розроблявся проект профільного закону, який повинен був охопити всі види угод публічно-приватного партнерства. Законопроект враховував положення Угоди про асоціацію між Грузією та ЄС, яка набула чинності в 2016 році й якою вимагалось розпочати процес узгодження механізмів публічних закупівель та концесій з Директивами ЄС.

Але ще на середину 2017 року Світовий банк достатньо низько оцінив спроможність Грузії щодо підготовки, забезпечення та управління договорами публічно-приватного партнерства, порівнюючи із середніми показниками країн Європи та Центральної Азії (ЄЦА) [262, с. 122]: підготовка угод була оцінена у 41 бал (при середньому рівні по ЄЦА – 50), забезпечення ППП – у 57 балів (при середніх 67), управління проектами – у 33 бали (при середніх 52). Робота з ініціативними пропозиціями бізнесу не оцінювалася, оскільки ні нормативної бази, ні практики цього у країні не було. Як бачимо, найвищий бал Грузія отримала із забезпечення проектів ППП, яке регулювалося доволі якісним законом про публічні закупівлі.

Нарешті, у травні 2018 року парламент Грузії прийняв закон «Про публічно-приватні партнерства» [228], який був розроблений відповідно до найкращих сучасних практик публічно-приватного партнерства та міжнародних стандартів. Його дія поширюється як на концесії, так і на неконцесійні види ППП. Останні визначаються як публічно-приватне партнерство, в якому підрядник на основі угоди отримує винагороду від публічного партнера

за надання публічної послуги та/або публічної інфраструктури й яке, водночас, не є концесією відповідно до зазначеного закону.

У грузинському законі про публічно-приватне партнерство відображені загальноприйняті цілі та критерії ППП. До принципів його реалізації віднесено: прозорість, передбачуваність, сприяння вільній конкуренції та заборона дискримінації, співвідношення цінності та витрат, оптимальний розподіл ризиків, фіскальна відповідальність, захист навколишнього середовища та соціальна стійкість. У законі визначається статус і завдання діяльності спеціального державного органу у сфері публічно-приватного партнерства – Агентства ППП.

У розділі III закону докладно описана процедура впровадження проектів публічно-приватного партнерства, що складається з таких стадій, як ідентифікація та ініціація проекту, його підготовка, вибір приватного партнера, реалізації проекту, оцінювання проекту після його завершення. Дозволяється розгляд ініціативних пропозицій представників приватного бізнесу. Особлива увага звернута на процедуру вибору приватного партнера, яка може бути публічною або закритою.

Важливо те, що у законі визначаються істотні умови угоди про публічно-приватне партнерство. Окремі статті присвячені гарантіям публічно-приватним партнерствам та забезпеченню їхньої державної підтримки. Отже, у новому законі знайшли належне відображення ці аспекти організації та реалізації публічно-приватних партнерств, які тривалий час вважалися слабким місцем грузинського законодавства у сфері ППП.

Практично одночасно з прийняттям закону у Грузії було створено Агентство ППП, яке у червні 2018 року організувало конференцію, щоб представити себе та окреслити потенційні сфери застосування публічно-приватного партнерства. Агентство, чисельністю у десять осіб, підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру. Його голова Олександр Ревія підкреслив, що кінцевими цілями Агентства ППП є досягнення інклюзивного зростання та зменшення бідності у державі. Агентство хоче позиціонувати себе як єдиний центр обслуговування («*on stop shop*») публічного та приватного секторів. Під його егідою створюється команда професіоналів для підготовки всіх осіб, які беруть участь

у процесі ППП, у тому числі шляхом проведення регіональних тренінгів для муніципалітетів [267].

Керівництво Грузії постійно підкреслює свою зацікавленість у здійсненні інфраструктурних проектів на умовах партнерства. Виступаючи на конференції з питань ППП у червні 2019 року, яка проводилася за підтримки уряду Грузії, Азійського банку розвитку і Програми розвитку ООН, Прем'єр-міністр Грузії М. Бахтадзе закликав приватний сектор до поглиблення співробітництва і висловив надію, що реформа партнерства публічного та приватного секторів буде найбільш успішною: «Ми постаралися пристосувати кращий міжнародний досвід до грузинської реальності, щоб досягти ту головну мету, яка стоїть перед нашою економікою. Природно, це боротьба з бідністю і більше інклюзивного зростання. Упевнений, що цей формат дасть нам можливість залучити в Грузію більше прямих іноземних інвестицій, створити більше робочих місць і зробити Грузію конкурентоспроможною на глобальному ринку» [121].

3.2. Здобутки та проблеми Республіки Молдови на шляху становлення публічно-приватного партнерства

Процеси посткомуністичної модернізації у Республіці Молдова визначаються особливостями, пов'язаними з нестабільністю реформ, а також жорсткою політичною боротьбою, включаючи питання зовнішньополітичної орієнтації. Постійною проблемою для Молдови є наявність проросійського Придністров'я, яке багатьма оцінюється як осередок тіньової економіки.

Здійснивши на початку 1990-х років масштабну економічну лібералізацію, наприкінці цього десятиліття країна отримала достатню базу для забезпечення стійкого розвитку, результатом чого стали стабільно високі темпи зростання ВВП аж до початку 2010-х років. Реформи, розпочаті 2009 року, також мали певний успіх, що у подальшому дозволило Молдові кілька років поспіль очолювати рейтинг країн Східного партнерства за Індексом європейської інтеграції.

Втім, уже у 2014 році почалася масштабна політична криза, пов'язана з корупційним скандалом та небажанням і неспроможністю влади його ефективно розслідувати. Внаслідок кризи відбулося певне

руйнування міфу про те, що Молдові для успіху достатньо мати унікальний клімат, дуже дешеvu і кваліфіковану робочу силу та родючі ґрунти. Реальність показала, що потрібно послідовно створювати більш привабливі умови для ведення бізнесу, ніж в інших країнах.

Молдовськими вченими [113, с. 33] відзначається, що вирішення завдань модернізації економіки Республіки Молдова, розвиток її пріоритетних секторів були б неможливі без партнерства держави та бізнесу. Уряд прагне об'єднати свої зусилля з ідеями, проектами і ресурсами приватного сектора для підвищення якості та ефективності надання громадських послуг на такому рівні, який очікують від нього споживачі. Як пріоритетні сектори для проектів у форматі публічно-приватного партнерства урядом було визначено енергетику, транспорт, охорону здоров'я, бізнес-інфраструктуру й комунальне господарство.

Спеціальний закон «Про публічно-приватне партнерство» [229] прийнято у Молдові у 2008 році одним з перших серед посткомуністичних країн, хоча формування нормативно-правової бази ППП розпочалося тут ще на початку 1990-х років. За цей період були прийняті такі закони, як «Про підприємництво та підприємства» (1992), «Про концесії» (1995), «Про публічну власність адміністративно-територіальних одиниць» (1999), «Про місцеві публічні фінанси» (2003), «Про управління публічною власністю та її роздержавлення» (2007) та ін. З 2002 року у країні діє Цивільний кодекс Республіки Молдова.

Таким чином, Молдова вже з 1996 року певним чином залучала приватний сектор до проектів «зеленого поля», приватизації та концесій у телекомунікаційному, портовому та енергетичному секторах. Але перший реальний проект публічно-приватного партнерства, Центр радіології та діагностики при Республіканській клінічній лікарні, був затверджений лише у 2011 році [260]. Те, що базові закони для розвитку ППП – про концесії та про публічно-приватне партнерство – активно не використовувалися, пояснюється двома факторами: їх рамковим характером і відсутністю підзаконної нормативної бази, призначення якої – конкретизація і регламентація застосування законодавства на практиці (інструкції, посібники, директиви, положення, типові договори тощо). Два закони стосовно ППП не були пов'язані та гармонізовані з іншими законами республіки.

Закон про публічно-приватне партнерство визначає останнє як довгостроковий договір (терміном до 50 років), укладений між публічним та приватним партнерами для здійснення діяльності в інтересах суспільства й заснований на здатності кожного партнера розпоряджатися відповідним чином ресурсами, ризиками і доходами. Закон також встановлює основні договірні форми реалізації ППП: договір підряду/договір про надання послуг; договір довірчого управління; договір майнового найму/оренди; концесійний договір; договір господарського товариства або простого товариства, а також інші договірні форми, не заборонені законом.

Щоб вважатися проектами ППП, інвестиційні проекти повинні одночасно відповідати таким чотирьом критеріям:

- проект повинен бути ініційований органом публічної влади;
- фінансування проекту здійснюється з боку приватного сектору (частково або повністю);
- проект не фінансується повністю державою, з коштів місцевого бюджету або донорських фондів;
- проект передбачає проектування, будівництво (реконструкцію), фінансування, експлуатацію та технічне обслуговування фізичних активів.

Щодо моделей ППП, то закон про публічно-приватне партнерство прямо передбачає *ВОТ* (будівництво-експлуатація-передача) та її похідні форми. Незважаючи на те, що *ВОО* (будівництво-володіння-експлуатація) прямо не дозволена, закон передбачає будь-які інші моделі, не заборонені законодавством.

Для забезпечення фінансової спроможності публічної сторони закон про ППП вимагає попереднього техніко-економічного обґрунтування проектів. Міністерство фінансів Молдови, по-перше, вивчає пропозиції щодо участі державного бюджету у реалізації проектів ППП, які ініційовані та затверджені урядом, та, по-друге, здійснює моніторинг процесу здійснення бюджетних видатків публічним партнером.

Позитивним є той факт, що у законі прямо вказано, що у разі порушення в односторонньому порядку публічним партнером зобов'язань, взятих в межах ППП, приватний партнер має право вимагати відшкодування завданих збитків, включаючи упущену вигоду. Крім того, передбачено, що якщо у результаті зміни умов реалізації ППП одному з партнерів було завдано збитків,

винна сторона зобов'язана її відшкодувати. Зрозуміло, що пряме закріплення цих принципів у законі є важливою гарантією для приватного партнера та установ, що надають фінансування.

У цілому, як вже зазначалося, закон про публічно-приватне партнерство у Республіці Молдові носить рамковий характер, встановлюючи основні принципи ППП, визначаючи його інституційну базу, регламентуючи процедуру ініціювання, вибору приватного партнера та припинення угод та встановлюючи мінімальні вимоги до розподілу ризиків, надання гарантій, технічно-правового оформлення угоди тощо. Одночасно, на думку експертів, молдовський закон потребує доопрацювання з урахуванням міжнародного досвіду успішного структурування та реалізації проектів ППП. Зокрема, у ньому не закладено можливості укладання прямих угод з установами, які надають фінансування, гарантії відшкодування недоотриманих доходів приватним партнерам при недостатності встановлених тарифів (при здійсненні регульованої діяльності) та інше [56, с. 135-136].

Підтвердженням недостатньо активного застосування закону про ППП, зокрема, у сфері комунального господарства, є результати дослідження щодо участі приватного сектору у водопостачанні та водовідведенні у країнах Східної Європи, Кавказу та Середньої Азії (2010). Молдову було віднесено до третьої групи країн (з чотирьох), в яких є певні передумови для участі приватного сектору, але практичний досвід управління підприємствами приватними операторами поки відсутній або дуже обмежений [71, с. 48]. Найбільш імовірною формою залучення приватного бізнесу у сектор водопостачання та водовідведення Молдови на перших етапах впровадження ППП автори дослідження вважали договори на управління. У цьому випадку приватний партнер залучається до управління відповідними системами комунального господарства за визначену в угоді винагороду, а фінансові та інвестиційні ризики приймає на себе держава, позичаючи кошти на розвиток у міжнародних фінансових організацій [71, с. 96-97].

Наприкінці 2011 року готовність Молдови до впровадження проектів публічно-приватного партнерства оцінювала Європейська економічна комісія ООН (*UNECE*). Мета візиту її представників полягала у тому, щоб на основі вивчення сприятливості середовища виявити труднощі, з якими країна може зіткнутися

на шляху залучення приватного капіталу до розвитку інфраструктури, визначити пріоритетні сфери ППП, а також розробити план дій щодо активізації публічно-приватного партнерства у Молдові [295, с. 7].

За результатами оцінювання було надано 38 рекомендацій, зокрема:

- організація дійової програми навчання та розбудови спроможності, орієнтована на усі зацікавлені сторони, включаючи державних службовців, банківський сектор, бізнес-спільноту та широку громадськість;

- створення міжвідомчої інфраструктурної ради для обміну знаннями, просування належної практики та розробки підходів до ефективного залучення інвестицій до Молдови, успішної розробки проектів, інноваційних варіантів фінансування та використання інформаційних технологій;

- посилення співпраці та координації між міністерствами;

- переміщення підрозділу ППП з Агентства публічної власності у складі Міністерства економіки до Офісу прем'єр-міністра;

- розробка десятирічного міжгалузевого національного інфраструктурного плану;

- розробка повноцінних інфраструктурних планів на рівні міністерств та муніципалітетів на основі стратегічних моделей обслуговування та аналізу потреб як перший крок до національного плану;

- перегляд існуючих міністерських та галузевих планів залежно від потреб країни та розробка стратегічних моделей надання відповідних публічних послуг:

- підтримання стабільного макроекономічного середовища, зокрема, для залучення зовнішніх приватних партнерів;

- покращення бізнес-клімату з особливим акцентом на політичну стабільність, рівну конкуренцію, боротьбу з корупцією, захист інтересів бізнесу:

- розробка чіткого процесу схвалення проектів на основі критеріїв співвідношення цінності та витрат і забезпечення доступності послуг;

- прискорення розробки підзаконних актів для формування нормативної бази розвитку ППП;

– посилення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та ін.

Європейська економічна комісія рекомендувала Молдові розвивати публічно-приватне партнерство у таких сферах, як транспорт, водопостачання та водовідведення, поводження з твердими відходами, аеропорти та річкові порти, енергетичний сектор, розвиток індустріальних парків, освіта й охорона здоров'я, в'язниці, спортивні споруди та житлове будівництво [295, с. 20-26].

За результатами оцінювання і визначення обмежень для розвитку ППП у Молдові *UNECE* закликала уряд не поспішати з «виконанням проектів» до того, як буде вирішена низка питань стосовно рекомендацій та будуть створені правильні системи і процеси. Іншими словами, необхідно повністю зрозуміти сферу проекту, або «що робити», перш ніж ініціювати тендери та реалізацію («як робити»). Такий порядок дій відповідає філософії *UNECE* про «навчання через виконання», що поєднує формальне навчання та зростання спроможності для вирішення «що робити», а також виконання проектів, що втілює «як робити». Однак це вимагає якісного професійного планування масштабів і структури надання публічних послуг.

У звіті Європейської економічної комісії, базуючись на даних управління публічно-приватного партнерства Агентства публічної власності Молдови, наданий перелік проектів ППП, які станом на 2013 рік були виконані або знаходилися у процесі підготовки. Так, серед виконаних були два проекти центрального уряду (створення системи виготовлення тахографічних карт для водіїв та будівництво Центру радіології та діагностики) та 12 місцевих проектів у сферах житлового будівництва, управління відходами, медицини та культури. У процесі підготовки знаходилися 68 проектів, з них: 43 місцеві проекти у сфері поводження з відходами, 5 місцевих проектів у сфері водопостачання, дорожньої інфраструктури і медицини, а також проекти центрального уряду у сфері медицини (3), дорожньої інфраструктури (4), міської інфраструктури (5), інформаційних технологій (3), інфраструктури аеропортів (2), соціальної інфраструктури (2) і спорту (1) [295, с. 76-78]. Як бачимо, на цей час більшість проектів ППП реалізовувалася і планувалася у Молдові на місцевому рівні.

У липні 2012 року на виконання вимог закону про публічно-приватне партнерство уряд Молдови прийняв постанову «Про затвердження Положення про стандартні процедури та загальні умови відбору приватного партнера», яка містить докладні правила формування комісій, роз'яснення щодо вибору проекту, відбору приватної сторони, моніторингу, контролю та обліку проектів ППП, а також визначає деякі положення щодо змісту проектної угоди.

Стосовно інституційної підтримки розвитку публічно-приватного партнерства, то у Республіці Молдові існує ціла мережа державних органів, які задіяні у цій сфері. Зокрема, у квітні 2012 року урядом було створено Національну раду з публічно-приватного партнерства, основною метою діяльності якої стала координація зусиль з ефективної організації та реалізації проектів ППП, визначення стратегії і пріоритетів, оцінка державної політики у сфері ППП, заходи щодо створення сприятливого інвестиційного клімату та ін.

Відповідно до Закону «Про публічно-приватне партнерство» Національна рада є структурою загальної компетенції (дорадчим органом), що не є юридичною особою. Вона складається з 27 членів з правом голосу (включаючи представників центрального уряду і громадянського суспільства), які затверджуються урядом, і виконує функцію сполучної ланки між державою і громадянським суспільством з метою підвищення інвестиційної активності в економіці.

Інституційну базу ППП у Молдові також формують уряд, Міністерство економіки та інфраструктури, Агентство публічної власності, Міністерство фінансів та органи місцевого самоврядування. У компетенцію уряду Республіки Молдови входить затвердження програмних документів щодо ППП, а також нормативних актів, необхідних для виконання закону про публічно-приватне партнерство, призначення органу державного управління, який буде укладати договори з приватними партнерами в разі організації ППП з ініціативи уряду або центральних органів державного управління та ін. Уряд несе відповідальність за визначення вимог для відбору приватного партнера, а також стандартних документів і процедур, які вважаються необхідними для підготовки та реалізації ППП. Насамперед, уряд приймає рішення про те, які товари, державна власність, роботи і послуги, що становлять державний

інтерес, можуть розглядатися як прийнятні для використання у ході реалізації публічно-приватних партнерств, і затверджує цілі подібних проєктів.

Так, постановою уряду Республіки Молдови від 18.06.2012 р. було затверджено перелік об'єктів, що знаходилися у власності держави (10 об'єктів, зокрема, земельні ділянки), а також список робіт та послуг національного публічного інтересу, що пропонувалися для публічно-приватного партнерства: діагностичне та лабораторне обслуговування, медичне й радіологічне обстеження, служба гемодіалізу, реабілітаційна служба (публічний партнер – Міністерство охорони здоров'я); проектування та будівництво Республіканського стадіону (публічний партнер – Міністерство регіонального розвитку та будівництва); послуги ДП «*Gările și Stațiile Auto*» – громадський транспорт (публічний партнер – Міністерство транспорту та дорожньої інфраструктури); створення парку інформаційних технологій та його перетворення у проєкт «Інтелектуальне місто», створення центру обробки інформації, впровадження інтелектуальної автоматизованої інформаційної системи моніторингу дорожнього руху (публічний партнер – Міністерство інформаційних технологій та зв'язку).

Провідна роль в управлінні сферою ППП належить Агентству публічної власності (АПВ), що підпорядковується міністерству економіки, й управлінню публічно-приватного партнерства, що входить до складу Агентства. Оскільки АПВ безпосередньо здійснює організацію угод ППП, то воно є відкритим консультативним пунктом як для публічних, так і для приватних партнерів, а також для інших органів публічного управління з усіх аспектів, пов'язаних з публічно-приватним партнерством. Крім того, в його обов'язки входить підготовка до затвердження всіх постанов уряду, що стосуються цілей проєктів ППП та розробки стандартної документації, процедур відбору та загальних умов. Агентство публічної власності також здійснює загальне координування всієї діяльності у сфері публічно-приватного партнерства на державному рівні.

Постановою уряду від 11.04.2013 року у Молдові було створено Міжміністерську мережу ППП, яка складається з представників різних органів влади й публічних установ та має дорадчі функції. Діяльність цієї мережі координує управління публічно-приватного партнерства АПВ. Завданнями Міжміністерської

мережі ППП є: координація ініціювання публічно-приватних партнерств на національному рівні; виявлення потенційних проєктів ППП в органах центрального публічного управління; визначення на підставі техніко-економічних обґрунтувань цілей і умов проєктів ППП національного рівня для подальшого їх подання на затвердження урядом; введення в дію стандартної документації з питання відбору приватних партнерів; забезпечення передачі знань, передового досвіду і рекомендацій в області ППП; надання консультативної допомоги приватним партнерам.

Одночасно, мережа ППП є платформою для дискусій, яка надає центральним органам державного управління можливість постійно користуватися новою інформацією, спілкуватися і зміцнювати інституційний потенціал за допомогою програм навчання, заснованих на передовому міжнародному досвіді у сфері ППП.

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за реалізацію політики в області публічно-приватного партнерства на місцевому рівні, а також за ініціювання, розробку, підписання та моніторинг угод про ППП, що були ініційовані відповідно до їх рішення. У сферу безпосередньої компетенції мера або голови району входить підписання договорів про ППП та надсилання на адресу АПВ їх копій для прийняття на облік і забезпечення моніторингу та контролю реалізації проєктів. Крім того, ОМС визначають об'єкти інфраструктури й послуги місцевого публічного інтересу, запропоновані до здійснення ППП, та відіграють вирішальну роль у виборі приватного партнера.

Отже, існування достатньо повного законодавства й розгалуженої мережі органів управління у сфері публічно-приватного партнерства дозволили Аналітичній групі журналу «Економіст» (*EIU*) у 2013 році констатувати, що Молдова має адекватну правову базу та інституційний дизайн для підтримки реалізації ППП, однак необхідного проєктного досвіду немає, тому технічний потенціал є обмеженим. *EIU* відзначило, що у базі даних інфраструктурних ППП Світового банку за період 2001-2011 років не було зафіксовано жодного молдовського проєкту. Тому Молдова за зрілістю середовища ППП посіла 17 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД з 35,8 балами із 100 можливих; результати оцінки країни за окремими критеріями наведено на рис. 3.3.

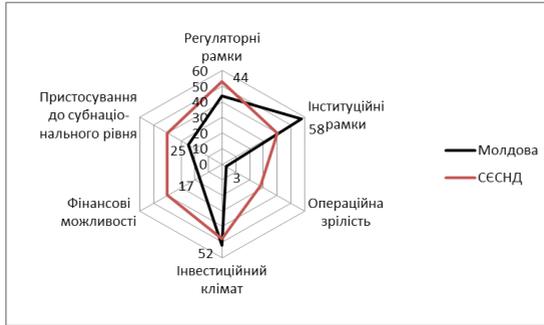


Рис. 3.3. Результати оцінки середовища для PPP у Молдові та країнах СЕСНД у 2012 році [203, с. 57]

Як бачимо, оцінки дуже різняться, при цьому найкращі, як і можна було очікувати, відповідають інституційним і регуляторним рамкам, а також інвестиційному клімату. До сильних сторін у сфері PPP було віднесено саме існування відповідних державних органів з визначеними функціями, а також наявність в уряді Молдови чіткої політики та політичної підтримки вдосконалення інфраструктури та надання публічних послуг через публічно-приватне партнерство. Деякі проекти здійснювалися за допомогою Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій Світового банку.

Щодо слабких сторін відмічалось, що Молдові знадобилося кілька років, щоб підготувати та прийняти підзаконні акти, необхідні для реального застосування закону 2008 року. У той же час, керівництво щодо визначення та розподілу ризиків PPP ще не підготовлено. Влада лише нещодавно почала планувати та проводити тендери за проектами PPP і тому є недосвідченою у цій сфері як на національному, так і місцевому рівнях. Фінансування PPP також є слабким місцем, оскільки внутрішні ринки капіталу для фінансування інфраструктури та довгострокові ринки облігацій у місцевій валюті відсутні [203, с. 58].

Останній висновок підтверджувався і самооцінкою участі банківського сектора у публічно-приватному партнерстві з боку банківської спільноти Молдови [24], де відмічалось, що у країні відсутні серйозні банки з державним капіталом, їх частка у загальному кредитному портфелі становить лише 5%, вони не ма-

ють достатнього обсягу довгострокових ресурсів і, відповідно, не можуть конкурувати у цій сфері з міжнародними фінансовими інституціями. Банківська система Молдови на той час була націлена на пристосування до нових післякризових умов діяльності та посилених норм пруденційного регулювання, що обмежувало її фінансові можливості.

Проведене Н. Перчинською у 2014 році дослідження з питань функціонування ППП у формі інтерв'ювання дозволило виявити найбільш серйозні перепони, з якими стикалися у Молдові ініціатори проектів на різних етапах їх реалізації (табл. 3.1). Певним чином вони перегукуються з рекомендаціями, наданими у цій сфері Європейською економічною комісією.

Таблиця 3.1. Проблеми розвитку публічно-приватного партнерства у Республіці Молдові у середині 2010-х років

Проблема	Суть проблеми
Відсутність єдиної концепції, стратегії й тактики партнерства як форми реалізації моделі змішаної економіки	Відсутність зрозумілості та передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни, застарілі підходи до розуміння та практичної реалізації публічно-правових функцій держави
Обмеженість інституційно-правового середовища розвитку ППП	Недосконалість законодавства щодо регулювання взаємовідносин публічного власника та приватного бізнесу, захисту інтересів обох сторін
Відсутність єдиних підходів до визначення форм взаємодії публічного та приватного секторів	Наявність системних помилок у побудові взаємовідносин, відсутність належних повноважень у міністерств, нерозвиненість інститутів, що забезпечують реалізацію прав власності
Відсутність системи постійної взаємодії між бізнесом та державою	Немає чіткого розуміння ув'язки завдань державної інвестиційної політики з факторами розвитку
Реально існуюча диференціація у перевагах	Різні суб'єкти ринкових відносин користуються різними правами, великі компанії мають привілеї, не доступні середньому та малому бізнесу
Високий рівень корупції	Корупція має системний характер
Адміністративні перепони	Незацікавленість чиновників у розвитку ППП, оскільки правові рамки у цьому випадку обмежують їх свавілля

Слабка підготовка кадрів	Відсутня система навчання та підготовки кадрів у сфері ППП як для публічних органів, так і для бізнесу
--------------------------	--

Джерело: систематизовано авторами на основі [113, с. 40-41]

Особливо серйозною була проблема корупції. Як наголошувалося в аналітичній статі 2015 року з промовистою назвою «Зів'яла «історія успіху», корупція та олігархи збивають Молдову з євроінтеграційного шляху. Тривалий час Молдова сприймалася як історія успіху Східного партнерства. Наразі лідерство Молдови опинилося під загрозою через низку проблем у процесі впровадження реформ, головним чином – через корупційні скандали в банківській системі та інших важливих сферах. Корупція роз'їдає «історію успіху» Молдови й перетворює європейську інтеграцію з плану модернізації країни в оманливе гасло, під яким процвітають пострадянські практики [66].

Після парламентських виборів 2014 року у відставку пішло кілька урядів. Один із них, на чолі з В. Стрельцем, був звільнений після вотуму недовіри парламенту через підозру в корупції. Стало відомо, що з трьох банків було вкрадено близько 1 млрд дол., що було б неможливо без участі або підтримки високопоставлених чиновників та державних установ. Внаслідок банківського шахрайства економічна ситуація у Молдові погіршилася. Слід відмітити й негативний вплив кризи на ППП внаслідок погіршення інвестиційного клімату та посилення сприймання населенням співпраці влади й бізнесу як потенційно корупційного процесу.

Певним кроком на шляху вдосконалення у Молдові правового середовища функціонування публічно-приватного партнерства можна вважати прийняття у 2015 році нового Закону «Про публічні закупівлі» [230], який, відповідно до частини 5 статті 2, повинен застосовуватися до різних форм ППП та у випадку договорів концесії з проведення публічних робіт. У цьому законі враховано положення Директиви 2014/24/ЄС про публічні закупівлі та містяться основи для повної децентралізації системи закупівель, що підвищить оперативність діяльності публічних партнерів в угодах ППП.

Внутрішню офіційну оцінку рівня розвитку публічно-приватного партнерства у Республіці Молдові було здійснено влітку 2016 року в ході аудиту ефективності системи ППП [216]. Звіт

аудиторів було заслухано на публічному засіданні Рахункової палати. Вона дійшла висновку про те, що підвищення ефективності управління у сфері публічно-приватного партнерства є ключовим елементом для розвитку економіки країни. ППП є адекватною формулою участі й залучення приватного капіталу до реалізації проектів, що становлять інтерес для суспільства, мета яких полягає, зокрема, у підвищенні ефективності управління публічним майном. Водночас воно забезпечує підтримку й можливість участі, особливо місцевих публічних органів, у рішенні проблем, що стосуються реконструкції або будівництва інфраструктури, поліпшення якості послуг, що надаються населенню тощо.

Аудитом було виявлено, що станом на 01.01.2016 р. були відображені у звітності та включені до Реєстру публічного майна 69 договорів публічно-приватного партнерства, з яких 7 укладені центральними державними органами, а 62 – місцевими публічними органами. Термін реалізації 49 договорів було встановлено впродовж 49 років, а для 20 договорів він варіює від 12 до 25 років. Було відмічено тенденцію до зростання кількості договорів ППП з 10 у 2011 році до 69 – у 2015 році.

Із загального обсягу майна, що знаходилося в управлінні публічних органів (88,2 млрд леїв), у публічно-приватне партнерство було передано майна на суму 2,1 млрд леїв (2,4% обсягу). Найбільш затребуваними сферами, в яких публічні органи ініціювали угоди ППП, були ті, що стосуються благоустрою (40 договорів), охорони здоров'я (13 договорів) та інфраструктури (6 договорів).

Результати аудиту засвідчили певний прогрес у функціонуванні публічно-приватного партнерства у Республіці Молдові, зокрема: вдосконалення нормативно-правової бази, підтримка діяльності на початку проектів ППП, зростання вкладень приватних партнерів у межах ревізованих контрактів (близько 1,1 млрд леїв). Виявлено проблеми в управлінні системою публічно-приватного партнерства, які зумовлюють неефективність виконання відповідних договорів. До зазначених недоліків було віднесено таке:

– деякі укладені договори ППП не відповідають вимогам та критеріям, встановленим у цій сфері, не містять положень щодо розподілу ризиків, що в окремих випадках призводило до змен-

шення відповідальності партнерів і, відповідно, до неповного досягнення очікуваної мети та вигоди;

- правові норми, що стосуються встановлення договірних строків (до 49 років), не містять положень щодо періоду повернення інвестицій та зобов'язання їх окупити;

- Національна рада з питань публічно-приватного партнерства не забезпечила оцінку державної політики щодо визначення пріоритетів у цій сфері та явних недоліків, внаслідок чого не було своєчасно застосовано коригувальних дій;

- матриця розподілу ризиків, розроблена Міністерством економіки, не використовувалася публічними партнерами, що зменшувало відповідальність всіх партнерів, збільшувало ймовірність виникнення проблемних ситуацій та впливало на очікувані результати;

- заходи Агентства публічної власності щодо виявлення бар'єрів та недоліків, що існують у розробленні договорів, їх моніторингу та оцінці не були ефективними та не призводили до визначення можливих рішень для їх усунення;

- при ініціюванні та виконанні договорів ППП місцеві органи публічної влади не точно дотримуються законодавчих норм щодо їх розробки за встановленими критеріями, що призвело до невиконання деяких договорів.

Результати аудиту засвідчили, що на систему публічно-приватного партнерства у Молдові впливають неефективні дії керівництва для досягнення його мети; недостатність моніторингових заходів з боку публічних партнерів щодо реалізації етапів ініційованих угод; непризначення осіб, відповідальних за виконання договорів; відсутність конкретних правил щодо обліку та звітності про виконання договірних застережень публічними та приватними партнерами та ін. Рахункова палата Молдови висловила впевненість, що впровадження рекомендацій аудиту сприятиме підвищенню ефективності системи публічно-приватного партнерства.

Втім, у 2018 році, за оцінкою Європейського банку реконструкції та розвитку, ефективність цієї системи у Молдові залишалася, у цілому, на середньому рівні, порівнюючи з 39 країнами, з якими співпрацює ЄБРР (рис. 3.4). Такі висновки кореспондують з думкою експертів Світового банку щодо спроможності Молдови у сфері реалізації угод ППП, яка була оцінена на рівні

48 балів (при середніх 50 по регіону ЄЦА) щодо підготовки договорів, на рівні 62 балів (при середніх 67) щодо їх забезпечення та на рівні 49 балів (при середніх 52) щодо проектного менеджменту [262, с. 157].

Важливою подією у сфері ППП Республіки Молдови останнім часом стало прийняття у липні 2018 року нового закону про концесії на роботи та концесії на послуги [231]. Цей закон частково враховує положення Директиви 2014/23/ЄС про присудження концесійних договорів. Він поширюється на концесії робіт або послуг, що надаються на термін від 5 до 35 років, вартість яких дорівнює або перевищує 10 млн. леїв для концесій на виконання робіт та 5 млн леїв для концесій на послуги, але не застосовується до секторів, де держава має виключні повноваження, таких як поліція, правосуддя, державна система соціального страхування тощо.

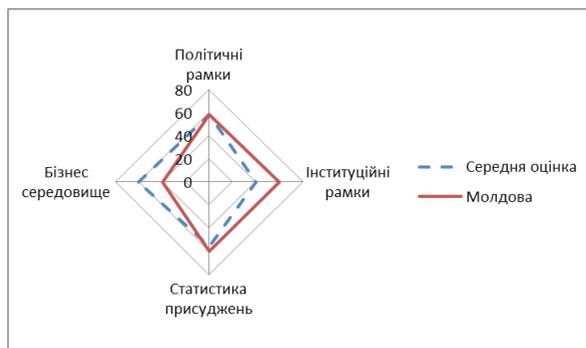


Рис. 3.4. Результати оцінки ефективності системи ППП у Молдові у 2017-2018 роках [265, с. 81]

Надання концесії, відповідно до закону, повинно здійснюватися на принципах недискримінації, рівного ставлення, взаємного визнання, прозорості, законності, передбачуваності пропорційності та відповідальності. Стосовно транспарентності він містить більш детальні вимоги щодо публікації повідомлення про початок процедури надання концесії та повідомлення про її присудження. На відміну від попереднього у новому законі про концесії введені положення щодо попереднього техніко-економічного обґрунтування проектів, а також критерії для визначення

того, чи слід проект реалізовувати як концесію, або як загальну публічну закупівлю. Крім того, новацією закону є те, що концесія може бути надана як через процедуру публічних торгів, так і за допомогою конкурентного діалогу.

Відповідно до цього закону наприкінці 2018 року Міністерством сільського господарства, регіонального розвитку та довкілля Молдови був оголошений проект ППП на основі концесії щодо покладів природної мінеральної води «Кагул» з лікувальним ефектом. Концесія спрямована на підтримання рівня води в озері Сарат шляхом відведення у користування природного родовища мінеральної води «Кагул» після реалізації проекту «Реабілітація зони відпочинку та дозвілля «Озеро Сарат» у м. Кагул». Тривалість концесії - 25 років з дня підписання концесійного договору з можливістю продовження цього строку [188].

У той же період Агентство публічної власності повідомило про обрання приватним партнером компанії «*Gările Auto Moderne*» й підписання угоди публічно-приватного партнерства «Модернізація та підвищення ефективності діяльності дочірніх підприємств *Î.S. «Gările și Stațiile Auto»* терміном на 25 років. Відповідно до договору приватний партнер впродовж трьох років з моменту підписання договору забезпечить реконструкцію залізничних вокзалів та автостанцій за європейськими стандартами, а наприкінці договору всі активи товариства будуть безкоштовно передані у власність публічному партнеру, тобто державному підприємству *Gările și Stațiile Auto*. Варто зазначити, що цей проект був затверджений шість років тому, ще на першому засіданні Національної ради з питань публічно-приватного партнерства.

Фахівці АПВ останнім часом активно працюють для розвитку публічно-приватного партнерства у сфері житлового будівництва (соціальної інфраструктури). У жовтні 2017 року вони відвідали Німеччину, щоб дізнатися про досвід цієї країни у сфері встановлення і реалізації партнерських відносин для спорудження соціального житла. Очікувалося, що це допоможе молдовським учасникам отримати знання, пов'язані з ключовими принципами проектів ППП і основними кроками в процедурах ППП відповідно до вимог інвестиційної політики ЄС. Візит був організований за допомогою Інструменту технічної допомоги та обміну інформацією Європейської комісії (*TAIEX*) [17].

За інформацією голови Агентства публічної власності М. Шенділе, дещо раніше, наприкінці 2015 року, був реалізований проект ППП, де публічним партнером виступило Міністерство оборони Молдови. Результатом цієї угоди стало будівництво житлового будинку у Кишиневі, де військові отримали квартири під ключ, оснащені всім необхідним. Цей досвід буде використано і для Міністерства внутрішніх справ з метою будівництва службового житла для співробітників публічного сектору на ділянках, що знаходяться у власності держави. Йдеться про серйозні проекти, що мають велике значення для соціального становища у Республіці Молдова [69].

Водночас, варто наголосити, що молдовський досвід підтверджує зв'язок розвитку ППП з економічними та політичними процесами, що відбуваються у країні. Так, влітку 2019 року з метою усунення від влади центристської партії відбулося об'єднання у парламенті політичних сил проєвропейської та проросійської орієнтації. Створено парламентські комісії з розслідування гучних справ, пов'язаних із виведенням за кордон мільярда доларів, порушеннями при концесії аеропорту, при приватизації державних підприємств та ін. Зокрема, комісія І. Мунтяну встановила, що кишинівський аеропорт було здано в концесію з грубими порушеннями, більше того, компанія *Avia Invest* не виконала зобов'язань з інвестування у 2013-2014 роках кількох десятків мільйонів євро. Комісія звернулася до міністерства економіки та інфраструктури з вимогою розірвати договір про концесію [6]. Зрештою, у червні 2019 року парламент Молдови прийняв постанову про мораторій на процедури, пов'язані з приватизацією, здаванням у концесію та укладенням угод публічно-приватного партнерства.

3.3. Пошуки оптимальних шляхів розвитку публічно-приватного партнерства в Україні

Україна належить до найбільших держав Європи за кількістю населення, площею території, потенційними можливостями для розвитку, які перед розпадом СРСР оцінювалися дуже високо. Проте цей потенціал і досі не реалізовано. Негативний вплив на економіку України мали затримка посткомуністичних реформ, політична нестабільність, високий рівень корупції, що, у тому числі, стримувало приплив іноземних інвестицій. У 2019 році

у рейтингу *Doing Business* Україна посіла 71 позицію зі 190 країн світу, а в рейтингу Глобальної конкурентоспроможності – 85 місце серед 141 держави. В останньому рейтингу найнижчі позиції Україна обіймає за такими показниками, як макроекономічна стабільність (133 місце), розвиток фінансової системи (136 місце), інститути (104 місце), динаміка бізнесу (86 місце), які є важливими, у тому числі і для розвитку публічно-приватного партнерства.

Вітчизняними науковцями [139, с. 520] відзначається, що державно-приватне партнерство в Україні має давню історію. Показовим називається досвід концесії під час будівництва централізованого водогону в м. Київ підприємцем-інженером А.Є. Струве (1870-1914 роки, коли міська влада викупила водоканал). У 1866 р. князь Кочубей отримав концесію на будівництво заводу для виготовлення залізничних рейок. Проте через відсутність необхідного капіталу князь змушений був продати концесію англійському бізнесмену Д. Юзу, яким було створено «Новоросійське товариство з виробництва кам'яного вугілля, заліза та рейок», збудовано завод та місто Юзівку (Донецьк). На умовах концесії здійснювалося у 1870-х роках будівництво залізниці Дебальцево-Луганськ.

У радянський період, насамперед, у період НЕПу, існували переважно загальнодержавні концесії, які мали сприяти подоланню економічної кризи, нарощуванню виробництва у різних галузях економіки країни, залученню твердої валюти, додатковому насиченню внутрішнього ринку тощо. Концесії у період відбудови після громадянської війни стали позитивним фактором і дали державі значний дохід у формі дольових відрахувань від обороту концесійних підприємств, сплати концесійних платежів, податків, орендної плати, зборів та ін.

З набуттям незалежності в Україні постало питання зміни структури економіки, скорочення її енерговитратності, розвитку інфраструктури тощо, що вимагало значних інвестицій. В умовах, коли переважна більшість підприємств знаходилися в державній власності, особливу увагу було звернуто на проведення приватизації та залучення іноземних інвестицій. Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду передбачала конвертованість приватизаційних цінних паперів, надання іноземним інвесторам права придбання об'єктів приватизації виключно за вільно конвертовану валюту.

13 березня 1992 року було прийнято Закон України «Про іноземні інвестиції», який передбачав можливість залучення іноземних інвестицій на основі концесійних договорів (стаття 44), «які укладаються з іноземними інвесторами Кабінетом Міністрів України або іншим уповноваженим на те державним органом згідно з порядком, встановленим законодавством України про концесії» [125]. Об'єктом концесії у той час були переважно природні ресурси.

Наступним законодавчим актом у цій сфері став Закон України «Про режим іноземного інвестування». Стаття 22 цього закону «Концесійні договори» передбачала, що надання іноземним інвесторам права на проведення господарської діяльності, пов'язаної з використанням об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності і передаються у концесію, відбувається на підставі відповідного законодавства України шляхом укладення концесійного договору [129].

Важливі зміни у правовому регулюванні концесійних відносин відбулися на межі 1990-2000-х років, коли були прийняті Закон України «Про концесії», Господарський кодекс України та низка інших законодавчих актів. Закон «Про концесії» визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесійного та комунального майна, а також умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного й комунального майна і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах, послугах) [126]. З того часу до закону сімнадцять разів вносилися зміни, останні - у лютому 2018 року. Крім того, окремими нормативно-правовими актами було урегульовано створення концесій в різних галузях господарства. Наприклад, визначено особливості будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування державного значення [127].

Відповідно до статті 14 Закону України «Про концесії», у 2000 році було затверджено Положення про реєстр концесійних договорів, який веде Фонд державного майна [128].

Отже, у період до 2010 року в Україні вже було напрацьовано певну нормативно-правову базу, яка дозволила розвиватися державно-приватному партнерству. Утім, у 2008 році в рамках процесу європейської інтеграції України було отримано рекомендації ЄБРР щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення ДПП. Тому у Програмі економічних реформ на 2010-2014

рр., з метою залучення інвестицій і сприяння розвитку підприємництва, було передбачено: «Забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП). Прийняття Закону України про ДПП. Встановлення методології оцінювання ефективності проєктів, забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів, запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію проєктів ДПП з боку держави» [39, с. 40].

Закон України від 16 грудня 2010 року «Про державно-приватне партнерство» (діючий нині зі змінами та доповненнями 2012, 2015 та 2017 років) визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [124]. ДПП визначено у законі 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 та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору та відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

До таких ознак законом віднесено:

- 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;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Законом визначено сфери застосування державно-приватного партнерства та його форми: концесія; управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках ДПП, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); спільна діяльність; інші договори. Договір, укладений у рамках

ДПП, може містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України.

Значна увага приділена у законі питанням визначення приватного партнера для укладення договору. На основі його положень Кабінетом Міністрів України у 2011 році було затверджено Порядок 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, та Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства [31].

Втім, незважаючи на свої позитивні риси, закон про ДПП виявився, за словами І. Запатріної, мертвнонародженим. До 2014 року на його основі вдалося започаткувати лише один проект. Тривалість та дорожнеча підготовки проекту відлякує не лише бізнес, а й публічні структури. Закон критикувався, з одного боку, як такий, що має «занадто загальний характер», а з іншого – за надмірну регламентацію, передачу завеликої частини ризиків на приватного партнера, обмежений перелік форм ДПП, декларативність низки статей, включаючи питання джерел фінансування. Закономірно робився висновок, що новий закон не лише не стимулює, а й уповільнює розвиток державно-приватного партнерства. Науковцями вказувалося, що одним з недоліків закону є відсутність згадки про ключову характеристику ДПП – наявність публічного інтересу.

Ще одним фактором, який серйозно знижує привабливість використання закону про ДПП, є те, що конкурсні процедури в рамках таких проектів здійснюються відповідно до законодавства про державні закупівлі. При цьому, декларовані можливості залучення державної підтримки для реалізації проектів ДПП не підкріплені механізмами, які могли б забезпечити їх практичне застосування.

Важливо акцентувати увагу на відсутності в Україні єдиного тлумачення державно (публічно)-приватного партнерства, що І. Запатріна у статті 2010 року відзначала як суттєвий недолік. На її думку, ухвалений закон й інші законодавчі акти, що регулюють діяльність у сфері реалізації інфраструктурних проектів шляхом співробітництва публічного та приватного секторів, не сформулювали єдиного системного бачення та не вибудували зрозумілу модель організації такого співробітництва. Автор вважає, що

це значною мірою було пов'язано з тим, що такий механізм є в Україні новим та недостатньо зрозумілим як з точки зору ідеології, так і з точки зору його економічної та соціальної сутності, правової природи, термінології [40, с. 63].

Діагностичний огляд законодавства з державно-приватного партнерства в Україні, який здійснювався у 2011 році у рамках Програми розвитку державно-приватного партнерства фахівцями київського офісу та офісів в інших країнах юридичної фірми *Gide Loyrette Nouel* відповідно до договору з Агентством США з міжнародного розвитку та Академією освітнього розвитку, став першим кроком у процесі сприяння встановленню справедливих і конкурентних засад ДПП. В огляді вказується на необхідність уточнення поняття ДПП в Україні, його концепція характеризується як розмита. Водночас, відзначено, що в Україні враховано рекомендації 2008 року щодо удосконалення законодавства, проте урядом не запропоновано стратегій щодо державної підтримки ДПП.

Відзначено, що державно-приватне партнерство в Україні є досить складною сферою для розуміння іноземними інвесторами. Багато хто із них вважає, що така складність законодавства є однією з причин того, що в Україні на той час не було впроваджено жодного проекту ДПП за новим законом, незважаючи на велику зацікавленість з боку приватного сектору [32].

В Аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень також наголошувалося, що нормативно-правова база регулювання розвитку ДПП в Україні є дуже складною, багаторівневою і бюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної діяльності. Можна стверджувати, що це є одним із чинників відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів. Існує також низка суперечностей у інституційному забезпеченні ДПП [161].

Неоднозначною була і оцінка ситуації в Україні у сфері ДПП, висловлена експертами Аналітичної групи журналу «Економіст» (*EIU*) у 2013 році [203, с. 75-76]. З одного боку, відмічалося, що у країні існує диверсифіковане законодавство щодо ДПП, яке розповсюджується і на місцевий рівень, вже наявний досвід виконання проектів на умовах концесії – за даними бази Світового

банку за 2001-2011 роки було реалізовано п'ять концесій з обсягом інвестицій у 575,4 млн доларів в енергетичному, транспортному секторах та сфері водопостачання. На державному рівні не спостерігається протидії цим процесам, хоча немає і активної підтримки; центр розвитку ДПП створений під егідою Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України.

З іншого боку, вказувалося, що державні установи мають обмежені спеціальні навички для планування, відбору та контролю за проектами ДПП, але не хочуть наймати досвідчених радників. Державні органи не є повністю незалежними у прийнятті рішень. Минулий досвід відбору проектів не завжди був позитивним, якість проведення тендерів була недостатньою. Ціноутворення на комунальні послуги не організовано таким чином, щоб забезпечити окупність витрат на створення інфраструктури, зокрема у комунальній сфері. В Україні бракує спеціалізованих боргових інструментів, які можуть ефективно використовуватися приватними інвесторами для фінансування проектів. Нарешті зазначалося, що можуть бути значними фінансові ризики проектів ДПП, оскільки будь-які фінансові зобов'язання публічного партнера можуть бути виконані лише за умови, що такі видатки включаються до державного або місцевого бюджету відповідного року. Але проекти ДПП є довгостроковими, тому обумовлені проектом видатки повинні поновлюватися у кожному річному бюджеті.

Відповідно, середовище розвитку ДПП було оцінено достатньо низько – Україна посіла 21 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД з індексом *Infrascope* у 28 балів (зі 100 можливих). Оцінки за певними напрямками відображені на рис. 3.5.

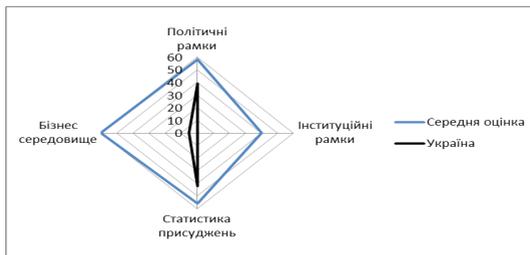


Рис. 3.5. Результати оцінки сприятливості середовища для розвитку ДПП в Україні та країнах СЄСНД у 2012 році [203, с. 75]

Крім законів, окремі питання розвитку ДПП регулюються постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Загалом лише на загальнодержавному рівні налічується кілька десятків нормативних актів, що безпосередньо регулюють відносини у цій сфері.

Погоджуючись з думкою експертів щодо критичної оцінки нормативно-правового забезпечення ДПП в Україні, варто одночасно визнати, що проблеми його розвитку залишаються у сфері уваги державної влади, що помітно, зокрема, з продовження роботи над удосконаленням інституційного забезпечення державно-приватного партнерства.

Центральним органом виконавчої влади, який є відповідальним за формування й реалізацію державної політики державно-приватного партнерства, було визначено Міністерство економічної політики та торгівлі. Відповідно до положення, затвердженого у 2014 році, міністерство:

- проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП;
- організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП;
- проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі оцінку та моніторинг загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ДПП;
- проводить моніторинг дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера;
- бере участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері державно-приватного партнерства;
- веде облік договорів, укладених у рамках ДПП.

Додатково у 2015 році Мінекономрозвитку були передані функції й повноваження, у тому числі у сфері ДПП, які виконувало ліквідоване Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України.

Окрім того, інші центральні органи виконавчої влади України беруть участь у реалізації політики ДПП у відповідних

сферах. Зокрема, міністерства та Фонд державного майна можуть контролювати впровадження проектів ДПП шляхом нагляду за державним партнером, якщо він підпорядкований такому органу влади, а також схвалення конкурсної документації та видачі різноманітних ліцензій і дозволів. Зокрема, міністерство інфраструктури відповідає за затвердження документації для проектів ДПП, пов'язаних із автомобільними дорогами. Міністерство фінансів відповідає за перевірку статусу проекту та визнання необхідності надання державної підтримки. Діє ДП «Центр розвитку державно-приватного партнерства», засноване міністерством регіонального розвитку та будівництва ще на початку 2000-х рр.

Місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами публічного управління. Втім, суттєвою перешкодою для практичного запуску інвестиційних проектів на засадах ДПП, особливо на регіональному та місцевому рівнях, була відсутність кадрового забезпечення із відповідним рівнем методологічної та методичної підготовки. Діяльність працівників структурних підрозділів, які відповідали за сферу інвестиційної діяльності, була спрямована, насамперед, на перерозподіл бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, а не на створення сприятливих умов для залучення приватного капіталу в реальний сектор економіки [32, с. 17].

Варто відзначити й помітну роль громадських ініціатив у сфері державно-приватного партнерства в Україні. Частині громадських інституцій делеговані державні функції, а інші сприяють розвитку ДПП у межах повноважень, визначених їхніми установчими документами: Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства – невідприємницька організація, заснована віце-президентом Національної Академії наук України, академіком Валерієм Гейцем у 2010 році; Експертний центр з питань ДПП та інфраструктури, створений у 2014 р. програмою USAID та Американською торговою палатою; ГО «Платформа розвитку публічно-приватного партнерства» – діє з 2014 року як об'єднання експертів у сфері публічно (державно)-приватного партнерства, що прагне розвивати та вдосконалювати ме-

ханізми ППП в Україні; ГО «Фонд розвитку публічно-приватного партнерства у охороні здоров'я в Україні»; Центр муніципального менеджменту (Хабітат) та ін.

З метою забезпечення швидкого та ефективного розвитку механізмів ДПП наприкінці 2016 року при міністерстві інфраструктури було створено Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства SPILNO [287]. Перша частина цього проекту спрямована на зміну українського законодавства, друга – на підготовку та реалізацію перших трьох пілотних проектів у сфері інфраструктури. Реалізація проекту стала можливою завдяки Фонду *Western NIS Enterprise Fund*, що заснований за фінансування уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). З 2015 року Фонд реалізовував програму технічної допомоги в Україні та Молдові на загальну суму 35 млн доларів, основними елементами якої було сприяння експорту, місцевий економічний розвиток, соціальне інвестування та економічне лідерство.

Отже, важливим фактором розвитку державно-приватного партнерства в Україні, як і в інших посткомуністичних країнах, була і залишається зовнішня підтримка. Зокрема, п'ятирічна Програма розвитку державно-приватного партнерства Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), що впроваджувалася з 2010 року, була спрямована на вирішення п'яти взаємопов'язаних завдань:

- удосконалення законодавства;
- підтримка діяльності національного уповноваженого органу з ДПП;
- навчання та інформування через навчальні поїздки, семінари, конференції та програми просвіти;
- впровадження пілотних проектів шляхом надання допомоги пілотним містам;
- запобігання глобальним змінам клімату та сприяння розвитку чистої енергетики через проекти ДПП.

Крім діагностичного огляду законодавства, про який вже згадувалося, у рамках реалізації Програми були підготовлені такі документи: «Проблеми законодавчого регулювання у сфері державно-приватного партнерства, які вимагають першочергового вирішення у сфері ДПП в Україні», «Державно-приватне партнерство та регулювання тарифів у секторах водопостачання, водовідведення та централізованого опалення», «Методологія

проведення оцінки ефективності проекту ДПП», «Базове дослідження поінформованості та обізнаності населення України щодо державно-приватного партнерства» [131].

Варто зазначити, що в Україні відсутня єдина база інформації про проекти ДПП. Відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 року № 72, Фондом державного майна України ведеться Реєстр концесійних договорів [134]. Утім, як відзначається експертами, спостерігається досить негативна тенденція до порушення зі сторони концесієдавців їхнього обов'язку щодо забезпечення реєстрації концесійних договорів. На думку Ю. Коваль, належне виконання свого обов'язку щодо здійснення реєстрації договору з боку державного партнера мало б стати першим кроком назустріч формуванню нового, дійсно європейського розуміння відносин у сфері ДПП, коли метою державного партнера є сприяння приватному партнерові у досягненні спільної суспільно важливої мети, а не корупційне бажання якогось чиновника збагатитися на державному (комунальному) майні [55].

Отже, кількість прикладів державно-приватного партнерства в Україні зростає, проте у державних документах рівень залучення приватного сектору до реалізації, зокрема, інфраструктурних проектів характеризується як незадовільний, а економісти стверджують, що, незважаючи на багато позитивних змін, які відбуваються на українському ринку проектів ДПП останнім часом, все ще не до кінця використовуються можливості, що надаються таким інструментом співпраці. З сектору публічного управління і бізнес-середовища все ще надходять сигнали про відсутність знань і достатнього досвіду щодо підготовки та реалізації проектів на засадах ДПП.

У 2016 році вітчизняними науковцями (В. Данилишин, О. Стефанків, О. Ціжма) відзначалося, що ефективність використання механізму ДПП в Україні перебуває на досить низькому рівні, свідченням цього є:

1. Вкрай низька частка приватних інвестицій (не більше 10%) під час реалізації переважної більшості проектів ДПП (згідно зі світовими стандартами, такі проекти взагалі не можуть вважатися державно-приватними). Решту витрат за такими проектами доводиться сплачувати з державного (або регіонального) бюджету. Наприклад, при підготовці України до проведення чем-

піонату «Євро – 2012» планувалося за допомогою коштів державного та місцевих бюджетів профінансувати не більше 52% вартості всіх запланованих робіт. Проте внаслідок труднощів із залученням приватних інвестицій державі довелось профінансувати понад 80% усіх видатків.

2. Проекти ДПП в Україні майже не використовуються для реконструкції та будівництва автомобільних доріг. Окремі такі проекти на засадах концесії пропонувалися неодноразово (у 2008 р. – будівництво кільцевої дороги у Києві, у 2010 р. – автодороги Львів – Краківець), проте жоден з цих проектів не був реалізований.

3. В Україні не було жодного успішного залучення приватних інвестицій на засадах ДПП до реалізації стратегічно важливих соціально-гуманітарних проектів (у тому числі, у сферах освіти, охорони здоров'я, розвитку та підтримки культурно-історичної спадщини тощо).

4. Протягом останніх років ефективне застосування ДПП можна відзначити тільки в окремих випадках, зокрема побудова футбольних стадіонів у Донецьку та Харкові, реконструкція системи тепло- та водопостачання у м. Краматорськ, передача у концесію двох шахт у Донецькому регіоні [28, с. 335].

На 1 січня 2017 р., за даними Мінекономрозвитку, на засадах ДПП в Україні реалізувалося 186 договорів (укладено 154 договори концесії, 32 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства – у сфері тепlopостачання у м. Малин Житомирської обл., вартістю 270,0 тис. дол. США). На початок наступного, 2018 року, за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, на засадах ДПП в Україні було укладено 191 договір, з яких реалізуються 182 (157 договорів концесії, 24 договори про спільну діяльність, один договір державно-приватного партнерства), а 9 договорів не реалізуються (4 договори – закінчено термін дії, 3 договори – розірвано, 2 договори – призупинено).

Зазначені договори реалізувалися у таких сферах господарської діяльності:

– оброблення відходів (116 договорів, або 64,7 % від загальної кількості);

– збір, очищення та розподілення води (39 договорів, або 21,4 % від загальної кількості);

- 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 (7 договорів, або 3,9 % від загальної кількості);
- виробництво, транспортування і постачання тепла (10 договорів, або 5,5 % від загальної кількості);
- виробництво, розподілення та постачання електричної енергії (2 договори, або 1,1 % від загальної кількості);
- управління нерухомістю (2 договори, або 1,1 % від загальної кількості);
- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування (1 договір, або 0,6 % від загальної кількості);
- інші (3 договори, або 1,7 % від загальної кількості).

У травні 2016 року 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 було внесено зміни до п'яти законів – «Про концесії», «Про державно-приватне партнерство», «Про управління об'єктами державної власності», «Про міжнародне приватне право», «Про оренду державного та комунального майна». Юристами ці зміни були оцінені позитивно, як такі, що деталізують низку положень законодавства та знімають деякі протиріччя та пробіли у цій сфері [54].

Аналогічну думку щодо змін українського законодавства висловили і експерти *EIU*, які у 2016 році провели повторне оцінювання середовища розвитку ДПП в Україні. У звіті зазначалося, що зміни до закону розширили сфери застосування ДПП, включаючи житло, енергозберігаючі технології та соціальні послуги. Були надані нові права приватним партнерам щодо власності на об'єкти ДПП та запроваджені застереження, які забезпечують захист інвесторів від регулятивних змін. Поправки також посилили безпеку приватних партнерів, дозволяючи міжнародний арбітраж та компенсацію витрат і збитків у випадку дострокового припинення контракту державним партнером.

У новій редакції закону також передбачено можливість виплати приватному партнеру інших платежів з боку держави, у тому числі плати за доступність. Крім того, державному партнеру надається право брати на себе зобов'язання перед приватним пар-

тнером щодо гарантованої покупки у нього визначеної кількості товарів (робіт, послуг), а також щодо гарантованої поставки приватному партнеру товарів (робіт, послуг), необхідних йому для реалізації ДПП.

Відповідно, дослідження оцінило середовище ДПП в Україні як таке, що знаходиться майже за всіма складовими на середньому рівні, порівнюючи з проаналізованими країнами Східної Європи, Центральної Азії та Південного і Східного Середземномор'я (всього 13 країн) із загальним індексом *Infrascope* у 50 балів (рис. 3.6).

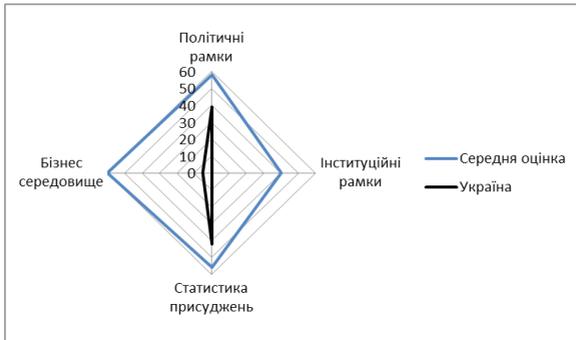


Рис. 3.6. Результати оцінювання середовища для розвитку ППП в Україні та у країнах СЄЦАПСС у 2016 році [204, с. 45]

Одночасно наголошувалося, що, незважаючи на розвинуту регуляторну базу, український сектор ДПП стикається з проблемами, на які, до речі, звертали увагу і вітчизняні фахівці. По-перше, це узгодженість законодавства та складність розробки проектів відповідно до закону про ДПП, порівнюючи із законом про концесії. Крім того, підготовка проектів є проблемою для регіональних органів влади, які не можуть дістати підтримку на місці, оскільки відсутні регіональні підрозділи ДПП.

Третьою проблемою називалася відсутність прозорості, оскільки не існує єдиного публічного реєстру ДПП, що ускладнює отримання ресурсів міжнародних фінансових установ та організацій-донорів. Нарешті, як і в 2012 році, порушувалася проблема невідповідності довгострокового характеру угод ДПП і щорічного бюджетного циклу [204, с. 46].

Перелік перепон для розвитку ДПП в Україні доповнювали і експерти ЄБРР. Вони відзначали, що багато потенційних об'єктів ДПП є економічно непривабливими для приватних інвесторів, оскільки вони знаходяться у незадовільному фізичному стані. Ці об'єкти вимагають від інвестора надмірних вкладень, а отже, первісні інвестиції є дуже високими, порівняно з будь-якою можливою віддачею. Рівень корупції залишається високим, особливо у державному секторі. Вказувалося і на недостатню кваліфікацію посадових осіб, відповідальних за реалізацію ДПП, а також на необізнаність бізнесу про переваги та потенціал механізму державно-приватного партнерства.

Отже, результати оцінювання з точки зору ефективності діяльності виявилися достатньо негативними для України, порівнюючи з іншими країнами, з якими співпрацює ЄБРР (рис. 3.7).

Фахівцями ЄБРР були надані такі рекомендації Україні:

- необхідність розробки на урядовому рівні політики щодо реалізації проектів ДПП;

- гармонізація та спрощення діючої законодавчої бази щодо ДПП, щоб надати зацікавленим сторонам чітку дорожню карту відповідних процедур;

- ДПП має стимулюватися й просуватися державою, його підтримка має бути продовжена і розвинена. Можна було б запропонувати запровадження нових форм державної підтримки, зокрема надання податкових преференцій приватним партнерам, відшкодування відсотків, нарахованих за фінансування реалізації проектів ДПП та ін. [265, с. 115].

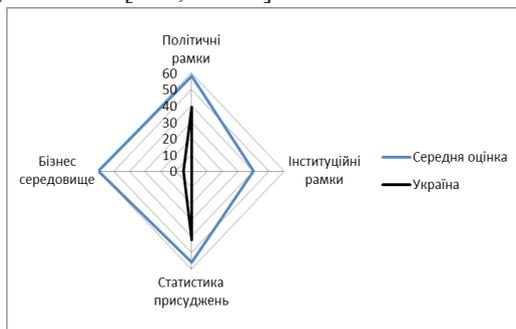


Рис. 3.7. Результати оцінки ЄБРР ефективності сфери ППП в Україні у 2017-2018 роках [265, с. 115]

Утім, аналіз проходження у Верховній Раді України проекту нового Закону України «Про концесії» засвідчив як складність правового забезпечення такої проблематики, так і теоретичні незгодженості. Так, у висновку Головного науково-експертного управління на зазначений проект як позитивні моменти відзначалося, що проект передбачає систематизацію чинних законів України, що регулюють здійснення концесійної діяльності («Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг», «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності», «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності»), гармонізацію законодавства про концесії із законодавством про державно-приватне партнерство, імплементацію кращого міжнародного досвіду реалізації концесійних проектів, усунення неточностей та правових колізій, що були виявлені під час практичного застосування діючих законів. Для реалізації зазначених цілей у проекті передбачаються зміни до понад 30-ти законодавчих актів України.

Проте експертами наголошувалося, що у частині 3 статті 2 проекту пропонується встановити, що норми Закону України «Про державно-приватне партнерство» не застосовуються до регулювання відносин концесії, крім випадків, визначених цим Законом. Водночас, практично весь текст законопроекту присвячений саме державно-приватному партнерству у формі концесії. Таким чином, суперечність закладена у вихідних положеннях законодавства, яке регулює концесію. Крім того, деякі пропозиції проекту, на погляд експертів, містять корупційні ризики [11].

У травні 2018 р. Міністерством інфраструктури України було презентовано Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року. Прописані у ній завдання передбачають створення сучасної транспортної системи та інфраструктурної сфери на основі застосування різних форм власності: інфраструктура і залізничне полотно належатиме державі, а рухомий склад, локомотиви будуть перебувати як у державній, так і приватній власності. Заплановано спільне виробництво рухомого складу на основі співпраці «Укрзалізниці» з Крюківським вагонобудівним заводом та світовими компаніями. Стратегією заплановано до

кінця 2030 року мати в Україні 50 працюючих аеропортів. Міністерство наголошувало, що планує для реалізації таких амбітних планів активно використовувати найпередовіші світові моделі ДПП [130].

Результати здійсненого у квітні 2019 року Міністерством економічного розвитку і торгівлі України консенсус-прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019-2022 роки свідчать про позитивну динаміку, проте на економіку негативно впливатимуть дефіцит зовнішнього фінансування та звуження можливостей доступу до міжнародних кредитів і згорання іноземними компаніями інвестиційних планів. Внутрішніми ризиками для української економіки залишається високий рівень корупції, недостатньо швидке проведення реформ та посилення трудової міграції [151]. Ці прогнози підтверджують необхідність пошуку нових форм залучення зовнішніх та внутрішніх інвестицій, що посилює значення державно-приватного партнерства.

Зокрема, Україна вже має досвід успішних проектів, здійснених китайськими компаніями, наприклад днопоглиблення акваторій портів Південний і Чорноморськ компанією *China Harbour Engineering Company Ltd.* Наразі Україна продовжує отримувати від Китаю пропозиції щодо ДПП, особливо у соціально значущих для українців проектах. У рамках концепції впровадження «зелених» проектів на початку 2018 р. стало відомо, що представники корпорації *China Machinery Engineering Corporation* і керівництво міста Первомайський у Харківській області підписали інвестиційний меморандум щодо будівництва сонячної електростанції. В основі проекту лежить принцип державно-приватного партнерства, що, як очікується, приведе до подвоєння дохідної частини міського бюджету. Заплановано, що міська влада виділить земельну ділянку загальною площею 100 гектарів і передасть її в управління Первомайському КП «Тепломережі».

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на середину 2019 року на засадах ДПП було укладено 186 договорів, з яких реалізується 52 договори (35 – договорів концесії, 15 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 134 договори не реалізуються (4 договори – закінчено термін дії, 17 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконуються) [144].

Відповідно до світової бази PPP Knowledge Lab, що містить дані у розрізі країн про десять найбільших, а також десять останніх за терміном фінансового закриття проектів у сферах енергетики, ІКТ, транспорту, водопостачання та каналізації, в Україні за останні 10 років, в основному, реалізовувалися проекти у сфері відновлювальної енергетики [259]. Найбільшими за обсягами інвестицій були: вітряна електростанція ДТЕК Ботієво (2012 р., Запорозька обл., 458,0 млн дол.), вітряна електростанція Сиваш (2019 р., Херсонська обл., 428,5 млн дол.), сонячна електростанція Перово (2011 р., Сімферопольська обл., 411,8 млн дол.) та Нікопольська сонячна електростанція (2018 р., Дніпропетровська обл., 282,0 млн дол.). У 2019 році на території України досягли фінансового закриття дев'ять проектів ДПП у сфері сонячної та вітрової електроенергетики.

Фахівці зазначають, що передумовою успішних ДПП проектів є не тільки відповідна законодавча база, але й наявність потужного державного сектору, достатня гнучкість учасників проектів при ухваленні ключових рішень та максимальне їх стимулювання. Крім того, досягненню мети, безперечно, сприяють ретельне планування, зокрема із залученням експертів, створення належної юридичної і регуляторної бази, розробка заходів для максимального зниження ризиків і толерантність при управлінні ризиками, чітке дотримання учасниками ДПП проектів умов контрактів, ретельне прогнозування прибутковості [137].

Вкрай актуальним для проектів ДПП вбачається й встановлення системи компенсаторів і гарантій з боку держави на користь приватного партнера. Як правило, загальні компенсаторні механізми і гарантії передбачені в законодавчому порядку, але також непоодинокими є випадки, коли держава визначає ступінь підтримки кожного проекту своїм ситуаційним рішенням.

Експертами у сфері ДПП пропонується:

- створити Центр державно-приватного партнерства при уряді, а також регіональні центри ДПП, які допомагатимуть у підготовці та реалізації проектів;

- налагодити тіснішу співпрацю з Міжнародним центром ППП Європейської економічної комісії ООН (UNECE International PPP Centre of Excellence), з міжнародними фінансовими установами, такими як ЄБРР, Світовий банк, іншими міжнародними

організаціями для отримання фінансової і технічної підтримки проектів ДПП;

– підготувати кваліфікованих вітчизняних фахівців і експертів з питань розробки, реалізації та моніторингу проектів ДПП.

Наголошується, що для України важливо мати адекватні стимулюючі механізми для приватного інвестора щодо своєчасного старту реалізації проекту, оскільки в минулому багато проектів ДПП зупинялися поміж безвідповідальним концесіонером та безправним концесіодавцем і не доходили до реалізації. Ще одним актуальним питанням вважається слабка інформованість керівників територіальних громад щодо механізмів ДПП. В розвинених країнах саме регіональні концесіодавці спільно з потенційними концесіонерами є справжніми генераторами нових нестандартних підходів у ДПП. На наш погляд, ця проблема набуває особливого значення у зв'язку з реформою децентралізації та зростанням ролі місцевого самоврядування у забезпеченні розвитку територіальних громад.

Слід погодитися з оцінкою державно-приватного партнерства в Україні, наданою у контексті управління державними інвестиціями, де відмічається, що у сфері управління державними інвестиціями Україні бракує декількох ключових елементів, які класифікували б її як країну з кращою практикою у міжнародному контексті [29, с. 7]. Не вистачає стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування; ясності у визначенні того, які саме проектні пропозиції приватної компанії можуть розглядатися як об'єкти для державних інвестицій; стабільної нормативної бази для ДПП та чітких критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління проектами. Крім того, дуже важливо визнати, що проекти державно-приватного партнерства часто несуть фінансові ризики, й уряду необхідно створити можливість управляти ними для забезпечення відповідності цієї системи глобальному ринку ДПП. Таким чином, Україна має продовжити розвиток та проведення глибоких реформ у цій сфері. Мову маємо вести про публічно-приватне партнерство як соціальну інновацію, інституційне та організаційне поєднання ресурсів держави і бізнесу, їх рівноправні відносини, спрямовані на вирішення суспільних проблем.

РОЗДІЛ 4

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У КРАЇНАХ СНД

Лібералізація економіки та розвиток підприємництва у країнах Співдружності Незалежних Держав (СНД), а також пошук нових форм взаємодії держави та суспільства створюють умови для розвитку публічно-приватного партнерства, яке у цих країнах, за традицією, має назву державно-приватного партнерства.

Науковцями країн СНД, серед яких Є. Бурушко, Е. Дадеркіна, В. Карягін, О. Куніцька, А. Морова, А. Сачек, А. Тур, Д. Ярошевич, Г. Яшева (Білорусь), В. Чатинян (Вірменія), М. Бекмагамбетов, Е. Домалатов, Г. Казбеков, А. Тазабеков, Ш. Чиканаяв (Казахстан), Г. Калікова, М. Качкинбаева, Г. Кульнарлова (Киргизстан), Н. Перчинська (Молдова), О. Баженов, В. Варнавський, О. Воротніков, А. Кліменко, С. Кочеткова, В. Ліхачов, М. Матявіна, В. Міхєєв, В. Сазонов, А. Тимченко, В. Фадеєв, К. Шевьолкіна (Росія) та ін. як суттєва перепона для розвитку державно-приватного партнерства у своїх країнах називається відсутність досвіду у здійсненні ефективної взаємодії між державою та бізнесом, що вимагає вивчення та засвоєння уроків міжнародної практики у цій сфері. Системні помилки у процесі налагодження відносин публічного сектору з бізнесом викликають недовіру в інвесторів і не дають можливості здійснити потенційно вигідні й потрібні публічному власнику проекти. На заваді розвитку стає і відсутність відповідних повноважень в органів, що виступають однією із сторін партнерських відносин з бізнесом.

Аналіз практики та інституційного середовища ДПП у країнах-учасниках СНД підтверджує думку про суттєво різний рівень як сформованості нормативно-правового забезпечення, так і розвитку державно-приватного партнерства. Зокрема, у Молдові спеціальний закон про ДПП було прийнято ще у липні 2008 року, у Киргизстані – у травні 2009 року, проте вважається, що найінтенсивніше ДПП розвивається у Російській Федерації та Казахстані.

Важливим етапом на шляху становлення механізмів державно-приватного партнерства стало прийняття Міжпарламентською Асамблеєю держав – учасниць СНД у листопаді 2014 року модельного закону «Про публічно-приватне партнерство» [104].

Він був підготовлений з метою забезпечення однакового і системного регулювання публічно-приватних партнерств; підвищення рівня доступності та якості товарів, робіт, послуг, надання яких впливає з функцій і повноважень держав; підвищення бюджетної ефективності публічно-правових утворень держав; залучення інвестицій в економіку держав шляхом об'єднання ресурсів публічного та приватного партнерів для інвестування та реалізації проектів у різних сферах економіки; забезпечення справедливого розподілу ризиків при підготовці і реалізації проектів ППП; забезпечення гарантій прав і законних інтересів приватних партнерів, публічних партнерів, організацій, що здійснюють фінансування.

Безумовно, закон має рамковий характер і надає державам-учасникам приклад вирішення питань щодо змісту публічно-приватного партнерства, визначення основних понять, встановлення принципів, форм ППП, що є предметом першої глави закону. У документі послідовно розкриваються питання підготовки проекту ППП та прийняття рішення щодо його реалізації, змісту угоди ППП, процедури відбору приватного партнера для реалізації проекту ППП, правового статусу компанії публічно-приватного партнерства, а також уповноважених органів та організацій у сфері ППП.

Слід звернути увагу на використання у назві модельного закону слова «публічне», що, на нашу думку, означає певні методологічні зрушення у розумінні сутності такого партнерства. Означений підхід було позитивно оцінено учасниками міжнародної конференції з презентації закону, що відбулася у травні 2015 року у Мінську на базі Виконавчого комітету СНД [74]. Під час роботи конференції було обговорено перспективи розвитку законодавства про ДПП у контексті прийняття модельного закону та з урахуванням вже наявної практики реалізації проектів у країнах СНД. Своїм досвідом з учасниками конференції поділилися представники Європейського банку реконструкції та розвитку. Було привернуто увагу до питання відповідності положень модельного закону вимогам міжнародних інвесторів щодо нормативної бази у сфері ППП. На конференції також були розглянуті пропозиції з імплементації норм модельного закону у національне законодавство Білорусі, Російської Федерації, Молдови та України.

У травні 2016 року Міжпарламентською Асамблеєю СНД з метою імплементації принципів та окремих положень модельного закону та розвитку законодавства держав-учасниць було затверджено Коментар до модельного закону «Про публічно-приватне партнерство». Коментар містить короткий огляд практики та поточного стану реалізації проектів державно-приватного партнерства у таких державах учасницях, як Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан та Україна. У ньому відзначено, що, незважаючи на численні виступи представників держав - учасниць СНД щодо необхідності розвивати інститут ППП і заяви про реалізацію інфраструктурних проектів на засадах ППП, насправді у більшості країн потенціал розвитку публічно-приватного партнерства, на жаль, достатньою мірою не реалізований. Модельний закон, закріпивши найважливіші міжнародно визнані принципи ППП, повинен сприяти популяризації такого механізму інвестиційної взаємодії та реалізації більшої кількості проектів ППП у державах-учасницях. Підготовку модельного закону було охарактеризовано як амбіційний і надзвичайно важливий крок на шляху до удосконалення правового регулювання інституту ППП на пострадянському просторі [56].

З 1 січня 2015 року декількома державами-учасницями СНД було створено Євразійський економічний союз (ЄАЕС), до якого увійшли Республіка Вірменія, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, Киргизька Республіка та Російська Федерація. Союз був створений з метою всебічної модернізації, кооперації та підвищення конкурентоспроможності національних економік і створення умов для стабільного розвитку в інтересах підвищення життєвого рівня населення держав-членів. Зрозуміло, що у рамках ЄАЕС посилюється прагнення проводити спільну економічну політику, у тому числі у сфері державно-приватного партнерства.

Консолідації зусиль у цьому напрямку сприяє Євразійська економічна комісія, в якій при Департаменті розвитку підприємницької діяльності було створено Експертну групу з розвитку механізмів ДПП в рамках ЄАЕС. Вже на першому її засіданні у липні 2015 році було прийнято протокольне рішення про сприяння формуванню єдиного інституційного середовища у сфері ДПП й надання пропозицій щодо уніфікації та гармонізації відповідної нормативно-правової бази держав-членів ЄАЕС.

25 травня 2016 року в Астані між Євразійською економічною комісією та інститутами розвитку ДПП держав-членів ЄАЕС (Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки Республіки Білорусь, ТОВ «Центр супроводу проєктів державно-приватного партнерства» (Республіка Казахстан), Агентство з просування інвестицій при Міністерстві економіки Киргизької Республіки, Центр розвитку державно-приватного партнерства й Федеральний центр проєктного фінансування (Російська Федерація)) було підписано Меморандум про співпрацю. Сторони висловили намір здійснювати співробітництво за такими напрямками, як проведення спільних аналітичних досліджень з широкого кола питань державно-приватного партнерства, підготовка пропозицій щодо реалізації проєктів ДПП у рамках Союзу, щодо вдосконалення та гармонізації законодавства держав-членів у сфері ДПП, а також за іншими напрямками, що становлять взаємний інтерес. У рамках реалізації меморандуму сторонами можуть бути підготовлені щорічні програми співробітництва, в тому числі плани проведення спільних заходів [76].

Євразійською економічною комісією було підготовлено ряд інформаційно-методичних матеріалів, які узагальнюють досвід держав-членів ЄАЕС у сфері державно-приватного партнерства та надають практичні рекомендації, як публічним, так і приватним партнерам: «Державно-приватне партнерство у країнах Євразійського економічного союзу. Практичне керівництво для інвесторів» (2017), «Оцінка ефективності проєктів ДПП порівняно з іншими формами реалізації інфраструктурних проєктів у країнах – учасниках ЄАЕС» (2018), «Інститути розвитку держав – членів Євразійського економічного союзу» (2018), «Особливості відбору приватного партнера у ДПП-проєктах у країнах ЄАЕС» (2018).

Таким чином, можна констатувати, що у рамках СНД послідовно проводиться координаційна робота щодо розвитку державно-приватного партнерства, яка посилилася зі створенням Євразійського економічного союзу.

4.1. Республіка Білорусь на шляху розвитку державно-приватного партнерства

Білорусь вигідно відрізняється від багатьох пострадянських республік достатньою стабільністю економіки та поступовим зростанням рівня життя населення, хоча це й поєднується з

гальмуванням демократичних реформ та збереженням суттєвої ролі держави у суспільному виробництві. З набуттям незалежності країна почала поступовий перехід від планової до ринкової економіки, при цьому головним пріоритетом було уникнення шоккових реформ та їх негативних наслідків для населення, збереження наявного виробничого потенціалу. На даний час Білорусь декларує дотримання моделі соціально орієнтованої ринкової економіки, але особливості її розвитку впродовж останніх майже тридцяти років призвели до відставання у становленні приватного сектору та ринкових механізмів регулювання. Тому питання реальної співпраці з приватним бізнесом, залучення його до вирішення економічних проблем держави на засадах рівноправного партнерства тривалий час просто не виникали.

Втім, на початку 1990-х років умови можливої співпраці між державою і бізнесом визначалися законом від 29 травня 1991 року «Про інвестиційну діяльність у Республіці Білорусь» й законом від 14 листопада 1991 року «Про іноземні інвестиції на території Республіки Білорусь», якими регулювалися питання здійснення інвестицій, в тому числі у формі концесій. Через десять років, враховуючи практику застосування цих законів, у червні 2001 року замість них був прийнятий Інвестиційний кодекс Республіки Білорусь, який встановив особливості інвестиційної діяльності на основі концесій, а також укладення інвестиційних договорів між Республікою Білорусь та інвесторами (для реалізації окремих інвестиційних проєктів, що мають важливе для економіки країни значення). Деякі правові норми, що стосуються форм взаємодії держави та бізнесу, містилися і в Цивільному кодексі Республіки Білорусь від 1998 року (договори підряду, оренди, поставки для державних потреб та ін.).

Незважаючи на законодавче закріплення механізму концесії, фактично він на практиці не застосовувався. У 2008 році на державному рівні була зроблена спроба залучити інвестиції на умовах концесії під розробку деяких родовищ корисних копалин, включаючи залізну руду, гіпс, бетонітові глини, але вона залишилася безрезультатною [16].

У подальшому, у 2009 році, з метою стимулювання залучення інвестицій було прийнято декрет президента Республіки Білорусь від 06.08.2009 р. №10 «Про створення додаткових умов

для інвестиційної діяльності в Республіці Білорусь», яким встановлювався пільговий правовий режим здійснення інвестицій на основі інвестиційного договору між державою та інвестором. Варто зазначити, що залучення інвестицій в рамках інвестиційних договорів було націлене більшою мірою на проекти у виробничих галузях. Розвиток громадської інфраструктури здійснювався державою із залученням бюджетних коштів.

Першим реальним кроком на шляху становлення інституту державно-приватного партнерства у Білорусі стало традиційне послання президента народу і Національним зборам 20 квітня 2010 року, в якому була озвучена необхідність розвитку нових форм взаємодії бізнесу і держави. У наступних посланнях це питання також порушувалося, підкреслювалася важливість такого інституту для Республіки Білорусь, говорилося, що це спільна і відповідальна участь в побудові заможної і процвітаючої країни.

Ці ідеї знайшли відображення і в Директиві Президента Республіки Білорусь від 31 грудня 2010 р. № 4 «Про розвиток підприємницької ініціативи і стимулювання ділової активності в Республіці Білорусь», де ставилося конкретне завдання сформувати правову базу, що стимулюватиме розвиток у державі механізмів державно-приватного партнерства.

Стратегічним документом, що визначив формування ДПП як одного з ключових напрямів діяльності влади на наступні п'ять років, стала програма діяльності уряду Республіки Білорусь на 2011-2015 роки, затверджена постановою Ради міністрів у лютому 2011 року, в якій відзначалася необхідність підтримки підприємництва, підвищення ефективності управління державним майном, вдосконалення форм і методів державного регулювання економічних відносин, створення механізмів державно-приватного партнерства [122]. Крім того, у постанові Ради міністрів від травня 2011 року «Про Державну програму інноваційного розвитку Республіки Білорусь на 2011-2015 роки» було визначено необхідність підготовки закону про ДПП з метою, зокрема, його розвитку у науково-технічній та інноваційній сферах, залучення суб'єктів підприємницької діяльності до складу виконавців державних науково-технічних програм.

У цей період білоруські науковці стверджували, що Білорусь перебуває на самому початку шляху формування ефектив-

ної системи державно-приватного партнерства. Незважаючи на визначення інституту ДПП як стратегічного напрямку розвитку економіки, спеціальна і детальна правова регламентація його була відсутня, як і системні наукові розробки цієї проблематики [61, с. 74]. Державі рекомендувалося проявити готовність фінансово брати участь у проєктах ДПП, оскільки приватний сектор не має достатнього капіталу для великих інфраструктурних проєктів; у зв'язку з цим пропонувалося передбачити поділ часток участі в проєкті між декількома учасниками з приватного сектору. Варто було б передбачити механізми державного гарантування фінансування, що залучається, можливості надання певних пільг приватним інвесторам, зокрема субсидування процентних ставок за кредитами та ін. [18, с. 10].

У 2012 році, на прохання уряду Білорусі, Європейська економічна комісія ООН здійснила оцінку готовності країни до започаткування ППП. Місія *UNECE* відвідала Мінськ для проведення консультацій із зацікавленими сторонами та для збору інформації для підготовки проєкту звіту, який був наданий уряду у травні 2012 року. Висновки та рекомендації щодо політики ППП, включені до проєкту звіту, були обговорені на семінарі у Мінську в липні 2012 року. Остаточний звіт був поданий у лютому 2013 року, і після цього у рамках експертної мережі *UNECE* було ще проведено його оцінку відомими практиками ППП.

Однією з фундаментальних рекомендацій, зроблених Європейською економічною комісією, була необхідність розбудови спроможності та навчання на різних рівнях для підвищення потенціалу державних службовців та інших зацікавлених сторін для реалізації життєздатних інфраструктурних проєктів за моделлю ППП. Крім того, зазначалася необхідність створення національного підрозділу державно-приватного партнерства.

Одночасно, оцінка середовища для розвитку ППП у Республіці Білорусь була проведена Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*), при цьому держава зайняла найнижче місце серед 25 країн Східної Європи та СНД і передостаннє місце серед 58 країн світу, в яких проводилася така оцінка [203, с. 35]. У звіті зазначалося, що у державі існують правові механізми, що дозволяють реалізовувати концесії та подібні до ППП проєкти, відомі як інвестиційні угоди, але у Білорусі немає конкретного

закону про ППП. Загальні положення щодо зазначених угод прописані в Інвестиційному кодексі, однак умови визначаються для кожного проекту та вимагають затвердження президентом. Інвестиційний кодекс не передбачає укладення угод про концесію на регіональному рівні, хоча інфраструктурні проекти у формі ППП щодо комунальної власності теоретично можуть реалізовуватися через механізм інвестиційного договору. Згідно з даними Світового банку, Білорусь не впроваджувала жодних ППП у період з 2001 по 2011 рік, проте залучення приватного сектору в інфраструктуру забезпечувалася через продаж активів, насамперед в енергетичному секторі.

Відповідно, індекс *Infrascope* Білорусі у 2012 році склав 10,3 балів (зі 100 можливих) з результатами за окремими напрямками, поданими на рис. 4.1.

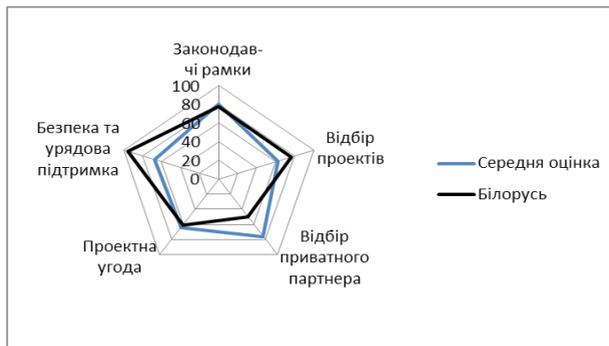


Рис. 4.1. Результати оцінки середовища для розвитку ППП Республіки Білорусь та країн СЄСНД у 2012 році [203, с. 35]

Як позитивний момент, експертами *EIU* визначалася наявність в урядових структурах певної технічної обізнаності щодо розвитку інфраструктури. Проте значно більше було відмічено слабких сторін. Зокрема, правові положення та підготовчі процедури, що застосовувалися до потенційних проектів ППП на національному та місцевому рівнях, були громіздкими. Не визначені були інституційні ролі для планування та впровадження проектів, бракувало специфічних знань щодо розподілу ризиків, обліку та фінансового планування угод. Процеси відбору проєк-

тів не були достатньо прозорими, а результати – не зовсім справедливими. Методи встановлення тарифів не сприяли проектам ППП, а діючий механізм субсидій спотворював ринок комунальних послуг. Найголовніше, що у Білорусі було відзначено небажання прискорювати політичні реформи, необхідні для ефективної реалізації публічно-приватного партнерства.

Перелік проблем щодо розвитку ДПП доповнювали і білоруські науковці. Так, відмічалось, що нормативні документи щодо концесій та інвестиційних договорів слабо застосовуються на практиці, оскільки не вистачає необхідних підзаконних актів – інструкцій, положень, форм типових договорів тощо. Вкрай незначною була кількість фахівців у сфері ДПП, яких лише з 2012 року почали готувати освітні установи. Не проводилося підвищення кваліфікації державних службовців, а здійсненню консультаційної підтримки на регіональному та місцевому рівнях не надавалося належної уваги. Була відсутня інституційна структура підтримки державно-приватного партнерства - відповідальні органи влади, фінансово-гарантійні установи, незалежні організації для проведення експертизи проектів і консалтингу та ін. [163, с. 164].

Тому надзвичайно корисним для Білорусі став дворічний проект нарощування національного потенціалу у сфері застосування механізмів ППП загальною вартістю у 1,1 млн євро, профінансований спільно Європейським Союзом та Програмою розвитку ООН (ПРООН). Він був реалізований впродовж двох років (2013-2015) за суттєвої підтримки Міжнародного центру передового досвіду Європейської економічної комісії ООН. У зв'язку з цим СЕК ООН у липні 2013 року уклала інституційну угоду з ПРООН для надання допомоги у досягненні основних цілей проекту, серед яких:

- підвищення спроможності та навчання учасників публічно-приватного партнерства розробці та реалізації проектів;
- розвиток механізмів публічно-приватного партнерства у Білорусі;
- створення умов для залучення приватного капіталу й управлінських навичок в інфраструктурній галузі за допомогою впровадження механізму ідентифікації, відбору, оцінки та обґрунтування пілотних проектів.

Передбачалося, що проект сприятиме узагальненню та поширенню у Республіці Білорусь кращого міжнародного досвіду реалізації проектів ППП в інфраструктурних галузях; вдосконаленню законодавчої бази та створенню інституційної основи для реалізації проектів публічно-приватного партнерства; визначенню пріоритетних напрямів і оптимальних форм публічно-приватного партнерства при реалізації інфраструктурних проектів; створенню Національного плану розвитку інфраструктури Республіки Білорусь та ін. [294].

Впродовж 2013 року у Білорусі замість Інвестиційного кодексу було розроблено й прийнято закон «Про інвестиції», яким встановлювалися умови інвестиційної діяльності у республіці, та закон «Про концесії», який визначав умови укладення та виконання концесійних угод [100]. Відповідно до останнього закону, концедентами можуть бути Республіка Білорусь та адміністративно-територіальні одиниці, від імені яких виступають концесійні органи. Концесіонерами можуть бути інвестори, за винятком державних юридичних осіб, які уклали концесійний договір. Об'єктами концесії можуть виступати об'єкти, що становлять відповідно до Конституції Республіки Білорусь виключну власність держави (надра, води, ліси), об'єкти, що знаходяться тільки у власності держави, а також види діяльності.

Для забезпечення повноцінного функціонування закону про концесії у подальшому були прийняті такі підзаконні акти, як постанови Ради міністрів Республіки Білорусь про порядок визначення стартового розміру разового платежу за об'єктами концесії; про порядок організації та проведення конкурсу з вибору інвестора для укладення концесійного договору; про концесійні органи, уповноважені на укладання відповідних угод та ін.

З 2014 року у Білорусі розпочався процес формування інституційної структури підтримки розвитку державно-приватного партнерства. У квітні того року був створений Центр державно-приватного партнерства (центр ДПП) на майданчику Науково-дослідного економічного інституту Міністерства економіки. Пізніше, у 2016 році, з метою підвищення потенціалу Центру й ефективності його взаємодії з державними органами з питань залучення інвестицій в Республіку Білорусь, він був перенесений до структури державної установи «Національне агентство інвестицій та приватизації».

До основних функцій Центру ДПП належать:

- проведення оцінки пропозицій про реалізацію проектів ДПП;

- розробка та актуалізація спільно з органами державного управління Національної інфраструктурної стратегії Республіки Білорусь;

- консультування органів державного управління та приватного бізнесу з питань ДПП й стратегічного інвестування з метою розвитку інфраструктури;

- участь у вдосконаленні нормативно-правової бази у сфері ДПП;

- поширення актуальної та достовірної інформації про розвиток ДПП у Республіці Білорусь серед зацікавлених сторін;

- підвищення кваліфікації представників органів державного управління, організацій та інших зацікавлених осіб у реалізації проектів ДПП;

- формування ринку проектів ДПП в Республіці Білорусь;

- забезпечення міждержавного обміну досвідом щодо розвитку ДПП, у тому числі участь в експертних робочих групах.

Постановою Ради міністрів Республіки Білорусь у травні 2014 року була створена Міжвідомча інфраструктурна координаційна рада – постійно діючий колегіальний орган для координації питань довгострокового розвитку інфраструктури, у тому числі на принципах державно-приватного партнерства. У 2015 році рішенням цієї ради була затверджена Національна інфраструктурна стратегія на 2016-2030 роки, що відображала інфраструктурну потребу країни та розрив бюджетного фінансування на довгострокову перспективу. У 2017 році зазначена стратегія була актуалізована. На основі стратегії був розроблений Національний інфраструктурний план з виділенням ТОП-100 проектів, серед яких 52 належали до соціальної сфери, 19 – до сфери транспорту, 12 – до житлово-комунальної сфери, 5 – до енергетики, 5 проектів – до інших сфер. Визначалися також пілотні проекти для можливої реалізації на принципах ДПП:

- реконструкція автомобільної дороги М-10;

- будівництво автомагістралі у м. Гомель з будівництвом моста та п'яти шляхопроводів;

- будівництво Бешенковицької ГЕС на р. Західна Двіна;

- будівництво сміттєпереробного заводу в м. Бобруйськ;
 - реконструкція комплексу медичних будівель у м. Гродно;
 - будівництво дитячих дошкільних закладів у Мінській області;
- проектування і будівництво станції швидкої допомоги у м. Барановичі [85].

Міністерство економіки було визначено основним органом з реалізації державної політики у сфері державно-приватного партнерства і координації відповідної діяльності держорганів, а також місцевих виконавчих та розпорядчих органів. До його повноважень також входить встановлення вимог до техніко-економічного обґрунтування проектів ДПП та методики оцінки пропозицій щодо реалізації таких проектів.

У реалізації конкретних проектів, крім міністерства економіки, беруть участь також міністерство фінансів та Державний комітет з майна Республіки Білорусь.

Закон «Про державно-приватне партнерство», що був прийнятий у грудні 2015 року і набув чинності з 2 липня 2016 року, створив належне правове поле для розвитку державно-приватного партнерства у Білорусі [93]. ДПП у ньому визначається як юридично оформлене на певний термін взаємовигідне співробітництво державного та приватного партнерів з метою об'єднання ресурсів і розподілу ризиків, що відповідає законодавчо визначеним цілям, завданням і принципам. У законі було враховано положення Модульного закону «Про публічно-приватне партнерство», підготовленого у рамках СНД.

Зазначеним законом регулюються зобов'язання державного й приватного партнерів за угодою про ДПП, правовий режим об'єктів інфраструктури та іншого майна, переданого приватному партнеру для виконання угоди про ДПП, джерела фінансування угоди, відшкодування витрат і отримання прибутку (доходів) приватного партнера, гарантії прав партнерів. У законі зазначено, що у рамках угоди про ДПП приватний партнер може здійснювати проектування, зведення та/або реконструкцію, реставрацію, ремонт, модернізацію, а також технічне обслуговування та/або експлуатацію об'єкта інфраструктури. Приватним партнером з метою виконання угоди може бути створена комерційна організація відповідно до законодавства Республіки Білорусь.

Угода про державно-приватне партнерство укладається за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до рішення про реалізацію проекту ДПП. Таке рішення приймається, залежно від специфіки й масштабу проекту, а також належності інфраструктури, президентом або Радою міністрів або місцевою радою депутатів.

Основні відмінності угод про ДПП від інших механізмів здійснення інвестицій у Республіці Білорусь, згідно із законом, полягають у тому, що:

- держава і приватний сектор виступають як рівноправні партнери;

- держава може здійснювати свій внесок у проект ДПП у вигляді звільнень від тих чи інших обов'язків, встановлених для стандартних умов господарювання, що оцінюються у вартісному вимірі, та/або платежів з бюджету;

- держава виплачує винагороду приватному партнеру в рамках проекту ДПП;

- проекти ДПП можуть пропонуватися приватним ініціатором, виходячи із стратегічних програмних документів, Національної інфраструктурної стратегії.

Урядом Республіки Білорусь своєчасно були підготовлені підзаконні нормативні документи, що роз'яснювали та доповнювали положення закону про державно-приватне партнерство. Так, у липні 2016 року Радою міністрів було видано дві постанови. Першою – «Про заходи щодо реалізації Закону Республіки Білорусь від 30 грудня 2015 року «Про державно-приватне партнерство» – було затверджено порядок підготовки, розгляду та оцінки пропозицій про реалізацію проектів ДПП; порядок організації й проведення конкурсу з відбору приватного партнера для укладення договору про ДПП; порядок ведення Державного реєстру угод про ДПП. У другій постанові – «Про проекти державно-приватного партнерства» – були визначені: форма концепції проекту ДПП й вимоги до неї, вимоги до техніко-економічного обґрунтування пропозицій щодо реалізації проекту, форма паспорта проекту ДПП, вимоги до конкурсної документації, інструкція щодо методики оцінювання пропозицій про реалізацію проектів ДПП.

Вищезазначені суттєві зрушення в інституціоналізації сфери державно-приватного партнерства у Республіці Білорусь мали

наслідком значне покращення оцінок, наданих країні з боку міжнародних інституцій (рис. 4.2). Можна констатувати, що з п'яти показників оцінювання три відповідають середньому рівню, а найнижчі бали пов'язані з особливостями розвитку білоруської економіки з точки зору становлення ринкових відносин.

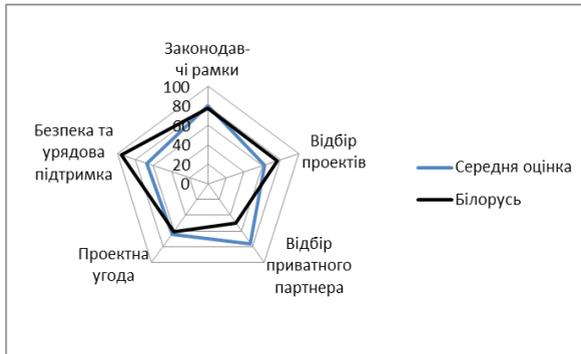


Рис. 4.2. Результати оцінювання середовища для розвитку ППП у Білорусі та у країнах СЕЦАПСС у 2016 році [204, с. 23]

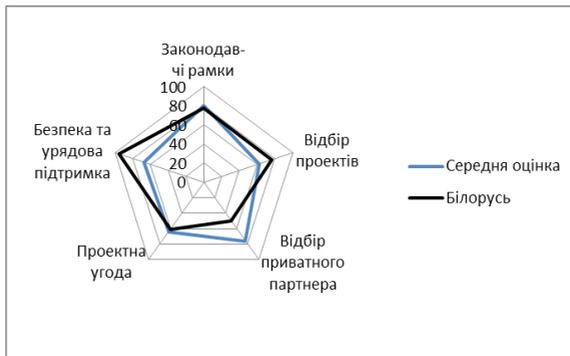
Водночас, Аналітична група журналу «Економіст» визначила певні, все ще існуючі, бар'єри для розвитку ППП. Зокрема, експерти звернули увагу, що у системі ППП відсутні такі ключові елементи, як національні засоби підготовки проектів та фонди для їх реалізації, надійне фінансове забезпечення та незалежний контроль. Існуюче законодавство не розглядає проекти управління об'єктами соціальної сфери (без інвестиційної складової) як ППП. Складність публічно-приватного партнерства порівняно зі звичайними формами реалізації інфраструктурних проектів зменшує його переваги в очах деяких відповідальних осіб [204, с. 24].

Деякі міркування додані і в огляді Європейського банку реконструкції і розвитку (2017-2018 рр.). Так, фахівці ЄБРР відмічають, що, зважаючи на правову культуру країни, інституційна база ППП передбачає занадто багато учасників процедури оцінки та затвердження проектів, при цьому роль підрозділу ППП не з'ясована. Однією з головних проблем білоруського законодавства вважається відсутність гармонізації між законом про ДПП, законом про концесії, законом про інвестиції та законом про державні

закупівлі. Це потенційно створює ризик помилок при визначенні правильної правової основи для вибору приватного партнера. Потребують певного уточнення і роз'яснення такі питання, як правила виконання підготовчих робіт та відбору проектів, тендерного процесу та реєстрації угод ППП.

У цілому ж, ЄБРР констатує, що у багатьох аспектах білоруський закон про ДПП відповідає кращим світовим практикам, про що свідчать сформовані ними оцінки, подані на рис. 4.3.

Рис. 4.3. Результати оцінки відповідності білоруського



закону про ДПП міжнародним стандартам [265, с. 36]

Аналогічної думки дотримується і Світовий банк у своєму дослідженні 2017 року. Спроможність Білорусі щодо підготовки, забезпечення та управління договорами публічно-приватного партнерства, порівнюючи із середніми показниками країн Європи та Центральної Азії (ЄЦА), була оцінена таким чином: підготовка угод – 75 балів (при середньому рівні по ЄЦА – 50), забезпечення ППП – 53 бали (при середніх 67), управління проектами – 60 балів (при середніх 52), робота з ініціативними пропозиціями бізнесу – 58 балів (при середніх 53) [262, с. 85].

Таким чином, досвід Білорусі дозволяє зробити висновок, що за наявності політичної волі можливо забезпечити цілеспрямоване формування середовища функціонування державно-приватного партнерства й у стислі строки створити належні умови для його розвитку. Країна вміло адаптувала міжнародний досвід до власних реалій, використала можливості проектної допомоги

й навчання, чим відкрила шлях до підготовки і реалізації успішних проектів ДПП. На часі створення так званого «конвеєру розробки проектів» (англ. *project pipeline*), на чому наполягають міжнародні консультанти.

Перші спроби підготовки пілотних проектів для реалізації у форматі ДПП виявили деякі слабкі місця профільного закону. Тому на початку 2018 року у Білорусі було прийнято закон «Про внесення змін та доповнень у деякі закони Республіки Білорусь з питань державно-приватного партнерства» [91], який набув чинності у лютому 2019 року.

До найбільш суттєвих змін відносилося таке. Було розширено сферу застосування механізмів державно-приватного партнерства. Зокрема, тепер ДПП може використовуватися й по відношенню до об'єктів інфраструктури у сфері інформаційних та телекомунікаційних технологій. Більше того, проекти ДПП можуть бути реалізовані із залученням інфраструктурних об'єктів, що знаходяться у власності приватного бізнесу.

Було змінено визначення приватного партнера: встановлено, що це комерційна організація, створена відповідно до законодавства Республіки Білорусь, або індивідуальний підприємець. При цьому учасниками конкурсу, як і раніше, можуть виступати іноземні організації, але у разі перемоги вони повинні створити білоруську комерційну організацію, яка і стане приватним партнером. Крім того, поряд з двоетапним конкурсом була передбачена можливість проведення трьохетапного конкурсу (попередній відбір, консультації з включеними до списку учасниками, визначення переможця). Проведення консультацій здійснюється комісією на підставі рішення про реалізацію проекту ДПП з метою можливої зміни умов його реалізації.

Було також значно збільшено термін для укладення угоди про ДПП. З урахуванням реальної ситуації, на заміну раніше встановленому строку у 20 календарних днів передбачено термін до 12 місяців з дня визначення переможця конкурсу. Встановлено додаткові гарантії для приватного партнера в частині ризиків довгострокового фінансування, у разі дотримання ним умов угоди про ДПП й не настання форс-мажорних обставин. Крім того, приватному партнеру гарантується можливість самостійно визначати

постачальників товарів, виконавців робіт, послуг з метою реалізації проекту незалежно від джерел фінансування [153].

Отже, на початок 2019 року в Білорусі було укладено одну концесійну угоду та 1080 інвестиційних договорів, частина з яких передбачала розвиток громадської інфраструктури. За визначеними урядовою програмою семи пілотними проектами велася активна робота, причому щодо деяких з них підготовка була суттєвою. Насамперед, це реконструкція автомобільної дороги М10: кордон Російської Федерації (Селище)-Гомель-Кобринь завдовжки 85,25 км зі збільшенням кількості смуг руху та наступним технічним обслуговуванням. Орієнтовна вартість проекту – 200 млн дол. США. Державним партнером виступає міністерство транспорту та комунікацій. У квітні 2019 року було оголошено про початок попереднього відбору учасників, а у вересні відбулося відкриття конвертів з вісьмома пропозиціями компаній з Китаю, Туреччини, Кореї та Росії. Конкурс за цим проектом буде проводитися у три етапи.

За проектом будівництва дитячих дошкільних закладів у Мінському районі, який буде реалізовуватися за моделлю *DBFO* й початкова вартість якого оцінюється у 13 млн дол., вже розроблена проектно-кошторисна документація, відведені земельні ділянки під проектування та будівництво дошкільних установ, проведена оцінка технічної можливості реалізації проекту. Щодо проекту будівництва Бешенковицької ГЕС (33 МВт-130 млн кВт/ч) на річці Західна Двіна орієнтовною початковою вартістю 186 млн дол., то тут проведені гідрологічні розвідка і розрахунки, інженерно-геологічні, топографічні, лінійні, ботаніко-культуртехнічні розвідки, розрахунок основних техніко-економічних показників, ведеться пошук позабюджетних коштів для фінансування розробки проекту [20].

Продовжується і співпраця Білорусі з міжнародними інституціями. У вересні 2019 року відбувся тижневий робочий візит до Мінська групи фахівців Світового банку з метою реалізації проекту технічної допомоги у рамках Програми на підтримку розвитку приватного сектору в Республіці Білорусь, що фінансується за рахунок коштів трастового фонду ЄС. Основними партнерами за цим компонентом Програми виступають Національне агентство інвестицій та приватизації й Міністерство економіки. За підсум-

ками зустрічі Мінський облвиконком висловив свою готовність взаємодіяти з консультантами Світового банку, надаючи всіляке сприяння для успішного завершення проекту з будівництва трьох дошкільних установ у регіонах Мінської області, а також висловив свої побажання щодо реалізації інших соціально орієнтованих проектів за механізмом ДПП. З міністерством охорони здоров'я і Міністерством житлово-комунального господарства було досягнуто домовленостей щодо перспективних напрямів розвитку ДПП у відповідних сферах та визначено потенційні проекти, які можуть бути реалізовані у форматі державно-приватного партнерства [13].

Варто зазначити, що у республіці продовжують діяти фактори, що стримують розвиток державно-приватного партнерства. Серед них: відсутність достатньої кількості потенційних внутрішніх учасників проектів ДПП – національних компаній різного профілю, різноманітних фінансових установ, експертних центрів тощо; низький кредитний рейтинг Республіки Білорусь; інші економічні проблеми, що характерні для багатьох країн пострадянського простору. Втім, активна робота над національним законодавством, формування інституційних інструментів розвитку ДПП й початок реалізації пілотних проектів свідчать про хороші перспективи державно-приватного партнерства у Республіці Білорусь.

4.2. Досвід Республіки Казахстан із застосування державно-приватного партнерства для розвитку національної економіки

Порівняно з більшістю країн-членів СНД, для Республіки Казахстан характерний більш високий рівень розвитку державно-приватного партнерства. Певним чином це пояснюється особливостями економічного розвитку цієї найбільшої економіки Центральної Азії. Починаючи із середини 1990-х років Казахстан пройшов через тривалий період стійкого зростання з упевненим підвищенням величини валового внутрішнього продукту на душу населення. Це сприяло поліпшенню соціально-економічних умов життя громадян країни, знизило рівень бідності та підвищило ринкову активність. Основним локомотивом розвитку країни став

масштабний експорт мінеральних і енергетичних ресурсів, насамперед нафти. Втім, економічне зростання гальмувалося застарілою виробничою інфраструктурою, модернізацію якої найбільш ефективно можна було провести через залучення вітчизняних та зарубіжних приватних інвестицій, а також компетенцій приватного бізнесу. Проте тривалий час однією з основних перешкод на цьому шляху була недосконалість відповідного законодавства.

Перший закон у цій сфері – «Про концесії у Республіці Казахстан», який було прийнято у грудні 1991 року, був спрямований на регулювання адміністративних, економічних та правових аспектів договорів концесії лише для іноземних інвесторів. Крім того, концесія визначалася у ньому тільки крізь призму договору оренди або майнового найму. Першими контрактами, в яких містилися відносини концесії, стали проекти з передачі в оренду на основі угод про розподіл продукції родовищ «Тенгіз» та «Карачаганак», передачі в управління АТ «Інтергаз Центральна Азія» газотранспортної системи Казахстану, а також передачі у концесію Шульбінської, Усть-Каменогорської та Бухтармінської міських електростанцій. Але вже у квітні 1993 року вищезазначений закон був визнаний таким, що втратив чинність.

Незважаючи на відсутність будь-якого законодавчого акта про концесії, у 2005 році у Казахстані було започатковано ще два концесійні проекти на основі загальних положень Цивільного кодексу: були укладені договори на будівництво та експлуатацію залізниці Чарськ (Шар) – Усть-Каменогорськ (Оскемен) і будівництво та експлуатацію міжрегіональної лінії електропередач Північний Казахстан – Актюбінська область [49].

Особливо велика увага була прикута до першого проекту, що вважався «першопрохідцем» на новому етапі розвитку концесій у Казахстані. Протяжність залізниці Шар - Оскемен становила майже 150 км і за прогнозами фахівців обсяг вантажоперевезень на 2010 рік по цій лінії планувався до 11,2 млн тонн/рік. Строк дії цієї концесійної угоди було визначено у 23 роки, до 2009 року – будівництво, до 2028 р. – експлуатація. Після цього терміну і відшкодування своїх витрат концесіонер «Досжан темір золи» повинен був передати цю ділянку державі. Кошти на будівництво залучалися через концесіонера інвестиційним фондом Казахстану, у тому числі й ресурси пенсійних фондів [48, с. 18].

Отже, вже на той час у державі сформувалося достатньо повне розуміння державно-приватного партнерства. Зокрема, А. Шалабекова відзначала: «Основна ідея ДПП полягає не тільки у залученні приватного сектору (приватного капіталу) для фінансування інвестиційних проектів на основі доходів, що отримуються від подальшої експлуатації тієї чи іншої інфраструктури, але більшою мірою – у залученні знань і досвіду управління, нагромадженого в приватному секторі, для реалізації та подальшої експлуатації об'єктів державної інфраструктури більш ефективними методами впродовж усього терміну дії зазначеної угоди. Таким чином, у змістовній частині державно-приватного партнерства закладено не стільки спільне фінансування та/або створення (модернізація) тієї чи іншої інфраструктури, скільки задоволення попиту на ті чи інші послуги, що нею надаються» [156, с. 22].

Економічна співпраця державного та приватного партнерів розумілася як інституційний й організаційний альянс з метою реалізації масштабних, національних і міжнародних, суспільно значущих проектів у широкому спектрі діяльності. Наголошувалося, що механізм ДПП дозволяє гармонійно розподілити ролі між органами державної влади і приватними структурами на досить тривалий час. Основною формою реалізації ДПП на той час називалася концесія.

Для уникнення законодавчих обмежень та проблем, що виникали у Казахстані з реалізацією проектів ДПП, у липні 2006 року був прийнятий новий (і досі діючий) закон «Про концесії», основним здобутком якого була можливість залучати до реалізації концесійних проектів юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, зареєстрованих у Республіці Казахстан [101]. Законом було визначено правові умови концесії, види державної підтримки концесіонера і регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі укладання, виконання та припинення договорів концесії. По суті, це був перший нормативний акт, що регулював у Казахстані відносини у сфері державно-приватного партнерства.

Концесія є формою ДПП, яка належить до найбільш складних і капіталомістких проектів у сфері інфраструктури. Відповідно до закону «Про концесії» концесіонер зобов'язується за свій рахунок створити та/або реконструювати визначене цим договором майно, право власності на яке належить або буде належа-

ти концеденту, а також здійснювати діяльність з використанням (експлуатацією) цього майна, яке надається йому з цією метою у володіння й користування на визначений договором строк. Договір є строго двостороннім, причому концедентами виступають державні органи Республіки Казахстан. Об'єктом концесії можуть виступати об'єкти соціальної інфраструктури та життєзабезпечення (тобто об'єкти, що використовуються для задоволення суспільних потреб, забезпечення яких покладено на державні органи) в усіх галузях (сферах) економіки, включені до відповідного переліку. Договір концесії укладається на строк до тридцяти років.

У той період науковці і практики пропонували використання державно-приватного партнерства у різних сферах інфраструктури, але найбільш актуальними ці проблеми були у транспортній галузі. Однією з таких пропозицій було створення транспортно-логістичних центрів (ТЛЦ), які збиралися використовувати для вирішення логістичних проблем регіонів відносно оптимізації руху товаротранспортних потоків. Підкреслювалося, що ДПП базується на розподілі функцій: приватний оператор мав намагатися оптимізувати свої фінансові ресурси шляхом забезпечення необхідного обсягу та якості послуг, а за державою залишався контроль якості транспортно-логістичного обслуговування. При цьому враховувався досвід Росії, де створення ТЛЦ без участі держави призвело до зниження якості відповідних послуг. Аналізувалися переваги та проблеми використання механізму ДПП (табл. 4.1).

Таблиця 4.1. Умови використання механізму ДПП при створенні транспортно-логістичних центрів

Переваги	Проблеми
Суттєве зниження відповідних бюджетних витрат регіону, аж до повного їх виключення	Відсутність належного правового забезпечення
Перекладання витрат на користувачів транспортно-логістичних послуг на основі обґрунтовано визначеної їх вартості	Відсутність тісної інтеграції та взаємозв'язків потенційних учасників ТЛЦ
Реальна оцінка витрат на реалізацію проекту допомагає розробити ефективну схему фінансування із залученням зовнішніх капіталів і позик шляхом організації консорціуму учасників проекту	Високі ризики через залучення значних обсягів фінансування; невизначеність щодо затрат та доходів тощо

Джерело: складено авторами на основі [156, с. 24].

У другій половині 2000-х років як позитивний в Казахстані розглядався досвід Китаю, де, використовуючи механізми ДПП у формі концесії, досягли дострокового виконання програми будівництва платних автомобільних доріг, побудувавши замість запланованих 17 тис. км швидкісних трас 25 тис. км. Цей досвід був для Казахстану особливо важливим, зважаючи на поглиблення відносин між цими державами, включаючи й транспортну сферу. Так, у рамках візиту Президента Республіки Казахстан до Китаю наприкінці 2006 року було підписано меморандум про наміри з'єднати залізничне сполучення двох країн через Коргас (Казахстан) і Хоргос (Китай). Для цього Казахстаном було започатковано будівництво залізниці Коргас – Жетиген, яка увійшла у 2007 році до переліку об'єктів, що пропонувалися для передачі у концесію на середньостроковий період. У результаті засідання Комісії з концесій переможцем було визнано ТОВ «ENRC Logistics», концесійний договір був підписаний у 2008 р. на 28 років. Метою проекту нової залізниці Коргас - Жетиген, протяжністю близько 300 км та вартістю 93 млрд тенге, було визначено підвищення транзитного потенціалу Казахстану шляхом відкриття другого міжнародного залізничного переходу з КНР. Будівництво було розпочато у серпні 2009 року [59, с. 11].

Транспортною стратегією Республіки Казахстан до 2015 року, затвердженою указом президента у квітні 2006 року, передбачалося реалізувати близько 80 інвестиційних проектів. Їх фінансування планувалося здійснювати за рахунок коштів державного бюджету та активного використання механізму державно-приватного партнерства: із загальної інвестиційної потреби у 3,4 трлн тенге приватні інвестиції повинні були складати 70%. У 2008 році за багатьма з проектів вже готувалася проектно-кошторисна документація і були визначені концесіонери [48, с. 20]

На основі чинного закону про концесії наприкінці 2000-х років у Казахстані було укладено ряд договорів концесії у транспортному і енергетичному секторах економіки, зокрема: пасажирський термінал аеропорту Актау з «ATM Grup Uluslararası Havalimani Yapim Yatirim ve Isletme Ltd.Sti.»; будівництво газотурбінної електростанції у м. Кандиагаш Актюбінської обл. з АТ «Кандиагашская ГТЭС»; будівництво залізничної ділянки Ералієво – Курик з ТОВ «Астана-АРЕК»; електрифікація залізничної

ділянки Макат - Кандиагаш з ТОВ «*Nurzhol Energy*» та ін. Загальний обсяг передбачуваних інвестицій в будівництво зазначених об'єктів концесії становив близько 74,0 млрд тенге (приблизно 500,0 млн. дол. США). Передбачалося, що повна реалізація проєктів забезпечить якісне й кількісне покращення виробничої інфраструктури країни, а також створить мультиплікаційний ефект для соціально-економічної сфери [49].

Втім, у процесі реалізації закону «Про концесії» було виявлено ряд бар'єрів, що заважали його активному застосуванню: недостатня комерційна привабливість об'єктів концесії, обмеженість інструментів державної підтримки концесіонерів, необхідність посилення інституційної складової та якості підготовки проєктів ДПП. Тому з метою вдосконалення механізму ДПП й привабливості концесійних проєктів у липні 2008 року був прийнятий закон, який вніс певні зміни та доповнення у нормативно-правові акти Республіки Казахстан, що стосувалися реалізації концесій. Через два роки, у липні 2010 року, у концесійне законодавство було внесено ще ряд поправок. Зміни стосувалися процедур передачі об'єктів у концесію, а також розширення заходів державної підтримки.

Розробка державної політики у сфері ДПП у Казахстані базується на Посланнях Президента Республіки, і втілювалася у таких стратегічних документах, як «Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 року» (2010), «Державна програма форсованого індустріально-інноваційного розвитку Республіки Казахстан на 2010-2014 роки» (2010), «Програма з розвитку державно-приватного партнерства в Республіці Казахстан на 2011-2015 роки» (2011) та ін. Метою останньої Програми визначалося створення законодавчої та інституційної основи для реалізації інвестиційних проєктів з використанням механізмів державно-приватного партнерства. Для досягнення поставлених цілей необхідне виконання наступних завдань: вдосконалення законодавства в галузі ДПП; забезпечення розробки заходів з ефективного планування та управління процесами підготовки та реалізації проєктів на основі ДПП; встановлення критеріїв оцінки ефективності реалізації проєкту через якість надання послуг населенню; забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП [107].

Для забезпечення розвитку державно-приватного партнерства постановою уряду Республіки Казахстан від 17 липня 2008 року «Про створення спеціалізованої організації з питань концесій» було створено державну установу – АТ «Казахстанський центр державно-приватного партнерства» (Центр ДПП), єдиним акціонером якого є уряд в особі Міністерства економіки [106]. Ця організація не лише має спеціальні знання і компетенції у предметній сфері, а й наділена необхідними повноваженнями для проведення всебічної економічної експертизи проектів. Зокрема, у 2013 році було проведено понад сто експертиз. Характерно, що з 39 концесійних пропозицій лише 16 отримали позитивний висновок, 18 – негативний, а п'ять було повернуто без розгляду. З 68 отриманих бюджетних інвестиційних проектів лише 17 було схвалено, 4 – оцінено негативно, 22 було повернуто без розгляду, 25 – повернуто на доопрацювання [141, с. 150].

Основною метою діяльності цієї організації є сприяння методологічному та методичному забезпеченню реалізації проектів державно-приватного партнерства. Компетенції Центру ДПП дозволяють вирішувати такі завдання супроводу партнерства: впровадження та збільшення ефективності механізмів співпраці між державними органами і представниками приватного сектору; створення атмосфери довіри за рахунок впровадження механізмів відкритості та прозорості у взаєминах; вдосконалення процедури укладення контрактів, впровадження сучасних технологій управління, в тому числі управління якістю та постійного моніторингу; вдосконалення заходів контролю виконання договорів; збалансований розподіл прав, зобов'язань й умов фінансування проектів та ін.

Однією з проблем, які перешкоджають розвитку ДПП у Казахстані, є нестача кваліфікованих кадрів, особливо в регіонах. Тому Центром ДПП ведеться активна робота в частині підготовки рекомендацій щодо вдосконалення законодавства і методологічної бази у сфері державно-приватного партнерства, підготовки методичних матеріалів, які дозволили б підвищити ефективність реалізації проектів, як на стадії планування, так і на стадії реалізації. Крім того, на базі Центру ДПП функціонує «Академія ДПП», яка регулярно проводить змістовні та корисні, особливо для службовців регіонального рівня, інформаційно-освітні семінари з питань ДПП.

На сайті Центру ДПП також розміщено актуальну базу проєктів та рейтинг регіонів країни за розвитком ДПП, публікуються проєктні пропозиції та результати конкурсного відбору приватних партнерів.

У 2011 році індекс *Infrascope* Казахстану був визначений у 34,3 бали (зі 100 можливих), при цьому країна зайняла тринадцяте місце серед шістнадцяти держав Азійсько-Тихоокеанського регіону, які були досліджені Аналітичною групою журналу «Економіст» (на перше місце вийшла Австралія, яка має давні традиції розвитку ППП, з 92,3 балами; Китай з 49,8 балами зайняв сьоме місце). Найвищі оцінки Казахстан отримав за такими складовими середовища функціонування публічно-приватного партнерства, як фінансові можливості (56 балів), інвестиційний клімат (43 бали) та інституційна підтримка (42 бали) [202, с. 25].

Експертами відзначалося, що проєкти ДПП у Казахстані можуть бути впроваджені на національному або місцевому рівнях у транспортній, енергетичній та водній галузях, хоча місцевій владі, зазвичай, бракує людських ресурсів та фінансових можливостей ухвалювати відповідні рішення. Закон про концесії має певні недоліки, зокрема ним забороняється передавати концесійні об'єкти як забезпечення, що ускладнювало отримання фінансування. Крім того, закон охоплює не всі аспекти державно-приватного партнерства, тому сторони мають покладатися на інші законодавчі акти, наприклад Цивільний кодекс Казахстану. Казахстанський центр ДПП оцінює економічну доцільність проєктів та їх реалізацію, але, незважаючи на справедливі правила щодо торгів, їх результати не позбавлені упередженості.

Указом президента забороняється застосовувати модель ДПП на основних залізничних лініях, судноплавних водних шляхах та у ряді інших сфер. Але там, де проєкти дозволені, існує проблема розподілу ризику. Фінансування вважалося відносно сильним напрямом: Банк розвитку Казахстану надає довгострокове фінансування розвитку інфраструктури у вигляді мезонінного, проміжного (англ. *bridge*) фінансування та фінансування робочого капіталу на строк 5-20 років.

Враховуючи, зокрема, результати зазначеного оцінювання, а також накопичений досвід запровадження ДПП, у 2013 році був прийнятий закон «Про внесення змін і доповнень до деяких за-

конодавчих актів Республіки Казахстан з питань впровадження нових видів державно-приватного партнерства та розширення сфер їх застосування», який, у цілому, значно удосконалив правове поле, що регулювало відносини між державою і приватним сектором [92].

Зокрема, було уточнено визначення терміна «концесія», під якою тепер розумілася діяльність, спрямована на створення (реконструкцію) і експлуатацію об'єктів концесії, що здійснюється за рахунок коштів концесіонера або на умовах співфінансування концедентом. Одночасно, було закріплено різні види концесійних договорів:

1) договір концесії, який передбачає створення концесіонером об'єкта концесії з наступною його передачею у власність держави;

2) договір концесії, який передбачає спільну діяльність концесіонера і концедента зі створення (реконструкції) та експлуатації об'єкта концесії;

3) договір концесії, який передбачає передачу об'єкта концесії, що перебуває у державній власності, у довірче управління або у майновий найм (оренду) концесіонеру з метою реконструкції та експлуатації;

4) договір концесії, який передбачає передачу об'єкта концесії, що перебуває у власності концесіонера, в майновий найм (оренду) концедента або уповноваженій ним особі, в тому числі з правом викупу об'єкта концесії концедентом.

При цьому у законі прямо вказується, що договір концесії може включати в себе елементи одного або декількох з перерахованих вище видів договорів, а також елементи інших договорів, які не заборонені законодавством Республіки Казахстан. Таким чином, під правовим режимом концесії тепер можна було об'єднувати будь-які цивільно-правові відносини за умови, що вони спрямовані на створення або реконструкцію і подальшу експлуатацію об'єктів концесії. Це, у свою чергу, значно розширило потенційну сферу використання механізму концесії у можливих проектах ДПП і наблизило правовий режим її регулювання до міжнародних стандартів.

Вищезазначений закон також уперше законодавчо закріпив визначення державно-приватного партнерства як форму співробітництва між державою й суб'єктами приватного підприємни-

цтва, спрямовану на фінансування, створення, реконструкцію та/або експлуатацію об'єктів соціальної інфраструктури та життєзабезпечення.

Крім того, закон розширив поточний перелік джерел, з яких концесіонер міг отримувати доходи або компенсацію своїх витрат. Зокрема, як окремі джерела були названі:

- компенсація інвестиційних витрат концесіонера;
- компенсація експлуатаційних витрат концесіонера;
- винагорода за здійснення управління об'єктом концесії, що знаходиться у державній власності, а також орендна плата за користування об'єктом концесії, що перебуває у власності концесіонера.

Одночасно було виключено положення, згідно з яким компенсація експлуатаційних витрат концесіонера могла здійснюватися лише за соціально значущими проектами, що значно підвищило привабливість цієї форми співпраці для приватного сектору. Крім того, вперше був закріплений міжнародно визнаний інститут плати за доступність.

Нарешті, закон встановив процедуру двоетапного конкурсу з вибору концесіонера, розділивши тим самим розгляд кращих технічних (проектних) і кращих фінансових пропозицій на два різних етапи.

Вищезазначені та інші зміни стосовно державно-приватного партнерства, внесені до законодавчих актів Республіки Казахстан, були схвально оцінені як міжнародною спільнотою, так і в рамках Співдружності Незалежних Держав.

Щодо інституційної підтримки розвитку державно-приватного партнерства, то слід зазначити, що визначенням основних напрямів державної політики у сфері ДПП та їх здійсненням займається уряд Республіки Казахстан. Міністерство національної економіки, Міністерство фінансів, а також уповноважені державні органи відповідних галузей реалізують у межах своєї компетенції відповідну державну політику. Міжгалузеву координацію та методологічне керівництво у сфері ДПП здійснює Міністерство національної економіки (центральний уповноважений орган з державного планування).

На місцях державну політику у сфері ДПП у межах своєї компетенції реалізують місцеві виконавчі органи областей, міст

республіканського значення і столиці. Місцеві виконавчі органи також здійснюють моніторинг за договорами ДПП і за реалізацією місцевих проектів ДПП.

Як вже зазначалося, для проведення досліджень і розробки рекомендацій з питань державно-приватного партнерства, проведення експертизи й оцінки реалізації проектів ДПП, ведення їх переліку, а також навчання фахівців урядом створено АТ «Казахстанський центр державно-приватного партнерства». На республіканському рівні діяльність з консультативного супроводження проектів ДПП з 2016 року здійснює ТОВ «*Kazakhstan Project Preparation Fund*». Консультативний супровід можна порівняти з послугою за принципом «єдиного вікна», коли всі необхідні процедури зосереджені в одному місці. На початковому етапі консультативний супровід полягає у консультуванні державних органів щодо структурування проекту, вироблення пропозицій щодо проекту ДПП тощо. До послуг супроводу проектів можуть звертатися не лише державні органи, а й інші особи та організації, у тому числі потенційні приватні партнери. Крім того, розробку документації проекту державно-приватного партнерства й консультації у переговорному процесі між суб'єктами ДПП здійснюють відповідні юридичні особи, визначені урядом (на республіканському рівні) або місцевими виконавчими органами областей, міст республіканського значення і столиці (на регіональному рівні).

Помітну роль у розвитку ДПП відіграє і Національна палата підприємців Республіки Казахстан «Атамекен», діяльність якої спрямована на захист прав та інтересів бізнесу, залучення його до процесу створення умов для покращення ділового, інвестиційного клімату, розвитку умов ведення бізнесу як для національних, так й іноземних інвесторів. У цілому, можна відзначити, що у Республіці Казахстан створено належне інституційне середовище, що забезпечує умови для ефективного розвитку ДПП.

У 2013 році Європейською економічною комісією ООН було проведено оцінювання готовності Республіки Казахстан до впровадження проектів публічно-приватного партнерства, з особливим акцентом на так звані «зелені» ППП, що пов'язані з охороною навколишнього середовища. Поряд з визнанням певних досягнень Казахстану у цій сфері, експерти ЄЕК визначили і основні, на той час, ризики, з якими стикалися державні та приватні партнери.

Зокрема, державний сектор несе на собі суттєві фінансові ризики. У той час як у світі концесійні проекти традиційно фінансують приватні партнери, у Казахстані уряд може надати фінансову підтримку в обсязі загальної вартості проекту. Крім того, уряд взяв на себе відповідальність за фінансування проведення техніко-економічних обґрунтувань всіх запропонованих проектів ДПП. Тому без широкої урядової фінансової підтримки проекти ДПП часто не розпочинаються. Враховуючи порівняно невеликий досвід Казахстану щодо ДПП, державному сектору притаманні моніторингові ризики. Йому рекомендувалося провести змістовне навчання або запросити зарубіжних експертів, які мають глибоке розуміння проектів ДПП, щоб мати змогу контролювати та оцінювати результати їх виконання.

В інституційному аспекті, складний бюрократичний процес затвердження та відсутність конкурентної системи відбору проектів становлять ризики того, що вони не будуть реалізовані ефективно. На місцевому рівні взагалі немає тендерної процедури, і законодавство визначає керівника органу виконавчої влади (акіма) особою, яка дає дозвіл на реалізацію проекту, але без відповідальності за загальний процес. Серед законодавчих ризиків зазначалося те, що жоден із раніше прийнятих у Казахстані законів стосовно державно-приватного партнерства не призвів до створення оперативної процедури формування успішного проекту ДПП. Частково через те, що закон не повністю відповідає міжнародним стандартам, частково тому, що законом не охоплено ряд важливих питань у рамках ДПП.

Фахівці ЄЕК зазначали, що приватні партнери стикаються, насамперед, з ризиками попиту. Казахстан є дуже великою країною з відносно невеликим населенням. Через це більша частина попиту на великі транспортні проекти буде формуватися, виходячи з вантажних, а не пасажирських перевезень. Міжнародний попит на інфраструктурні ресурси Казахстану буде у сфері залізниць та автомобільних доріг. Фінансові (інвестиційні) та організаційні (дотримання корпоративних норм та законодавства) ризики приватних партнерів впливають з частотою зміни законодавства (тричі за останні вісім років), відсутності практичної процедури реалізації ДПП та наявності дуже корумпованого середовища, підтримуваного законом про концесії [296, с. 24-25].

Закон «Про державно-приватне партнерство» був прийнятий у Казахстані у жовтні 2015 року [94]. Він заснований на міжнародному досвіді реалізації проектів ДПП і включає широкий арсенал заходів державної підтримки для інвесторів, у тому числі іноземних. ДПП розглядається як договірні відносини з приватним партнером на строк від трьох до тридцяти років на основі рівного поділу ризиків, винагород, витрат, прав та відповідальності. Відповідно до закону, ДПП може здійснюватися у всіх галузях (сферах) економіки, при цьому не можуть бути передані для реалізації ДПП об'єкти, перелік яких визначається урядом Республіки Казахстан.

Законом встановлюються основні завдання, принципи (последовності, конкурсності, збалансованості та результативності) та ознаки державно-приватного партнерства. Сторонами договору ДПП є державний партнер та приватний партнер, причому їх може бути декілька з кожної сторони. Учасниками договору також можуть виступати фінансові та інші організації, що фінансують проект, а також оператори галузі.

Стаття 7 закону про ДПП передбачає можливість реалізації проекту ДПП одним із двох способів: або на інституційній основі (зі створенням компанії державно-приватного партнерства), або контрактній основі (в усіх інших випадках). Контрактне державно-приватне партнерство реалізується за допомогою укладення договору ДПП, у тому числі у таких видах: концесії; довірчого управління державним майном; майнового найму (оренди) державного майна; лізингу; договорів, що укладаються на розробку технології, виготовлення дослідного зразка, дослідно-промислове випробування і дрібносерійне виробництво; контракту життєвого циклу; сервісного контракту; інших договорів, що відповідають ознакам державно-приватного партнерства. Отже, використовуючи міжнародні терміни, можна сказати, що з 2015 року у Казахстані стали можливими такі нові види контрактів, як *BTO* (будівництво-експлуатація-передача), *DBFO* (проекування-будівництво-фінансування-експлуатація), *O&M* (експлуатація-управління), *LC* (лізинг) та ін.

Слід додати, що договори концесії регулюються загальними положеннями закону про ДПП, за винятком особливостей, прямо передбачених у законі про концесії. Втім, на думку

Ш. Чиканаєва, законодавець не роз'яснив, як ці два закони співвідносяться і які відмінні ознаки закону про концесії роблять його кращим варіантом у деяких випадках, порівнюючи з реалізацією проекту на підставі закону про ДПП. Експерт прийшов до висновку, що будь-який потенційний проект терміном більше трьох років краще реалізовувати у рамках закону про ДПП і що у майбутньому закон про концесії не буде втілений на практиці, тому що він не надає ніяких переваг [155].

Варто ще зазначити, що законом про ДПП усі проекти поділяються на республіканські й місцеві за двома критеріями: за видом власності на майно, отримане у результаті реалізації проектів ДПП, та за масштабом отримувачів вигід. При цьому стаття 25 закону визначає компетенції місцевих виконавчих органів у цій сфері.

В останні роки майже у кожному посланні або зверненні глави держави до народу Казахстану можна почути заклик до застосування механізмів державно-приватного партнерства у різних сферах. Так, у посланні президента Республіки Казахстан від 31 січня 2017 року «Третя модернізація Казахстану: глобальна конкурентоспроможність» сказано про те, що розширення державно-приватного партнерства дає великий потенціал для розвитку підприємництва. Йдеться про передачу ряду державних послуг бізнесу. У посланні від 10 січня 2018 року п'ятим завданням акімам вказується на необхідність активніше застосовувати механізми ДПП для вирішення питань модернізації житлово-комунальної інфраструктури.

5 березня 2018 року відбулося звернення глави Республіки Казахстан до народу «П'ять соціальних ініціатив президента», де було доручено до кінця 2022 року забезпечити будівництво нових студентських гуртожитків не менше ніж на 75 тис. місць. Для вирішення цього завдання рекомендувалося розгорнути роботу з будівництва гуртожитків вузами, коледжами, девелоперськими компаніями на принципах ДПП. Держава, зі свого боку, через Міністерство освіти і науки зобов'язувалася гарантувати поступове відшкодування частини інвестицій, що спрямовуватимуться на будівництво гуртожитків.

Практика застосування закону Республіки Казахстан «Про державно-приватне партнерство» показала, що механізми ДПП стали ефективним інструментом розвантаження державного бюджету та під-

вищення якості соціальних послуг, однак процедури планування та реалізації проектів, як і раніше, залишалися тривалими за часом. Отже, потрібно було подальше вдосконалення законодавства.

У результаті внесення певних змін і доповнень, у 2017 році були оптимізовані процедури й строки планування проектів ДПП. Зокрема, був виключений етап розробки концепції проекту ДПП (для концесійних проектів – концесійної пропозиції), що істотно скоротило загальний час підготовки документації, оскільки раніше необхідно було багато погоджень й експертиз. Ініціювання проекту ДПП буде починатися з розробки інвестиційної пропозиції на інвестиційний проект, яка направлятиметься до уповноваженого органу з державного планування та буде проаналізована ним на предмет доцільності реалізації проекту за механізмом ДПП. Крім того, був виключений етап експертизи проекту договору ДПП.

Поправками до закону було удосконалено механізм приватної фінансової ініціативи (прямі переговори з визначення приватного партнера) шляхом впровадження нового документа – бізнес-плану до проекту ДПП. Раніше для ініціювання прямих переговорів потенційному приватному партнеру було необхідно розробити концепцію проекту ДПП. Вимоги до складання концепції проекту ДПП були аналогічні вимогам при державній ініціативі, що ускладнювало для потенційних приватних партнерів процес розробки документа й ініціювання прямих переговорів. Передбачалося, що ініціювання прямих переговорів із застосуванням бізнес-плану проекту ДПП буде більш ефективним, оскільки формат бізнес-плану добре знайомий як підприємцям, так і банківським працівникам.

Таким чином, на даний час реалізація проекту ДПП у Казахстані включає такі послідовні стадії:

- розробка інвестиційної пропозиції державним партнером або бізнес-плану до проекту ДПП приватним партнером за прямих переговорів;
- визначення приватного партнера способом конкурсу або прямих переговорів;
- укладення договору ДПП;
- виконання сторонами умов договору ДПП.

Вже на початок 2018 року у республіці були прийняті підзаконні нормативно-правові акти відповідно до змін до законодавства з ДПП.

Аналіз середовища функціонування державно-приватного партнерства у Казахстані у 2017 році, проведений Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*), засвідчив серйозні здобутки Казахстану у цій сфері. Особлива увага зверталася на державну підтримку і включеність ідеї ДПП у державні документи щодо стратегічного розвитку. Експерти зазначали, що саме прийняття програм «Нурли Жол – шлях у майбутнє» (2014) й «100 конкретних кроків з реалізації п'яти інституціональних реформ» (2015) створило умови для розробки таких проектів, як БАКАД (Велика Алматинська кільцева автомобільна дорога), що був вже започаткований, і Чимкентська кільцева дорога та Алматинська окружна залізниця (що знаходилися на стадії планування).

Оцінювання Казахстану у сфері ДПП засвідчило, що практично всі його показники знаходяться на середньому рівні серед країн Східної Європи, Центральної Азії й Південного та Східного Середземномор'я або є навіть вище (рис. 4.4). Особливо високий бал країна отримала за розвитком інституційного середовища, але умови фінансування суттєво погіршилися, порівнюючи з оцінкою 2011 року.

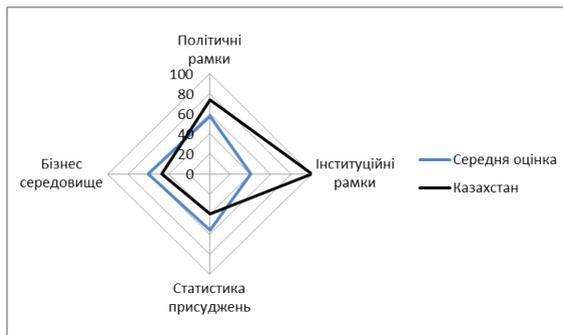


Рис. 4.4. Результати оцінювання середовища державно-приватного партнерства Казахстану та країн СЕЦАПСС у 2016 році [204, с. 33]

Одним із викликів для Казахстану фахівці *EIU* назвали формування довіри до ДПП. Попередні концесії зіткнулися з труднощами, зокрема залізниця Шар-Оскемен затримала виплати за своїми інфраструктурними облигаціями у 2008 році після того, як обсяги вантажів не виправдали очікування, а лінія електропередачі Північний Казахстан-Актобе станом на 2016 рік не працює на повну потужність, оскільки ключові суб'єкти галузі не змогли підключитися до її постачання. Хоча нове законодавство є менш бюрократичним, у ньому залишаються питання щодо наявності та розміру державних субсидій на певні проекти, можливості індексації довгострокових ставок, лімітів фінансування відповідно до законодавства про банківську діяльність, потенційних обмежень міжнародного арбітражу та ін. На думку експертів, одним із результатів, який може стимулювати подальший інтерес приватного сектору до розвитку інфраструктури, буде успішна реалізація проекту БАКАД, який був підписаний наприкінці 2016 року відповідно до закону про концесії.

Майже аналогічно у 2017-2018 роках оцінив ефективність системи державно-приватного партнерства у Казахстані Європейський банк реконструкції та розвитку (рис. 4.5). Як бачимо, значно вище від середнього рівня країн, у яких проводить свою діяльність ЄБРР, було оцінено у республіці політичне та інституційне середовище.

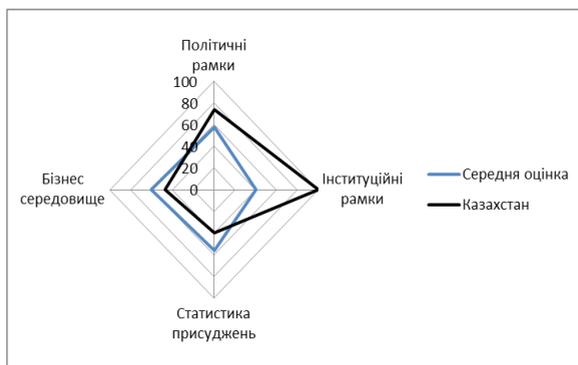


Рис. 4.5. Результати оцінки Європейським банком реконструкції та розвитку ефективності системи ДПП у Казахстані у 2017-2018 роках [265, с. 64]

Незважаючи на у цілому позитивну оцінку ЄБРР існуючого законодавства у сфері державно-приватного партнерства у Казахстані, в огляді зазначаються деякі проблемні моменти, а саме: достроковий вихід інвестора можливий лише за попередньої згоди державного замовника; не вимагається попереднього техніко-економічного обґрунтування, аналізу співвідношення цінності та витрат або соціально-економічного аналізу на етапі підготовки проекту; немає чітких правил щодо ініціативних пропозицій від приватного сектору; у самому Законі про ДПП відсутні положення про засоби правового захисту; зміна/коригування контрактів залишаються для регулювання у кожному конкретному випадку; випуск цінних паперів, базою яких є проектні активи або надходження, завжди вимагають згоди уповноваженого органу. З іншого боку, можливість прямих угод і право втручання кредиторів виступають однією із сильних сторін Закону про ДПП [265, с. 65].

Нарешті, варто зазначити, що і Світовий банк у 2017 році у своєму огляді спроможності країн щодо підготовки, забезпечення та управління договорами публічно-приватного партнерства достатньо високо оцінив ситуацію у Казахстані, порівнюючи із середніми показниками країн Європи та Центральної Азії (ЄЦА): підготовка угод – 59 балів (при середньому рівні по ЄЦА – 50), забезпечення ППП – 51 бал (при середніх 67), управління проектами – 59 балів (при середніх 52), робота з ініціативними пропозиціями бізнесу – 58 балів (при середніх 53) [262, с. 139]. Отже, основні проблеми були пов'язані з організацією процедури державних закупівель.

За інформацією Казахстанського центру державно-приватного партнерства, на середину 2019 року на різних стадіях підготовки й реалізації договорів знаходилося близько 1200 проектів, з яких 23 були проектами республіканського рівня, а інші – місцевого. Загальний обсяг залучених та планових інвестицій дорівнював 1,1 трлн тенге [47]. Серед республіканських проектів, шість вже знаходилося на стадії реалізації: залізниця Шар – Усть-Каменогорськ, автомобільний пункт пропуску «Нур золи» й транспортно-логістичний центр на ділянці автомобільної дороги «Алмати – Хоргос», міжрегіональна лінія електропередач Північний Казахстан – Актюбінська обл., інформаційна система безпаперового документообігу у галузі вантажних авіаперевезень

(eFreight), автоматизована інформаційна система Кунделік (у сфері освіти), система освітлення будівлі адміністративно-технологічного комплексу «*Transport tower*» (м. Нур-Султан).

Аналіз місцевих проектів ДПП засвідчив, що основними сферами їх упровадження є освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, транспорт і комунікації, культура і спорт, сільське господарства та охорона навколишнього середовища. Як зазначали фахівці Центру ДПП, інтерес з боку бізнесу до механізмів державно-приватного партнерства неухильно зростає. За перші шість місяців 2019 р. сума за договорами ДПП в півтора рази перевищила вартість «портфеля» проектів, договори за якими були укладені у першому півріччі попереднього року. Основна частка укладених контрактів – 98,4% – припадає на місцевий рівень. За ними обсяг інвестицій приватних інвесторів перевищив 570 млрд тенге, а сума державних зобов'язань, пов'язаних з інвестиційними витратами, склала 177,5 млрд тенге.

Отже, залучаючи приватний сектор до реалізації суспільно значущих проектів, держава, поряд зі зниженням фінансового навантаження на бюджет, вирішує цілий ряд важливих завдань, серед яких якісний розвиток соціальної сфери, мобілізація інвестиційної активності, зростання економіки та підвищення рівня загального добробуту.

4.3. Можливості та проблеми розвитку державно-приватного партнерства у Російській Федерації

Росія належить до числа найбільших держав світу за територією, кількістю населення, економікою. Країна має складний федеративний поділ (республіки, краї, області, автономні округи, автономна область та два міста федерального значення), що впливає на розробку нормативно-правової бази державно-приватного партнерства. Інфраструктурна складова економіки, як виробнича, так і соціальна, має надзвичайно важливе значення внаслідок того, що Росія – країна величезних просторів, високої диференціації рівня життя населення та низьких соціальних стандартів.

Вважається, що механізми ДПП на території Росії почали використовуватися ще Петром I на початку XVIII століття у вигляді концесій. На основі концесії йшло і активне залізничне бу-

дівництво у XIX столітті. У подальшому розвиток концесій було активізовано у період НЕПу (1921-1927 рр.).

У наші дні для Російської Федерації (РФ) розвиток державно-приватного партнерства має особливе значення, насамперед через необхідність вирішувати складні інфраструктурні проблеми, що неодноразово підкреслювалося як в офіційних документах, так і наукових дослідженнях. Специфікою Росії є наявність значної кількості суб'єктів федерації, різний рівень їх розвитку та завдання, що стоять перед владними структурами. Значну роль відіграє центральна влада, яка, акумулюючи значні кошти та маючи особливий вплив на бізнес, здатна генерувати великі проекти ДПП, що підтверджується на практиці.

Правова основа державно-приватного партнерства у Росії формується з урахуванням наявності федерального, регіонального та муніципального рівнів, а суб'єкти федерації приймають власні закони, враховуючи федеральне законодавство. Важливо, що Конституція РФ не відносить інвестиційне законодавство до виключної компетенції центральної влади, процедура створення та розвитку проектів ДПП має регулюватися на регіональному та муніципальному рівнях, які при цьому не можуть виходити за рамки своїх повноважень.

Питання ДПП почало активно ставитися на початку 2000-х років Радою з конкурентоспроможності та підприємництва при уряді Російської Федерації. Як відзначає В. Лихачов, приблизно з 2002 року «на самій верхівці російської влади серйозно заговорили про державно-приватне партнерство (ДПП) як основний інструмент промислової політики» [21, с. 3]. У 2004 році на урядових засіданнях вже йшлося про необхідність концентрації організаційних, інтелектуальних, приватних та державних ресурсів для реалізації великих проектів. Цьому мав сприяти прийнятий у 2005 році федеральний закон «Про концесійні угоди», який активізував нормативно-правову діяльність регіонів щодо партнерства держави та бізнесу. Його прийняття стимулювало ініціювання великих федеральних концесійних проектів: будівництво та експлуатація ділянки швидкісної дороги Москва-Санкт-Петербург та проект будівництва і експлуатації нового виводу на Московську кільцеву дорогу.

Одночасно, у Концепції адміністративної реформи в Російській Федерації у 2006-2010 роках відзначалося, що система виконавчої влади є дуже закритою для громадян та бізнесу, державне управління має низьку якість та занадто високий рівень втручання в діяльність бізнесу, наголошувалося на необхідності аутсорсінгу адміністративно-управлінських процесів, створення механізмів протидії корупції, забезпечення удосконалення надання державних послуг [58].

На той час федеральне законодавство включало лише окремі норми щодо державно-приватного партнерства. Але в указах Президента РФ, постановах уряду, якими затверджувалися певні державні програми, постійно йшлося і про взаємодію держави та приватного сектору. Швидшими темпами розвивалося у цій сфері регіональне законодавство. Прикладом цього можуть бути закон Томської області від 16.10.2006 р. «Про основи державно-приватного партнерства в Томській області», закон м. Санкт-Петербурга від 25.12.2006 р. «Про участь Санкт-Петербурга у державно-приватних партнерствах», аналогічні закони Челябінської області (2009 р.), закони Астраханської області та Республіки Комі (2010 р.) та ін.

Перші з прийнятих законів мали пілотний характер і поклали початок неконцесійним формам ДПП. Вони дозволили залучити додаткові інвестиції, що сприяло вирішенню низки завдань. Наприклад, у Санкт-Петербурзі реалізувалися проекти із розвитку аеропорту «Пулково», пасажирського порту «Морський фасад», Орловського тунелю тощо. У 2011 році проект розвитку аеропорту було визнано переможцем в номінаціях «Угода року за схемою ППП у світі» та «Угода року за схемою ППП в Європі», що визначаються журналом *Infrastructure Investor magazine* [273].

Вважається, що перше визначення державно-приватного партнерства у російському законодавстві з'явилося у 2006 році у вже згаданому регіональному законі «Про участь Санкт-Петербурга в державно-приватних партнерствах»: «Державне-приватне партнерство – взаємовигідна співпраця Санкт-Петербурга з російською або іноземною юридичною чи фізичною особою або діючим без створення юридичної особи за угодою простого товариства (угоди про спільну діяльність) об'єднанням юридичних осіб у реалізації соціально важливих проектів, яке здійснюється

шляхом укладення та реалізації угод, у тому числі концесійних» [109].

На федеральному рівні поняття державно-приватного партнерства вперше було розкрито у доповненні до Бюджетного кодексу Російської Федерації у квітні 2007 року.

На той час актуальним було питання розроблення концепції розвитку державно-приватного партнерства, при цьому наголошувалося на необхідності єдиного державного підходу до впровадження ДПП. Передбачалося, що в концепції повинні були знайти відображення такі моменти:

- обґрунтування доцільності розвитку ДПП в Росії як основного механізму, що забезпечив би відродження економічної та соціальної інфраструктури країни;

- основні принципи державної політики та програмно-цільові принципи розвитку ДПП;

- перспективи розвитку ДПП в Росії та очікуваний ефект від впровадження нових форм співпраці держави та приватного сектору;

- механізми створення, порядок формування основні функції та повноваження федерального координуючого органу ДПП;

- основні етапи розвитку ДПП;

- законодавчо-правові основи відносин державного та приватного секторів;

- механізми забезпечення прозорості фінансових потоків;

- принципові підходи до поділу ризиків, пов'язаних з реалізацією проектів;

- фінансове та системно-інтегральне забезпечення розвитку ДПП [23, с. 43-44].

Важливе значення мало створення у 2008 році Експертної ради із законодавства про ДПП, основним завданням якої стало створення модельного закону як рамкового для регіонів. Наступного року з ініціативи провідних фінансових та експертних організацій було створено некомерційне партнерство «Центр розвитку державно-приватного партнерства», головним завданням якого стала консолідація учасників ринку інфраструктурних проектів для впровадження державно-приватного партнерства у Росії. У 2010 році Центром було ініційовано розробку федерального закону про ДПП та забезпечено участь експертів у цій роботі.

Одночасно розпочалася освітня діяльність з підготовки проектних команд. У 25 регіонах країни було реалізовано 105 освітніх програм, навчанням було охоплено понад три тисячі співробітників державної та муніципальної влади.

Велика увага приділялася і забезпеченню прозорості процесів державно-приватного партнерства. У 2012 році було розроблено методичку рейтингування регіонів за рівнем розвитку ДПП. У 2013 році спільно з Міністерством економічного розвитку було започатковано інформаційну систему з питань ДПП, включаючи базу проектів та інвестиційних пропозицій публічних партнерів [138]. З цього ж року щорічно проводиться Інфраструктурний конгрес «Російський тиждень ДПП», а також галузеві заходи: стратегічний форум «Транспортні системи Росії», загальноросійський форум «Приватні оператори комунальної інфраструктури» та ін.

У 2011 році на основі міжнародної практики, закону про концесії та Санкт-Петербурзького закону про ДПП експертами Державної Думи Росії було розроблено модельний закон «Про участь суб'єкта Російської Федерації, муніципального утворення в проектах державно-приватного партнерства», яким було надано нове визначення ДПП як залучення суб'єктом Російської Федерації, муніципальним утворенням російської чи іноземної юридичної особи, об'єднання юридичних осіб чи індивідуальних підприємств для виконання робіт з технічного обслуговування, експлуатації, реконструкції, модернізації чи нового будівництва об'єктів суспільної (соціальної) інфраструктури, надання публічних послуг з їх використання на основі розподілу ризиків, компетенцій та відповідальності, шляхом укладення та виконання угоди про державно-приватне партнерство [110].

У модельному законі також визначено сферу застосування ДПП, блок фінансових обов'язків та основні моделі угод. Метою участі суб'єктів РФ та муніципальних утворень названо розвиток громадської інфраструктури для забезпечення економічного зростання, покращення якості послуг, удосконалення ефективності експлуатації громадської інфраструктури. Враховуючи положення модельного закону, більшість суб'єктів Російської Федерації прийняли свої закони про ДПП, що дозволило суттєво розширити практику його застосування.

Більше того, при проведенні оцінювання середовища державно-приватного партнерства у Росії у 2012 році фахівці Аналітичної групи журналу «Економіст» (*EIU*) зазначали, що на регіональному та місцевому рівнях інституційні рамки та учасники виглядають значно краще, а практика є більш різноманітною, ніж на федеральному рівні.

Згідно із базою інфраструктурних проектів Світового банку, за 2001-2011 роки у Росії було реалізовано 14 концесій із загальним обсягом інвестицій більше 18,6 млрд доларів. До позитивних аспектів розвитку ДПП у країні було віднесено те, у цій сфері активно працюють декілька державних установ, у тому числі: Міністерство економічного розвитку, що відповідає за розробку політики на федеральному рівні; ради ДПП при галузевих міністерствах, які беруть участь у виборі проектів; Внешкеонобанк (банк розвитку); спеціалізовані ДПП-центри, що працюють у просуванні державно-приватного партнерства та розбудові потенціалу. Міністерство фінансів здійснює нагляд за розподілом бюджету. Тендерні процедури проводяться відповідно до заздалегідь визначених правил та регламенту закупівель. У минулому Росія співпрацювала з Багатосторонньою агенцією гарантування інвестицій Світового банку для гарантії інфраструктурних проектів, а її інвестиційний клімат має достатній рейтинг завдяки політичній підтримці ДПП, великому розміру країни та обсягу ВВП на душу населення.

Відповідно, за оцінкою середовища ДПП Російська Федерація посіла 8 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД з індексом *Infrascope* у 51 бал, при цьому більшість часткових показників знаходилися на рівні вище середнього по групі країн, особливо – щодо участі у ДПП субнаціональних рівнів (рис. 4.6).

Одночасно, експерти визначали і певні проблеми у розвитку ДПП. Насамперед, це недостатня координація інституційних учасників, що знижує результативність їх діяльності. Крім того, вказувалося на обмеженість технічної спроможності: хоча офіційні процедури конкурсних торгів досить чітко регламентовані, на практиці їм бракує прозорості та конкурентності; процедури планування та проектування не застосовуються систематично; відсутня практика розподілу ризиків з метою залучення приватних учасників. При встановленні тарифів на публічні послуги, зазви-

чай, ринковий підхід не дотримується, що обмежує можливість генерування стабільних грошових потоків проекту [203, с. 66].



Рис. 4.6. Результати оцінки середовища для розвитку ППП Російської Федерації та країн СЄСНД у 2012 році [203, с. 65]

Російські науковці у середині 2010-х років також виділяли певні проблеми розвитку ДПП у Росії, які, на нашу думку, були притаманні і більшості посткомуністичних країн:

відсутність належної нормативно-правової бази у сфері ДПП (не прийнято федеральний закон про ДПП; наявність низьки обмежень в існуючому законодавстві: відсутність можливості отримання прав власності на об'єкти угоди про ДПП приватним партнером, відсутність правового механізму виділення бюджетних асигнувань для виконання довгострокових зобов'язань державного/муніципального замовника; відсутність законодавчих основ для забезпечення гарантій чи інших переваг для приватного партнера з боку публічного; недостатній рівень прозорості процесу прийняття рішень із реалізації проектів та неконкурентні умови вибору виконавців інфраструктурних проектів);

– недостатній рівень спеціальних компетенцій і знань у сфері ДПП у державних та муніципальних замовників та низький рівень вмотивованості публічних службовців, на яких покладається додаткова відповідальність без стимулювання;

– відсутність єдиних інститутів розвитку ДПП з боку держави та бізнесу (відсутність єдиного профільного відомства,

низький рівень впливу недержавних некомерційних організацій – НП «Центр розвитку ДПП», Інститут ДПП) [50].

Розвиток правової бази у сфері ДПП у Російській Федерації йшов двома шляхами: по-перше, у 2012-2014 роках було удосконалено закон «Про концесійні угоди», що дозволило посилити інвестиційну привабливість проектів для приватних партнерів, зокрема було введено механізм приватної ініціативи, спрощено здійснення міжрегіональних та міжмуниципальних проектів тощо. По-друге, у 2015 році, нарешті, було прийнято федеральний закон про державно-приватне партнерство, який набув чинності з 1 січня 2016 року. Законом державно-приватне партнерство визначено як юридично оформлене на певний термін і засноване на об'єднанні ресурсів, розподілі ризиків співробітництво публічного та приватного партнерів, що здійснюється на основі угоди про ДПП, укладеної з метою залучення в економіку приватних інвестицій, забезпечення органами влади доступності товарів, робіт, послуг та підвищення їх якості [99].

Варто зазначити, що у законі мова йшла про «публічного партнера», а поняття «державно-приватне» і «муниципально-приватне співробітництво» сприймалися як ідентичні. Аналіз його змісту свідчить, що під державно-приватним партнерством розуміється саме угода про ДПП, а інші види угод (орендні, контракти на виконання робіт тощо) до ДПП не належать. Концесія розглядалася як близький вид угоди, але який регулюється окремим законом. Крім того, ДПП обов'язково пов'язувалося із спільним фінансуванням – лише надання приватним партнером кадрових, організаційних, інформаційних ресурсів було недостатнім для того, щоб проект вважався ДПП. Йшлося також про поділ ризиків і відповідальності та взаємовигідність угоди.

Важливо також відмітити посилення уваги до надання послуг, відповідальність за які покладена на органи влади. У 2014 році Мінекономіки Росії спільно з Центром ДПП розробило ДПП-стандарт для регіонів, а у березні 2017 року розпочала функціонувати Всеросійська програма підтримки проектних ініціатив. У тому ж році Центр ДПП було реорганізовано в автономну некомерційну організацію «Національний центр державно-приватного партнерства», яка проводить значну аналітичну, інформаційну, методичну роботу, зокрема щодо розробки типових угод. Сутте-

вою допомогою для потенційних інвесторів є щорічні доповіді про розвиток сфери ДПП у Росії та дослідження потреб приватного сектору у сфері інвестицій.

Національний центр ДПП також веде найбільш повну та достовірну базу проектів ДПП. Станом на липень 2019 року в базі було розміщено понад 2400 проектів загальним обсягом інвестицій близько 1,5 трлн рублів. Карточка кожного проекту включає інформацію про форму та поточний етап реалізації проекту, обсяг інвестицій, дані про партнерів, дату підписання, термін угоди та ін. [86].

З точки зору стимулювання розвитку державно-приватного партнерства, важливими є й щорічні видання «Рейтинг регіонів щодо рівня розвитку ДПП» [135], які відображають динаміку ДПП. Зокрема, у 2013 році перші шість місць займали такі суб'єкти федерації: м. Санкт-Петербург, Республіка Татарстан, Воронежська область, Ярославська область, Тульська область, Білгородська область. У 2018-2019 роках до першої шістки регіонів входили: м. Москва, м. Санкт-Петербург, Московська область, Республіка Башкортостан, Самарська область та Ханті-Мансійський автономний округ – Югра.

До уваги беруться такі показники, як організаційно-правова структура ДПП в регіоні (наявність спеціального закону, якість нормативно-правових актів, що визначають процедуру підготовки та реалізації проектів ДПП, наявність: статей щодо фінансування ДПП у бюджеті суб'єкта РФ, інвестиційного меморандуму регіону, плану розвитку ДПП в регіоні, колегіального органу, що приймає рішення стосовно ДПП, регіонального інвестиційного фонду); позитивний досвід реалізації ДПП; інвестиційна привабливість регіону.

Національним центром ДПП реалізується також Програма підтримки проектних ініціатив, яка дозволяє відібрати найбільш перспективні проекти ДПП та ефективно довести їх від стадії ідеї до стадії структурування і залучення фінансування, а також підвищити рівень регіональної проектної команди. Партнерами Програми виступають Сбербанк Росії, Євразійський банк розвитку та Федеральний центр проектного фінансування.

Відбір проектів відбувається за п'ять етапів. На першому етапі збираються всі проекти. На другому – здійснюється первинна експертиза та відбір половини з проектів. На третьому етапі

здійснюється відбір 5-10% проектів, кращі з них визначаються на четвертому етапі та запускаються під час п'ятого етапу. Такий ретельний відбір виступає гарантією якості та реальної затребуваності проектів, що у подальшому реалізуються.

У результаті аналізу законів про участь суб'єкта Російської Федерації у державно-приватному партнерстві російськими вченими виділено такі форми участі:

- надання приватному партнеру рухомого/нерухомого майна для модернізації, технічного обслуговування, надання послуг населенню з використанням об'єкта угоди про ДПП;

- надання приватному партнеру у володіння і використання земельної ділянки, що перебуває у державній власності, для створення об'єкта, визначеного в угоді про ДПП;

- надання приватному партнеру у володіння і використання земельної ділянки, що перебуває у державній власності, для експлуатації розташованого на ній нерухомого майна, переданого приватному партнеру на підставі угоди про ДПП;

- внесення державного майна суб'єкта РФ до статутного капіталу проектної компанії з метою реалізації інвестиційного проекту, спрямованого на реконструкцію, технічне переозброєння об'єктів соціальної, транспортної, комунальної інфраструктури та подальшу експлуатацію;

- державна підтримка приватного партнера у вигляді надання державних гарантій за залученими для реалізації проекту кредитами, а також компенсація зі сплати частини відсотків за залученими інвестором кредитами для реалізації проекту на підставі угоди про ДПП;

- надання державних гарантій суб'єкту РФ за власними зобов'язаннями або зобов'язаннями муніципальних утворень у рамках угоди про ДПП;

- субсидування з коштів суб'єкта РФ різниці орендних платежів, що належать приватному партнеру відповідно до фінансової схеми проекту (для забезпечення мінімальної норми прибутковості від надання послуг, відповідно до угоди про ДПП);

- викуп результату діяльності, а також співфінансування діяльності приватного партнера у зв'язку з реалізацією проекту ДПП;

– бюджетні інвестиції у новостворену проектну компанію, метою якої є реалізація проектів ДПП;

– регулююча форма, яка передбачає встановлення тарифів у рамках повноважень органів державної влади. Така форма може бути застосована лише у тому випадку, коли встановлення тарифу проводиться для побудови фінансової схеми здійснення проекту ДПП, де відшкодування інвестицій приватного партнера відбуватиметься, в тому числі, і за рахунок тарифних платежів споживачів послуг [158].

Станом на 1 березня 2015 року регіональна структура (за федеральними округами - ФО) загальної кількості проектів ДПП була такою: Сибірський ФО – 34%; Центральний ФО – 16%; Північно-Західний ФО – 15%; Приволзький ФО – 13%; Уральський ФО – 9%; Далекосхідний ФО – 6%; Південний ФО – 5%; Північно-Кавказький ФО – 3% [140].

Згідно із дослідженням щодо розвитку ДПП у Росії за 2016-2017 роки, на початок 2017 року 2446 інфраструктурних проектів, що передбачали залучення приватних інвестицій за принципами ДПП, пройшли стадію прийняття рішення про початок реалізації, з яких 17 проектів – федерального рівня, 238 – регіонального та 2191 – муніципального рівня. Відзначалася надзвичайно позитивна динаміка зростання кількості проектів (рис. 4.7).

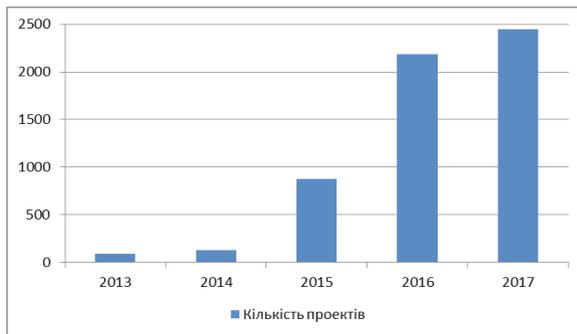


Рис. 4.7. Динаміка кількості проектів ДПП у Російській Федерації за 2013-2017 роки [46]

Стадію підписання угод пройшли 2183 проекти ДПП із інвестиційними зобов'язаннями в обсязі 2,04 трлн руб., з яких

зобов'язання приватної сторони становили 1,336 трлн руб., або 65,4%. На федеральному рівні реалізувалося 15 проектів з інвестиціями на суму 182,4 млрд руб.; на регіональному рівні – 193 проекти на суму 1038,6 млрд руб.; на муніципальному рівні – 1975 проектів на суму 144 млрд руб. При цьому 84% проектів реалізувалося у комунально-енергетичній сфері, 11% – у соціальній, 3% – у транспортній сфері та по одному відсотку – в інформаційно-комунікаційній та інших сферах. Водночас, за обсягом інвестицій перше місце займала транспортна сфера (845,7 млрд руб.), друге – комунально-енергетична сфера (417,2 млрд руб.), третє – соціальна сфера (204 млрд руб.), четверте – інформаційно-комунікаційна (46,9 млрд руб.) і п'яте – інші сфери (6 млрд руб.).

Експерти відзначили зростання уваги регіональної влади до автодорожньої інфраструктури, появу першої федеральної концесії відносно об'єктів залізничного транспорту, значну динаміку розвитку ДПП у інформаційно-комунікаційній сфері та привабливість для приватних інвесторів проектів у сфері охорони здоров'я, які охоче співфінансувалися публічними структурами внаслідок їх великого соціального значення [46].

Варто відзначити посилення уваги до державно-приватного партнерства з боку галузевих органів виконавчої влади. Так, у 2014 році було створено Координаційну раду міністерства охорони здоров'я як професійну експертну групу, яка опікується запуском пілотних проектів, що особливо необхідно у соціальній сфері. Важливим є й поширення міністерствами кращого досвіду у сфері ДПП. Зокрема, можна згадати публікації міністерства культури, де, крім даних про ДПП в Росії, міститься інформація про кращі практики та перспективні об'єкти для ДПП [22].

У цілому, аналіз свідчить про позитивну динаміку кількості проектів ДПП у соціальній сфері, особливо на місцевому рівні (табл. 4.2). Регіональні та муніципальні органи управління виявляють підвищену зацікавленість у концесійному механізмі, одночасно відмовляючись від інвестиційних меморандумів та інших угод, які не повністю регламентовані законодавством і не надають ніяких гарантій інвесторам, на користь перевірених часом і взаємовигідних механізмів державно-приватного партнерства (табл. 4.3).

Таблиця 4.2. Кількість проектів ДПП у соціальній сфері у Російській Федерації за територіальним рівнем реалізації у 2017-2018 роках (шт.)

Рівні реалізації	Освіта		Охорона здоров'я		Соціальне обслуговування		Спорт		Культура, дозвілля, туризм		Разом за всіма сферами	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Федеральний	-	1	1	3	-	-	-	-	-	-	1	4
Регіональний	13	11	67	85	4	10	14	15	9	50	107	171
Місцевий	46	78	9	32	23	29	9	16	20	90	107	245
Разом	59	90	77	120	27	39	23	31	29	140	215	420

Джерело: складено авторами за матеріалами [73; 138]

Безумовно, реалізація проектів ДПП у соціальній сфері пов'язана зі значними труднощами в зв'язку з неоднорідністю попиту на такі послуги, великими термінами окупності проектів, складністю прогнозування споживчого потоку й оцінки соціального ефекту. Тому інвестиції у соціальну сферу прийнято вважати більш ризикованими і менш прибутковими, ніж, наприклад, інвестиції у проекти транспортної інфраструктури. Регіональна, а тим більше муніципальна влада нерідко просто не можуть зацікавити бізнес взаємовигідними проектами через обмеженість бюджетних ресурсів. Викликає занепокоєння бізнесу і законодавче унормування кількісних та якісних параметрів публічних послуг.

Таблиця 4.3. Кількість проектів ДПП у соціальній сфері у Російській Федерації за формою реалізації у 2017-2018 роках (шт.)

Форми ДПП	Освіта		Охорона здоров'я		Соціальне обслуговування		Спорт		Культура, дозвілля, туризм		Разом за всіма сферами	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Концесії	20	30	45	57	20	28	18	15	27	62	130	192
Угоди про ДПП	37	4	10	3	1	-	4	-	-	-	52	7
Договори оренди з інвестиційними зобов'язаннями	2	10	13	38	3	5	-	4	2	64	20	121
Інші форми / дані відсутні	-	46	9	22	3	6	1	12	-	14	13	100
Разом	59	90	77	120	27	39	23	31	29	140	215	420

Джерело: складено авторами за матеріалами [73; 138].

Проблеми фінансування розвитку інфраструктури особливо загострилися у Росії в останні роки, що значною мірою стало наслідком застосування міжнародних економічних санкцій. Серед існуючих проблем варто виділити: значне недофінансування в соціальній сфері, незбалансованість розвитку (у 2015 році понад 30% інвестицій направлялося в основні фонди підприємств добувної промисловості, а в модернізацію соціальної інфраструктури – лише близько 3%), низька частка позабюджетних коштів (від 2% у соціальній сфері до 10% на транспорті), прискорений розвиток ринку інфраструктурних компаній, спрямованих на реалізацію мегапроектів, перехід від капіталомістких, але простих проектів до дешевших, але більш «розумних».

Вказані проблеми загострюються у зв'язку із такою рисою економіки Росії, характерною і для багатьох посткомуністичних держав, як інвестиційний голод та зменшення можливостей для держави як основного інвестора. Як наголошує А. Запорожан [41], приватні інвестори поки що слабо інвестують у російську економіку, при цьому розраховувати на значний приплив іноземних інвестицій в нинішніх умовах нереально.

Втім, відповідно до бази даних *PPP Knowledge Lab*, на початок 2019 року у Росії у процесі будівництва або експлуатації знаходилися 87 проектів ДПП із загальним обсягом інвестицій у майже 36,8 трлн доларів США. Серед останніх за часом проектів – об'єкти транспортної інфраструктури (аеропорт Шереметьєво, аеропорт Тобольська, об'їзна дорога у м. Хабаровськ, міст на р. Чусова, Таманський портовий термінал) та ряд вітряних і сонячних електростанцій [259].

У процесі розробки проекту Концепції розвитку державно-приватного партнерства у Російській Федерації до 2020 року було визначено такі сучасні умови її впровадження:

- необхідність розвитку інфраструктури для стимулювання економічного зростання;
- скорочення бюджетних витрат, у тому числі на інфраструктурні проекти;
- незацікавленість бізнесу входити в інфраструктурні проекти на суть ринкових умовах, особливо у соціальній і комунальній сферах;

– рівень зносу основних фондів в інфраструктурних галузях Росії, який оцінюється як високий (Росія знаходиться на 101 місці серед країн світу за якістю інфраструктури);

– необхідність системного підходу у сфері ДПП, яка пройшла етап зародження у низці ключових галузей інфраструктури (охорона здоров'я, транспорт, водопостачання і теплопостачання) і вимагає подальшого розвитку;

– відсутність міжвідомчої координації з питань застосування механізму ДПП в різних галузях економіки;

– наявність як у приватного, так і державного секторів потреби в єдиному документі, де б описувалися різні форми ДПП та їх відмінність, давалася б поточна характеристика ситуації у сфері ДПП, визначалися пріоритетні галузі й ключові проблеми та ін. [148].

Приблизно такі ж поточні проблеми сфери ДПП у Російській Федерації вказувалися і в аналітичному оцінюванні, проведеному у 2017-2018 роках Європейським банком реконструкції та розвитку. Незважаючи на те, що більшість позицій, що відображали відповідність російського законодавства міжнародним стандартам, а також ефективність його реалізації на практиці було оцінено на середньому або високому рівні (рис. 4.8), експертами як серйозні недоліки зазначалися відсутність єдиної національної політики у сфері державно-приватного партнерства, нестача бюджетного фінансування та можливостей для надання гарантій за проектами, а також множинність органів, що займаються розвитком ДПП, та нескоординованість їх дій [265, с. 96].

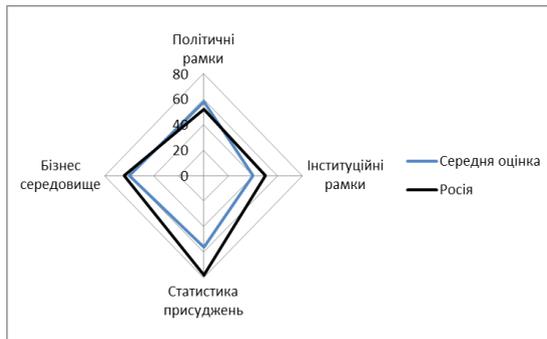


Рис. 4.8. Результати оцінки ефективності системи ДПП у Російській Федерації у 2017-2018 роках [265, с. 81]

Варто звернути увагу й на спостереження Л. Георгієвої, яка у своєму дисертаційному дослідженні «Поняття публічно-приватного партнерства та його імплементація в Росії» (Відень, 2011 р.) відзначає таку «унікальну особливість російського ППП», як масштабність та соціально-політичне значення проектів, з акцентом саме на політичний сенс: «російське розуміння ППП, у будь-якому випадку, проявляється сприйняттям ППП як інструментів політичного проектування і контролю» [208, с. 60].

Проведений нами аналіз досліджень російських вчених з питань розвитку державно-приватного партнерства у Росії свідчить про значну їх увагу до цієї проблематики, але і про розбіжності точок зору щодо оцінки досягнутого та бачення проблем. Так, А. Бродунов зазначає, що йде поступальний розвиток сфери ДПП за ключовими напрямками: законодавче регулювання, інституційне середовище і безпосередня підготовка й реалізація проектів. Одночасно, труднощі пов'язані з тривалими термінами реалізації проектів, відсутністю досвіду і недостатнім рівнем компетенцій учасників ринку ДПП. У фінансовій сфері дається взнаки відсутність реальних коштів у інвесторів і дорожня кредитних ресурсів, неможливість відшкодування вкладених коштів інвестора з боку держави, обмеженість бюджетних ресурсів ряду суб'єктів РФ, низький рівень прибутковості ДПП-проектів [8].

Як наголошує А. Запорожан, для розвитку ДПП в Росії необхідно перебудувати державну політику, доопрацьовувати законодавство й зняти дисбаланс інтересів публічного і приватного партнерів [41].

Специфікою Росії є зростання ролі регіонів у нормативно-правовому та організаційному забезпеченні розвитку ДПП. Проте у середньо- і довгостроковій перспективі пріоритетними можуть бути проекти з будівництва нових і реконструкції існуючих об'єктів інфраструктури, обсяги інвестування яких виходять за рамки можливостей регіональних та муніципальних бюджетів. Як наголосив голова Комітету Ради Федерації з федеративного устрою, регіональної політики та місцевого самоврядування О. Мельниченко під час експертної дискусії «Державно-приватне партнерство: інструмент розвитку соціальної інфраструктури в регіонах» в рамках III Форуму соціальних інновацій (червень 2019 року), регіони відчували потребу у подальшому вдоскона-

ленні законодавства про ДПП, посиленні співфінансування проєктів з федерального бюджету, розвитку нових форм ДПП (зокрема, інфраструктурної іпотеки та ін.) [75].

Тому вже сьогодні вченими і практиками вносяться пропозиції щодо адаптації механізмів ДПП під конкретні сектори економіки та посилення державних гарантій для бізнесу.

4.4. Стан та перспективи розвитку ДПП в інших країнах-учасниках СНД

Азербайджанська Республіка

Азербайджан є посткомуністичною країною з індустріально-аграрною економікою, що динамічно розвивається, починаючи з кінця 1990-х років, з ключовою роллю нафтогазового сектору. При цьому республіка неодноразово визнавалася однією з найкращих серед країн СНД за темпами зростання ВВП, рейтингом конкурентоспроможності, рейтингом простоти ведення бізнесу та ін. Потужним є і приватний сектор, який становить 80% економіки й усебічно підтримується державою.

Але до останнього часу в Азербайджані не існувало ані політики, ані нормативної чи інституційної бази для розвитку державно-приватного партнерства, у тому числі спеціального закону про концесійні угоди. Уряд використовував інші можливості для забезпечення приватної участі у різних проєктах. Насамперед, законодавство Азербайджану регулює приватизацію як прямий продаж активів приватному сектору, а також державні закупівлі. Крім того, певні положення щодо концесій містяться у законі «Про захист іноземних інвестицій» (1992), стаття 40 якого визнає можливість укладення концесійних договорів, але лише на пошук, розвідку та розробку сировинних та інших природних ресурсів іноземними інвесторами. Ця стаття широко застосовувалася для нафтових контрактів, які країна укладала із західними енергетичними компаніями. Глава 43 Цивільного кодексу Азербайджанської Республіки «Комерційна концесія» (статті 800-807) визначає її більше у значенні агентської (комісійної) угоди.

Як наслідок, тут відсутні проєкти, структуровані на базі міжнародно визнаних (класичних) принципів та форм ДПП. Ті інвестиційні проєкти, що формально іменувалися представниками

органів влади або преси проектами ДПП, фактично ними не були, будучи іншими правовими конструкціями, наприклад державним замовленням на надання послуг або орендою [147].

Певним поштовхом до створення умов для розвитку державно-приватного партнерства в Азербайджані стало суттєве скорочення експортних валютних надходжень внаслідок падіння цін на нафту у 2014 році. Це значно зменшило фінансові можливості держави. У травні 2015 р. міністр фінансів С. Шаріфов під час прес-конференції зазначив, що лише у 2006 - 2015 роках Азербайджан вклав 30 млрд доларів у розвиток інфраструктури, у тому числі соціальної, але фінансові запаси будь-якої держави не безмежні. Тому є необхідність у залученні додаткового капіталу, зокрема через державно-приватне партнерство, досвід якого Азербайджан готовий запозичити у таких країн, як Філіппіни та Індонезія [162].

Відповідно, у затвердженому на початку 2016 року Стратегічному плані Міністерства економіки Азербайджанської республіки як один з напрямів реалізації четвертого стратегічного завдання – стимулювання інвестицій у пріоритетні сфери економіки, зазначалося: «Буде забезпечено впровадження механізму заохочення приватних інвестицій не лише у нафтовий сектор, а й у пріоритетні сфери обслуговування, зокрема на розвиток туризму. Будуть вивчені можливості реалізації інфраструктурних проєктів у рамках співпраці держави з приватним сектором» [145].

На сьогодні державно-приватне партнерство в Азербайджані регулюються законом від 15 березня 2016 року «Про реалізацію на основі спеціального фінансування інвестиційних проєктів, пов'язаних із будівельними та інфраструктурними об'єктами» та указом президента від 7 грудня 2016 року, прийнятим у розвиток положень цього закону, «Про затвердження «Порядку встановлення умов реалізації інвесторами інвестиційних проєктів, пов'язаних з будівельними та інфраструктурними об'єктами в рамках моделі «Будуй-керуй-здавай», вимог, що висуваються до інвесторів відповідно до видів будівельних та інфраструктурних об'єктів, особливостей і умов укладених договорів, вартості товарів і послуг, одержуваних у результаті інвестиційного вкладення».

Отже, закон передбачає лише використання моделі *BOT* і, в основному, містить загальні положення щодо фінансування таких

проектів, тоді як указ додатково деталізує визначення угоди, критерії та процес відбору, техніко-економічне обґрунтування, повноваження уповноваженого державного органу та ін. Модель *ВОТ* визначається законом як виплата інвестиційних витрат (включаючи майбутній прибуток) інвестору за певні інвестиційні проекти шляхом придбання вироблених товарів та послуг споживачами або уповноваженим органом відповідно до угоди. Вартість товарів та послуг, вироблених за договором (крім вартості товарів та послуг, що регулюються державою) визначається договором між сторонами з урахуванням їх характеру, обсягів споживання або використання, якості, безпеки та ін.

Закон також надає невиключний перелік активів, що можуть бути об'єктами будівельних та інфраструктурних проектів: мости, тунелі, дороги, станції метро, промислові парки, об'єкти в освітній, культурній, туристичній сферах та сфері охорони здоров'я, гуртожитки та ін. Строк угоди *ВОТ* обмежується 49 роками. Після закінчення строку дії договору будівельні та інфраструктурні проекти передаються в управління міністерству економіки, без будь-яких боргів та зобов'язань, придатні для використання відповідно до їх призначення, безкоштовно та з урахуванням амортизації.

Згідно з указом, інвестора можна обирати на тендері, доступному всім або певним компаніям-кандидатам, а також шляхом прямих переговорів, але не передбачено чітких правил щодо вибору певної моделі, не забезпечена прозорість проведення відбору. Існують й інші серйозні прогалини [243].

Щодо інституційної бази державно-приватного партнерства, то Міністерство економіки Азербайджанської Республіки було визначено як орган, що укладає проектні контракти з боку держави, проте воно не займається конкретно стратегією ДПП та питаннями її впровадження. Втім, останнім часом з'явилися повідомлення про те, що уряд, разом з Азійським банком розвитку, працює над створенням Центру розвитку ДПП [45].

Міжнародні фінансові інституції достатньо критично характеризують існуючу ситуацію. Так, у 2017 році Європейський банк реконструкції та розвитку визначив ефективність практично усіх компонентів системи ДПП в Азербайджані як дуже низьку [265, с. 33], а Світовий банк оцінив спроможність республіки

щодо підготовки, забезпечення та управління інфраструктурними проектами значно нижче середніх показників країн Європи та Центральної Азії (ЄЦА): підготовка угод – 16 балів (при середньому рівні по ЄЦА – 50), забезпечення ППП – 38 балів (при середніх 67), управління проектами – 32 бали (при середніх 52), робота з ініціативними пропозиціями бізнесу взагалі не оцінювалася [262, с. 83].

Таким чином, поки що в Азербайджані не існує загальної національної політики щодо державно-приватного партнерства й до недавнього часу основними перешкодами на шляху реалізації ДПП були відсутність політичної волі та соціального розуміння його значення. Проте останні кроки керівництва країни у цій сфері свідчать про бажання формувати й розвивати механізми ДПП для забезпечення сталого розвитку економіки та загального добробуту.

Республіка Вірменія

Державно-приватне партнерство у Вірменії знаходиться на ранніх стадіях свого формування. Тривалий час єдиною можливою формою таких контрактів були концесії, які регулювалися Цивільним кодексом Республіки Вірменія, законами «Про публічні закупівлі», «Про іноземні інвестиції», деякими галузевими законами та іншими законодавчими актами, які передбачали ДПП, але не містили безпосереднього регулювання цих відносин. Законодавство також дозволяє впроваджувати партнерство на місцевому рівні, але низька спроможність виступає перешкодою для реалізації проектів як на цьому, так і на національному рівнях.

За даними Світового банку, за 2001-2011 роки Вірменія успішно впровадила чотири концесії в енергетичній та транспортній галузях на загальну суму 978,0 млн доларів. Крім того, приватний сектор з 1998 року брав участь в інфраструктурних проектах у сфері енергетики, транспорту й водопостачання шляхом приватизації та на основі договорів управління або оренди. Так, з початку 2000-х років діяли такі договори: договір оренди компанії водопостачання Єревана з *Veolia Water* (Франція); договір на управління компанії «Армводоканал» з *SAUR* (Франція); договори на управління Лорі-водоканал, Ширак-водоканал і Нор Ахунк з консорціумом, що складався з *MVV decon*, *MVV Energie* (Німеччина) і *AEG Service* (Вірменія) [90].

Одночасно слід зазначити, що уряд Республіки Вірменія надає великого значення розвитку ДПП у країні. У зв'язку з цим здійснюються кроки щодо формування інституційної та законодавчої бази, яка регламентує порядок застосування механізмів державно-приватного партнерства, приділяється увага практичним особливостям підготовки та реалізації проектів ДПП, а також необхідним умовам для успішного застосування механізмів державно-приватного партнерства у певних галузях.

У 2008 році міністерство економіки спільно з ереванським офісом Програм розвитку ООН розробило концепцію ДПП, адаптовану до умов Вірменії. При розробці концепції враховувався передовий світовий досвід у цій сфері. У січні 2009 року цей документ був схвалений урядом Республіки Вірменія. Концепція визначала ДПП як юридично оформлені відносини органів державної влади та місцевого самоврядування із суб'єктами підприємництва щодо об'єктів і сфер діяльності, що перебувають у віданні держави й місцевих громад, засновані на обов'язковому розподілі ризиків, врахуванні інтересів і координації зусиль сторін, здійснювані з метою найбільш ефективної реалізації проектів, що мають важливе суспільно-державне значення. Основними сферами співпраці пропонувалися енергетика, транспорт, зв'язок, інформаційні технології, комунальне господарство, а також наука, освіта, охорона здоров'я й туризм. На думку розробників, реалізація концепції повинна була призвести до скорочення урядових витрат, зниження бізнес-ризиків, довгострокового економічного зростання. Рішенням уряду від 21 вересня 2012 року був встановлений порядок оцінки і затвердження проектів державно-приватного партнерства.

Тому, оцінюючи у 2012 році ситуацію у країні у сфері ППП, Європейський банк реконструкції та розвитку відзначив певні її здобутки. Вірменія з оцінкою у 40 балів зайняла 15 місце серед 25 країн Східної Європи та СНД і 32 місце серед 58 країн, в яких проводиться діяльність ЄБРР. Оцінки за окремими напрямками відображені на рис. 4.9.

Звертає на себе увагу сприятливий інвестиційний клімат, що став наслідком «політики відкритих дверей», яка була юридично оформлена законом про іноземні інвестиції 1994 року та іншими нормативними актами. Влада Вірменії певною мірою

розвиває свої можливості для планування та реалізації проектів ДПП завдяки практичному досвіду та зовнішній допомозі, до якої завжди схвальне ставлення.

Одночасно, відсутність конкретної законодавчої бази для розвитку державно-приватного партнерства була визнана ключовою слабкістю для Вірменії. У країні не існувало підрозділу ДПП, не були визначені настанови щодо розподілу ризиків. Обмежені фінансові можливості були пов'язані з недоліками у встановленні тарифів, що не завжди забезпечували відшкодування витрат на проект та доступність послуг для споживачів [203, с. 34].

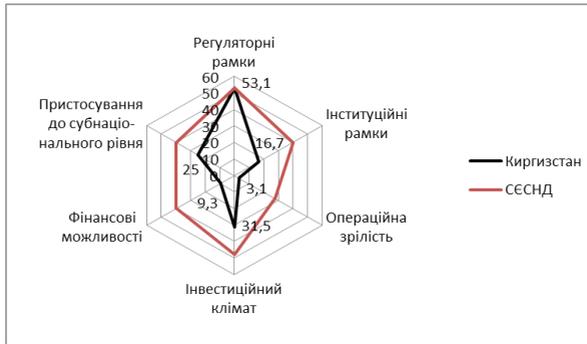


Рис. 4.9. Результати оцінювання середовища для розвитку ППП Республіки Вірменії та країн СЄСНД у 2012 році [203, с. 33]

У листопаді 2017 року була затверджена Політика державно-приватного партнерства Республіки Вірменії [253]. Документ визначає законодавчі та інституційні засади, необхідні для впровадження та просування ДПП з урахуванням локальних умов і міжнародної практики, а також ставить завдання про перенесення державно-приватного партнерства на якісно новий рівень. Фактично зміст цієї Політики став прообразом законопроекту про державно-приватне партнерство, який у подальшому достатньо тривалий час розроблявся за сприяння Світового банку, ЄБРР та МВФ. Лише наприкінці травня 2019 року цей законопроект був поданий на розгляд Національних зборів Республіки Вірменії.

Тим часом, незважаючи на відсутність спеціалізованого законодавства, у Вірменії були успішно реалізовані проекти у форматі ДПП на основі інвестиційного законодавства, закону про закупівлі та секторального регулювання. У сфері транспорту та зв'язку варто зазначити міжнародний аеропорт Звартноц, залізниця Вірменії, національного поштового оператора; у сфері освіти – міжнародний коледж УВЦ *Dilijan*; у сфері туризму – проект «Відродження Татєва» (відновлення Татєвського монастиря і будівництво канатної дороги).

16 липня 2019 року президент Вірменії Армен Саркісян підписав новий закон про державно-приватне партнерство, який спрямований, у тому числі, на залучення прямих іноземних інвестицій. Заступник міністра економічного розвитку та інвестицій А. Аванесян виділив відновлювальну енергію та звичайну енергетику як найбільш очевидні сфери для ДПП, а також виробничу та соціальну інфраструктуру. Зокрема, вже у 2018 році уряд уклав контракт з іспанським розробником проектів з сонячної енергетики *Fotowatio Renewable Ventures* на будівництво 55-мегаватного сонячного парку на сході Вірменії.

За словами А. Аванесяна, уряд працюватиме над визначенням найбільш привабливих і життєздатних проектів, а перші ДПП, що виконуватимуться згідно з новим законом, будуть зроблені у партнерстві з міжнародними фінансовими установами. Таких проектів буде небагато – один чи два великих на рік, але вони дозволять передати управління активами або послугами приватному сектору, який краще з цим справляється, починаючи з довгострокових проектів на управління дорогами й закінчуючи новою інфраструктурою у рамках «зеленого поля» або «коричневого поля» [206].

Киргизька Республіка

Економіка Киргизької Республіки, після набуття країною незалежності, виявилася однією з найбільш постраждалих від розриву господарських зв'язків у межах колишнього Радянського Союзу. Подальша політична нестабільність, періодичні кризи влади, конфлікти на кордонах та інші чинники призвели до того, що і зараз Киргизстан залишається однією з найбідніших країн СНД, з розбалансованими державними фінансами, масовим без-

робітням та населенням, більше третини якого живе за межею бідності. Така ситуація актуалізує питання залучення приватних інвестицій для розвитку інфраструктури, як виробничої, так і соціальної.

Для регулювання партнерських відносин держави і приватного сектору тривалий час застосовувався лише закон «Про концесії та концесійні підприємства у Киргизькій Республіці» (1992) одночасно з деякими положеннями Цивільного кодексу Киргизької Республіки (1996), законів «Про угоди щодо розподілу продукції при надкористуванні» (2002), «Про інвестиції» (2003) та ряду інших. Зокрема, у 1993 році було укладено концесійну угоду з канадською компанією *Centerra Gold* на розробку золота на руднику Кумтор строком на 50 років, із зобов'язанням концесіонера вкласти у розробку родовища не менше 200 млн доларів США. Про значення цього проекту для економіки Киргизстану свідчить той факт, що на початку 2010-х років продукція рудника становила 12% ВВП країни, більше чверті її промислового виробництва та більше половини експорту [33].

Втім, положення закону про концесії виявилися далеко не досконалими, оскільки не регулювали порядок, правила і критерії відбору концесіонерів; не містили загальних положень про тарифи і тарифне регулювання; не обумовлювали наявність державної підтримки й фінансових гарантій концесій, а також процес вибору міжнародного арбітражу. Отже, створювалися перешкоди для залучення потенційних інвесторів, які були готові працювати в рамках концесійних договорів, тому у 2003-2004 рр. до закону було внесено ряд змін. Але все одно, на той час законодавство не визначало інших форм державно-приватного партнерства, крім концесій.

Спеціальний закон «Про державно-приватне партнерство» у Киргизстані було прийнято 11 травня 2009 року [95]. Першою статтею закону ДПП визначалося як взаємовигідне середньо- і довгострокове співробітництво між державою і приватним партнером у сфері інвестиційних відносин. Були визначені його принципи, а також суб'єкти, що можуть ініціювати партнерство – уряд республіки, місцеві органи виконавчої влади, юридичні та фізичні особи.

Для просування ідеї державно-приватного партнерства у Киргизстані, за підтримки міжнародних організацій, було організовано ряд семінарів, тренінгів, конференцій. Проте визнавалася і обмеженість нового закону. Серед його недоліків називалася відсутність: чітких правил процедури конкурсного відбору приватних партнерів; розподілу ризиків між державою і приватним партнером; визначення прав та обов'язків сторін партнерства, моделей реалізації проєктів ДПП, галузей застосування проєктів та ін.

Тому, на основі практичного застосування законодавства та з метою приведення його у відповідність з успішним міжнародним досвідом, 22 лютого 2012 року було прийнято новий закон Киргизької Республіки «Про державно-приватне партнерство» [98]. ДПП у ньому було визначено як довгострокову (до 50 років) взаємодію державного і приватного партнерів з питань залучення державним партнером приватного партнера до проектування, фінансування, будівництва, відновлення, реконструкції об'єктів, а також з управління існуючими або новостворюваними об'єктами, у тому числі інфраструктурними. Законом також було окреслено сферу застосування ДПП, компетенцію органів влади, процедуру проведення тендеру, види державної підтримки та гарантії для приватного партнера або проєктної кампанії. Одночасно, закон передбачав, що ДПП не застосовується до відносин, пов'язаних з користуванням мінеральними ресурсами, державними закупівлями і приватизацією.

Проведене у 2012 році Аналітичною групою журналу «Економіст» (*EIU*) дослідження середовища публічно-приватного партнерства оцінило ситуацію у Киргизстані лише у 25,6 бали з відповідним 23-м місцем серед 25 країн Східної Європи та СНД. Найвищий бал було надано саме у регуляторній сфері (рис. 4.10), хоча закон про ДПП критикувався за розпливчастість у визначенні інституційних ролей і відсутність керівних принципів щодо розподілу ризиків.

У звіті зазначалося, що тривала трансформація урядових структур (внаслідок післяреволюційних змін) перешкоджала консолідації спеціалізованих органів ДПП. Критерії й механізми відбору та присудження проєктів застосовуються несистематично, тому корупція відіграє значну роль у проведенні, загалом, державних закупівель, прозорість і справедливість тендерів не за-

безпечена. Відзначалася велика недовіра громадськості до участі приватного сектору у розвитку інфраструктури, неготовність до сплати ринкових тарифів, адже антиурядові виступи 2010 року були викликані саме підвищенням плати за електроенергію [203, с. 52].



Рис. 4.10. Результати оцінки середовища для розвитку PPP Киргізької Республіки та країн СЄСНД у 2012 році [203, с. 51]

Невдовзі після прийняття закону про ДПП, його положення було деталізовано у підзаконних нормативно-правових актах. Так, постановою уряду від вересня 2012 року міністерство економіки Киргізької Республіки було визначено уповноваженим державним органом у сфері державно-приватного партнерства, а міністерство фінансів – державним органом з управління ризиками. Сприянням підготовці та реалізації проектів ДПП займалося Агентство з просування та захисту інвестицій Киргізької Республіки. На початку 2013 року було прийнято постанову уряду, якою затверджено порядок підготовки правил проведення тендеру і тендерної документації з проектів державно-приватного партнерства в Киргізькій Республіці та положення про тендерну комісію з відбору приватних партнерів з проектів державно-приватного партнерства. Міністерство економіки видало наказ про затвердження положення щодо застосування форми участі приватного партнера у проектах ДПП, відповідно до якого можуть створюватися інституційні та контрактні партнерства, а серед останніх виділялися контракти на управління та концесії (залежно від того, хто є платником послуг).

Розвиток державно-приватного партнерства розглядався як один з напрямів діяльності держави у Національній стратегії сталого розвитку Киргизької Республіки на 2013-2017 роки. Основними його цілями визначалося:

- забезпечення економічного зростання через концентрацію матеріальних і фінансових ресурсів державного та приватного секторів для реалізації інвестиційних проектів;
- зниження навантаження на державний бюджет і перерозподіл бюджетних коштів.

За підтримки Азійського банку розвитку, у травні 2013 року вперше у Киргизстані було проведено міжнародний форум з державно-приватного партнерства «Від політики до проектів» за участю зарубіжних експертів, що мали багатий досвід у цій сфері.

З метою створення сприятливого середовища для розвитку та успішного впровадження механізму ДПП у 2016 році було розроблено Програму розвитку державно-приватного партнерства в Киргизькій Республіці на 2016-2021 роки [108]. Уряд визнавав, що, незважаючи на наявність у країні ґрунтовної правової бази, ефективність ДПП була дуже низькою. Основними факторами, які перешкождали розвитку ДПП, називалися низька якість державних послуг, відсутність з боку уряду ресурсів для підготовки та реалізації проектів, включаючи нестачу професійних та досвідчених кадрів, а також сприйняття приватним сектором ДПП як ненадійного інвестиційного механізму через високі політичні та юридичні ризики. Для вирішення цих та інших проблем планувалося вжити заходів з метою посилення державного управління у цій сфері, зростання довіри приватного сектору до державно-приватного партнерства та обізнаності щодо нього, створення фінансової бази для ДПП. Передбачалося, що все вищезазначене сприятиме модернізації існуючих і створенню нових інфраструктурних об'єктів і послуг для забезпечення довгострокового економічного зростання та ефективності країни.

Того ж 2016 року постановою уряду було створено Раду з державно-приватного партнерства у Киргизькій Республіці, завданнями якої стали: координація та забезпечення взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємців, науково-дослідних організацій з питань ініціювання, підготовки та реалізації проектів ДПП; затвердження планів заходів з розвит-

ку ДПП; підготовка рекомендацій щодо удосконалення правової бази та стимулювання розвитку ДПП; здійснення моніторингу діяльності державних органів у цій сфері; визначення пріоритетних галузей та напрямків для ініціювання проектів та ін.

Крім того, з метою створення інструменту залучення фінансових ресурсів у якісну підготовку проектів ДПП був створений Фонд фінансування підготовки проектів ДПП. Фінансові ресурси, що виділяються фондом, спрямовуються державним органам на фінансування етапу підготовки проектів.

Утім, ефективність цієї діяльності є дуже низькою. Єдиним успішним проектом ДПП у Киргизстані вважається проект у сфері медицини з надання послуг гемодіалізу у містах Бішкек, Ош та Джалал-Абад, що реалізується на основі угоди, підписаної 15 серпня 2017 року між Міністерством охорони здоров'я та компанією *Fresenius Medical Care* (Німеччина), яка була обрана за результатами тендеру. Значну консультаційну допомогу у цьому надала Міжнародна фінансова корпорація, що входить до групи Світового банку.

На стадії планування знаходяться ще кілька проектів: установка комп'ютерних томографів в організаціях охорони здоров'я, організація муніципальних парковок вздовж доріг м. Бішкек, будівництво об'їзної автодороги у м. Узген Ошської області, реконструкція аеропорту «Манас» та ряд інших.

Вищеописана ситуація була відображена і Світовим банком у дослідженні 2017 року. Спроможність Киргизької Республіки щодо підготовки та забезпечення договорів публічно-приватного партнерства, порівнюючи із середніми показниками країн Європи та Центральної Азії (ЄЦА), була оцінена достатньо низько: підготовка угод – 33 бали (при середньому рівні по ЄЦА – 50), а забезпечення ППП – 40 балів (при середніх 67). Одночасно, оцінка двох інших напрямів знаходиться приблизно на рівні середньої: управління проектами – 49 балів (при середніх 52), робота з ініціативними пропозиціями бізнесу – 50 балів (при середніх 53) [262, с. 144].

Слід зазначити, що у середині 2019 року у Киргизстані було створено державну установу «Центр державно-приватного партнерства» при міністерстві економіки. Метою діяльності Центру визначено просування відповідних проектів державної та муні-

ципальної інфраструктури через залучення приватних інвестицій і управлінського досвіду приватного сектору з використанням механізмів ДПП.

На завершення варто додати, що внутрішні ресурси приватного сектору, які можуть бути спрямовані на підтримку державно-приватного партнерства, є вкрай незначними. Одночасно, низький рівень розвитку економіки та її нестабільність не дозволяють уряду випускати довгострокові облигації для фінансування інфраструктури. Тому розвиток ДПП пов'язується у Киргизстані, насамперед, з отриманням зовнішньої фінансової підтримки від міжнародних агентств розвитку та фінансових інституцій.

Республіка Таджикистан

Із середини 1990-х років економіка Таджикистану почала поступово відновлюватися після кризи, пов'язаної з розпадом СРСР і порушенням господарських зв'язків. Одним з напрямів її розвитку могло б стати видобування та експорт корисних копалин, якими багаті гірські масиви, що займають близько 95% території країни. Прийнятий у 1997 році закон «Про концесії» був покликаний залучити інвесторів, насамперед іноземних, для реалізації відповідних проектів.

Утім, найбільшого застосування законодавство про концесії набуло у сфері електроенергетики. У тому ж році був започаткований проект «Памір Енерджі» з будівництва приватної ГЕС на Памірі та гарантованого забезпечення електроенергією населення, оскільки передбачалася передача приватному партнеру у концесію строком на 25 років усього енергетичного господарства на території Горно-Бадахшанської автономної області. Капітальні інвестиції склали приблизно 37 млн дол. США, з них 45% – кошти приватного партнера, а 55% коштів – позика. Зазначений проект був ініційований спільно урядом Республіки Таджикистан, Фондом Ага-Хан з економічного розвитку (*AKFED*, Швейцарія), Міжнародною фінансовою корпорацією та Швейцарською агенцією з міжнародного розвитку.

Зазначений проект став дійсно успішним, що було відмічено у 2008 році у «Практичному керівництві з питань ефективного управління у сфері публічно-приватного партнерства», підготовленому ЄЕК ООН, де серед прикладів вдалих практик, поряд з

проектами Канади, Франції, Ізраїлю та США, згадувався і таджицький «Памір Енерджи».

Відповідно до закону про концесії у подальшому (у 2005-2011 рр.) було побудовано дві електростанції Сангтуда – 1 (інвестор – Інтер РАТ ЄЕС, Росія) та Сангтуда – 2 (інвестор – компанія Сангоб, Іран) на р. Вахш та платну автодорогу біля м. Душанбе.

Проте економіка Таджикистану у цілому розвивалася достатньо повільно, що викликало масштабне безробіття й вплив робочої сили, насамперед до Росії. Це призвело до того, що до початку 2010-х років перекази трудових мігрантів склали вже половину ВВП країни. Така залежність обумовлювала стратегічну важливість забезпечення економічного зростання та внутрішньої зайнятості, які стримувалися рядом факторів, у тому числі відсутністю інфраструктури. Тому уряд Таджикистану прийняв рішення щодо необхідності розвитку державно-приватного партнерства як методу набуття виробничої інфраструктури та надання публічних послуг.

Спочатку, у грудні 2011 року, був прийнятий новий закон «Про концесії» [102], але він виявився недостатньо змістовним і залишав багато можливостей для різних тлумачень своїх положень, а отже не містив достатнього набору правил, що повинні були б регулювати ДПП. Тому через рік, 28 грудня 2012 року, у Республіці Таджикистан було прийнято закон «Про державно-приватне партнерство» [96]. Він не виключає застосування закону про концесії, якщо вона розглядається як ДПП, але не розповсюджується на використання надр та державні закупівлі.

Відповідно до статті 2 закону під державно-приватним партнерством розуміється співпраця державних і приватних партнерів у реалізації проектів у сфері інфраструктури та соціальних послуг за певний період, встановлений угодою. При цьому закон не встановлює вичерпного переліку форм реалізації проектів, визначаючи лише коло обов'язкових умов, які повинні включатися в угоду ДПП.

Закон про ДПП, по суті, є рамковим і не включає багатьох моментів, що впливають з прецедентних проектів ДПП, спрямованих на встановлення балансу ризиків публічного і приватного партнерів і створюють достатній рівень комфортності для приватного партнера та фінансових організацій. Зокрема, закон не містить положень про укладання прямих угод з фінансовими організаціями, про гарантії відшкодування недоотриманих приват-

ним партнером доходів при недостатності встановлених тарифів (при здійсненні регульованої діяльності) та інше.

Втім, як наголошують експерти, закон зафіксував амбіції держави щодо розвитку державно-приватного партнерства, і після його прийняття уряд Таджикистану звернувся до Азійського банку розвитку з проханням про допомогу у реалізації нового закону та створення стійкої фінансової основи для проектів ДПП. Допомога в розмірі 500 тис. дол. надавалася банком впродовж трьох років, зосереджуючись на трьох компонентах:

- поширення інформації та підвищення потенціалу відповідних державних органів для проведення реформ у сфері ДПП, виявлення та розвитку проектів ДПП;

- створення сприятливого інституційного середовища, розробка підзаконних актів та поправок до основних законів;

- розробка проектів, включаючи інструменти їх відбору та аналізу, підготовка списку потенційних проектів [136].

Під час такого співробітництва, у 2014 році, Державним комітетом з інвестицій та управління державним майном було розроблено й ухвалено Методичний посібник з підготовки та реалізації проектів державно-приватного партнерства у Республіці Таджикистан, який, однак, мав рекомендаційний характер.

Щодо інституційної бази державно-приватного партнерства, то у республіці було створено два державні органи – уповноважений урядовий орган та Раду ДПП. Відповідно до законодавства, уряд затверджує склад Ради ДПП та вирішує, який державний орган буде виконувати роль уповноваженого урядового органу. Таким органом у червні 2013 року було визначено Державний комітет з інвестицій та управління державною власністю Республіки Таджикистан. Рада ДПП складається виключно з високопоставлених державних чиновників (керівників міністерств або державних установ) і працює більше на оперативному рівні, а не на політичному та стратегічному. Вона повинна надавати багато погоджень для кожного окремого проекту ДПП на кожному етапі як процесу відбору проектів, так і підписання контракту.

За час з моменту прийняття закону про ДПП у Таджикистані було реалізовано лише два проекти за моделлю ДПП: утримання автошляхів на основі якісних показників (контракт на обслуговування з таджицькою компанією *Innovative Road Solutions*, 2013 р.)

та будівництво й обслуговування транспортного терміналу Фароз (концесія з ТОВ Фароз, 2014 р.). Але на момент підготовки звіту з реалізації проекту технічної допомоги Азійського банку розвитку на розгляді знаходилося ще близько двадцяти проектів ДПП, серед яких: проект ГЕС в басейні річки Зарафшан, проект будівництва лінії електропередачі в Дангарі, логістичний центр у м. Турсунзаде, проект будівництва системи водопостачання у вільній економічній зоні Сугдею, центр медичного моделювання, система громадського автобусного транспорту на Памірі («Памір Експрес»), автоматизована система оплати проїзду на громадському транспорті у Душанбе, управління твердими відходами у Душанбе та ін. [136, с. 6].

За оцінкою Європейського банку реконструкції та розвитку, проведеною у 2017-2018 роках, ефективність системи організації ДПП у Таджикистані, у цілому, була на середньому рівні, порівнюючи з 39 країнами, з якими співпрацює ЄБРР, а щодо інституційних рамок, то навіть суттєво його перевищувала (рис. 4.11).

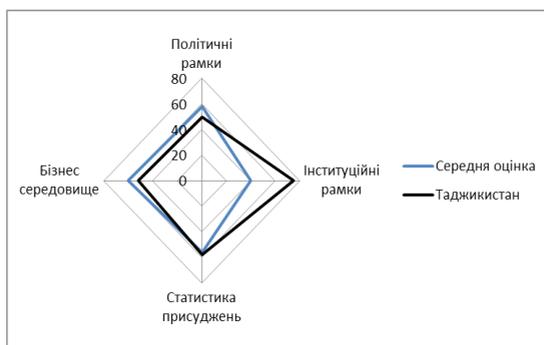


Рис. 4.11. Результати оцінки ефективності системи ДПП у Таджикистані у 2017-2018 роках [265, с. 105]

Одночасно, як наголошують експерти, основною проблемою для реалізації проектів ДПП у Таджикистані залишається економічна слабкість країни, а також постійні прикордонні конфлікти, що не додають упевненості інвесторам. Уряду республіки рекомендується розробити ґрунтовну політику розвитку державно-приватного партнерства і послідовно її реалізовувати, використовуючи кращий міжнародний досвід у цій сфері.

Республіка Узбекистан

Узбекистан належить до посткомуністичних країн, де розвиток державно-приватного партнерства фактично лише починається, хоча закон «Про концесії» був прийнятий там ще у 1995 році. Втім, він містить неясне визначення поняття «концесія» без чіткого визначення охоплених секторів, є дискримінаційним щодо вітчизняних інвесторів, а порядок відбору концесіонерів, прописаний у законі, не є детальним.

У Республіці Узбекистан тривалий час була відсутня національна політика щодо ДПП, і можна назвати лише один документ з цього приводу, конкретизований до сектору комунальних послуг – постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження концепції поглиблення економічних реформ у системі комунального обслуговування населення» (1998 р.)

До останнього часу правова база Узбекистану щодо ДПП включала лише закон «Про угоди щодо розподілу продукції» (2001 р.) [105] й, меншою мірою, указ президента Республіки Узбекистан «Про заходи щодо залучення прямих іноземних інвестицій у розвідку та видобуток нафти і газу» (2000 р.). Ці документи певним чином регулювали державно-приватне партнерство лише у галузі розвідки та видобутку корисних копалин, а також нафти і газу й лише по відношенню до іноземних інвесторів. На початку 2000-х років у формі угод про розподіл продукції в Узбекистані було розпочато кілька масштабних проєктів, зокрема розробка родовищ газу «Шахпахти» та «Плато Устюрт» спільно з ПАТ «Газпром» (Росія), угоди з російськими компаніями «Союзнафтогаз» й ЛУКойл, а також британськими – «УзПЕК» та «Трінті Енерджі» [5].

Проєкти в інших сферах, крім розвідки та видобутку корисних копалин, нафти та газу, реалізовувалися згідно із загальним законодавством про бізнес та інвестиції без конкретних правил щодо державно-приватного партнерства. Тут варто згадати проєкт ДПП у сфері управління твердими побутовими відходами, що був реалізований у 2011 році у м. Янгіюль за підтримки Програми розвитку ООН. Утім, у період 2012 - 2016 років в Узбекистані планувалося лише три проєкти у сфері охорони здоров'я, жоден з яких так і не був реалізований.

Докорінна зміна у державній політиці щодо розвитку державно-приватного партнерства відбулася в Узбекистані напри-

кінці 2010-х років. У 2017 році був підготовлений проект закону «Про державно-приватне партнерство», який був винесений на публічне обговорення на порталі СОВАЗ, призначеному для обговорення нормативно-правових актів, що мають вплив на підприємницьку діяльність.

Для вивчення кращих світових практик у сфері публічно-приватного партнерства у березні 2018 року у Ташкенті Європейським банком реконструкції та розвитку спільно з Міжнародною фінансовою корпорацією, ПРООН та Швейцарською Конфедерацією був організований міжнародний семінар. Більше 20 експертів з різних міжнародних організацій, представники приватного сектору зі Швейцарії, України, Російської Федерації, Киргизької Республіки взяли участь у цьому семінарі, поділилися своїм досвідом реалізації ДПП і рекомендаціями для Узбекистану.

Експерт з ЄЕК ООН Тоні Бонніччі зазначив, що ППП повинно бути орієнтоване на людей, а не тільки на отримання прибутку. Серед представлених для Узбекистану рекомендацій він зазначив необхідність політичної рішучості. Це означає, що на рівні міністрів і заступників міністрів повинні бути зобов'язання з розвитку ППП у країні. Крім цього, важлива наявність законодавчої бази та її відповідність міжнародним стандартам. Це пов'язано з тим, що сприятливе законодавство – це сигнал приватному сектору, інвесторам, що Узбекистан відкритий для інвестицій у цю сферу. Поряд з цим експерт порекомендував підвищувати навички державних службовців у відборі проектів для ППП й підтримки їх подальшої реалізації [111].

Першочерговою сферою впровадження механізму державно-приватного партнерства у Республіці Узбекистан стала дошкільна освіта, оскільки рівень охоплення дітей дитячими дошкільними закладами становив усього 30 відсотків. Постановою Президента Республіки Узбекистан від 5 квітня 2018 року були визначені заходи щодо стимулювання і розвитку системи дошкільної освіти, у тому числі затверджено окреме положення про державно-приватне партнерство у сфері дошкільної освіти [103]. Цими документами інвесторам надавалося звільнення від сплати податків, право безкоштовно отримувати землю для будівництва недержавних дошкільних закладів та наявні приміщення за умови їх реконструкції, а також отримувати субсидії на покриття ча-

стини витрат у розмірі до 50% від суми витрат на одного вихованця державного закладу та ін. Дещо пізніше була видана постанова про створення на основі ДПП строком на двадцять років Центрив інноваційних ідей.

Формувалася і реальна інституційна основа для розвитку державно-приватного партнерства. У жовтні 2018 року було створено Агентство з розвитку ДПП, яке визначає єдину політику ДПП в республіці, розглядає проекти, погоджує тендерну документацію і угоди про ДПП. Воно також надає підтримку галузевим міністерствам у виявленні, розробці, проведенні тендерів і фінансуванні проектів ДПП. Агентство співпрацює з міжнародними фінансовими інститутами, такими як АБР, ЄБРР, МФК, Ісламський банк розвитку та Світовий банк. Метою діяльності Агентства з розвитку ДПП є підвищення якості, привабливості та стабільності проектів ДПП, а також їх реалізація ефективним і економічним способом.

На середину 2019 року на сайті агентства була розміщена інформація про 12 проектів державно-приватного партнерства, найбільше – у сфері енергетики, а також транспорту, водопостачання та водовідведення, охорони здоров'я. За двома проектами – створення центрів гемодіалізу та побудова сонячної електростанції – були оголошені тендери [2].

Підготовка цих проектів базувалася вже на новому законі «Про державно-приватне партнерство», який був прийнятий в Узбекистані у травні 2019 року [97]. ДПП у ньому визначається як юридично оформлена на певний термін співпраця державного партнера і приватного партнера, заснована на об'єднанні їх ресурсів для реалізації проекту державно-приватного партнерства. Строк такої співпраці встановлений від 3 до 49 років. У законі встановлюються права та обов'язки партнерів, процедура ініціювання та підготовки проектів ДПП, процес відбору приватного партнера через тендер або прямі переговори, зміст угоди про державно-приватне партнерство, обумовлюється захист інтересів приватного партнера і кредитора. Закон, у цілому, відповідає міжнародним стандартам, оскільки був підготовлений за допомогою ЄБРР, і може стати надійною основою для залучення приватних інвестицій у розвиток виробничої та соціальної інфраструктури Узбекистану.

ВИСНОВКИ

Вивчення досвіду публічно-приватного партнерства свідчить, що його розвиток є об'єктивним процесом, який має певні традиції у багатьох країнах світу, але активізований лише в наші дні внаслідок зростання попиту на публічні послуги та уваги до оптимізації процесу їх надання при дефіциті бюджетних коштів.

За останні кілька десятиліть публічно-приватне партнерство стало однією із важливих форм реалізації інфраструктурних проектів. Науковцями вказується на синергетичну функцію успішних проектів ППП та їх позитивний вплив на покращення іміджу як влади, так і бізнесу в очах громадськості. Водночас, зменшується прагнення сприймати ППП як благодійність, з одного боку, чи, навпаки, особливий легальний спосіб використання публічної власності та забезпечення постійних і гарантованих прибутків від приватизації надання публічних послуг.

Порівняно за невеликий період часу, з початку 1990-х років, ППП стало поширеним явищем у більшості країн, проте й досі як за кількістю проектів, так і за обсягами інвестованих коштів найвищі показники мають розвинені держави. Їх приклад має велике значення для інших країн. Можна відзначити стійку тенденцію до підтримки проектів публічно-приватного партнерства з боку міжнародних організацій і фінансових інституцій як шляхом фінансування, так і методичною допомогою. Водночас, вже склалася думка, що надмірна заорганізованість ППП є шкідливою, такою, що зв'язує руки як публічному, так і приватному секторам. Розробку модельного законодавства можна вважати прикладом такого компромісного підходу, який виправдовує себе як на просторі Європейського Союзу, так і в СНД.

Досвід реалізації проектів ППП свідчить про їх успішність у країнах зі стабільним політико-правовим та соціально-економічним середовищем, коли влада не намагається перекласти власні проблеми на плечі бізнесу, а прагне вирішити їх за допомогою конструктивного діалогу і тісної співпраці.

Проведене дослідження засвідчило, що значна градація у цьому відношенні є між колишніми соціалістичними країнами, частина яких успішно здійснила процес посткомуністичної трансформації, стала членами ЄС, показує високі темпи економічного

зростання та політичну стабільність, що сприяє залученню інвестицій. Інші ж країни значно відстають у реформах, що, на жаль, слід констатувати й відносно України. Часто в таких державах увага влади до ППП є більше даниною моді, ніж справжніми намірами залучити бізнес до вирішення тих питань, якими прийнято опікуватися владі. Певною мірою такий підхід викликаний і корупційною складовою, яка проявляється при роботі з бізнесом.

Вивчення та аналіз публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах засвідчують поступовий процес його усвідомлення громадськістю, бізнесом та владою як найбільш перспективної форми для розвитку конструктивного діалогу між усіма секторами суспільства. Проведений аналіз нормативно-правових актів, практики ППП та публікацій науковців посткомуністичних країн підтверджують думку про прагнення освоїти сучасні методи співпраці публічного та приватного секторів, що впроваджені у розвинених державах.

Характерною рисою розвитку публічно-приватного партнерства у посткомуністичних державах можна назвати значну динамічність нормативно-правового забезпечення, що, зокрема, помітно з досвіду таких країн, як Болгарія, Румунія, Хорватія та ряд інших. Частково з цим пов'язана значна кількість проектів ППП, які були ініційовані, але припинені ще до підписання угоди або нереалізовані. Окрім спеціальних законів про публічно-приватне партнерство та концесії, ППП у посткомуністичних країнах часто регулюється й законами про інвестиції, державні закупівлі, місцеве самоврядування, публічні фінанси тощо.

Відсутність єдиного розуміння суті ППП та застосування різних показників для характеристики його ефективності не дозволяють однозначно виділити певні країни за рівнем розвитку публічно-приватного партнерства. Але показники посткомуністичних країн є відносно скромними, що пояснюється низкою причин як економічного, правового, соціального, так і ментального характеру. У цій ситуації реалізація навіть одного великого проекту вже сприймається як успіх.

Внаслідок значних відмінностей між державами як за загальним розвитком, так і за поточними завданнями, на практиці використовуються різні моделі та форми ППП, а питання щодо їх оптимізації залишається відкритим. Триває дискусія щодо широ-

ти вживання поняття ППП, наприклад, чи вважати концесію однією з форм ППП, якими принципами мають керуватися законодавці та практики, як мають поділятися ризики між публічним та приватним партнером, чи варто визначати максимальний рівень прибутку бізнесу та якою має бути міра його відповідальності за реалізацію проектів.

Закономірно, що позитивні результати реалізації публічно-приватного партнерства, які вбачаються не лише у залученні внутрішніх та іноземних інвестицій для швидшого і якісного вирішення проблем у сфері інфраструктури чи надання публічних послуг, а й у поліпшенні внутрішньої соціально-економічної та політичної ситуації, поглибленні соціального діалогу, сприяють поширенню ППП, що особливо важливо для посткомуністичних країн.

У проаналізованій нами літературі з питань публічно-приватного партнерства у багатьох посткомуністичних країнах вивчається зарубіжний досвід, але, як правило, автори обмежуються аналізом успішного ППП в розвинених державах, особливо у Великобританії та Франції. Досвід посткомуністичних країн практично не аналізується. Недостатньо науковцями розроблене й питання щодо інноваційності ППП, значення цього явища для вирішення економічних та соціальних проблем та його використання як важливого інструменту модернізації публічного управління. Для нас ця проблема є актуальною, виступаючи, на наш погляд, показником широкого сприймання ППП та його комплексного використання, що надзвичайно важливо з огляду на характерні для посткомуністичних країн процеси модернізації публічної адміністрації, адміністративної реформи, децентралізації тощо.

Аналіз досвіду ППП в посткомуністичних країнах свідчить про важливість не лише декларування, а й дотримання його основних принципів, серед яких ми виділяємо добровільність, відкритість, прозорість, рівноправність, ефективність. Відмова хоча б від одного з цих принципів спотворює основи публічно-приватного партнерства. Суттєвим для досягнення успіху є інституційний розвиток ППП – його якісне і зрозуміле правове забезпечення, що є надзвичайно складним процесом, створення спеціальних інституцій, організаційне, методичне та інформацій-

не забезпечення. Вже сьогодні можна говорити про певний досвід у цій сфері, який певною мірою проаналізовано у монографії.

Незважаючи на пильну увагу науковців, особливо польських, залишається дискусійним і питання щодо бар'єрів для розвитку ППП у посткомуністичних країнах, яке, на нашу думку, має враховувати як наявність певних перепон, характерних для всіх країн, так і їх особливості у посткомуністичних державах, зважаючи на специфіку кожної з них.

Нарешті, і не в останню чергу, варто більше дбати про залучення до процесів ППП громадськості, що особливо важливо для муніципальних проєктів. Зокрема, видається плідним для наукового аналізу компаративна характеристика ППП та державно-громадського партнерства, їх взаємодії та взаємовпливу.

Загалом можна зробити висновок про перспективність розвитку публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах та необхідність створення для цього й подальшого вдосконалення нормативно-правових, економічних та психологічних передумов.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агазарян Н. Анализ мирового опыта применения механизма государственно-частного партнерства. *Государственно-частное партнерство*. 2016. Т. 3. №2. С. 151-172.
2. Агентство по развитию ГЧП. URL: <https://www.pppda.uz/ru/> (дата звернення: 28.05.2019).
3. Аладжев И. Схема за ограбване на обществото. *Дума*. 7 февруари 2012. URL: <https://duma.bg/shema-za-ograbvane-na-obshtestvoto-n26488?go=news&p=list&categoryId=2> (дата звернення: 19.04.2019).
4. Асистентката на Хари Потър писала Закона за публично-частните партнерства. URL: <https://www.pariteni.bg/?tid=40&oid=170097> (дата звернення: 24.04.2019).
5. Барри М. П. Нефтегазовая отрасль Узбекистана: разработка и применение закона «О соглашениях о разделе продукции». *Центральная Азия и Кавказ*. 2006. № 5(47). С. 54-69.
6. Богдан Цырдя: Мы готовы терпеть заявления правых, чтобы освободить страну от мафиозного спрута. URL: <http://www.vedomosti.md/news/bogdan-cyrdua-my-gotovy-terpet-zayavleniya-pravyh-chtoby-osv> (дата звернення: 24.05.2019).
7. Бойков А. Публично-частно партнерство като метод за предоставяне на качествени публични услуги : автореф. на дис. ... «доктор». Благоевград, 2015. 33 с.
8. Бродунов А. Н., Булычева К. И. Проблемы развития государственно-частного партнерства в РФ на современном этапе. *Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия I: Экономика и управление*. 2017. № 1 (20). С. 84-88.
9. Винницький Б., Лендсел М., Онищук Б., Сегварі П. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном. Київ: К.І.С., 2008. 146 с.
10. Вінник О. Публічно-приватне партнерство і громадянське суспільство: правові аспекти взаємодії. *Вісник*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2013. №3 (97). С. 16-21.

11. Висновок на проект Закону України «Про концесії» (реєстр. № 8125 від 15.03.2018 р.). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63630 (дата звернення: 24.05.2019).
12. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. д-ра філос.наук, проф. В.М.Князєва. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 680 с.
13. Всемирный банк поддерживает развитие ГЧП в Беларуси. URL:https://investinbelarus.by/press/news/world_bank_supports_ppp_in_belarus/ (дата звернення: 19.04.2019).
14. В условията на криза е необходимо публично-частно партньорство. *Градът*. 21 Юни 2010. URL: https://gradat.bg/interview/2010/06/21/920150_v_usloviata_na_kriza_e_neobhodimo_publichno-chastno (дата звернення: 19.04.2019).
15. Высочин В.В., Багова Ф.Р., Гарьковенко В.С. Государственно-частное партнерство: сущность, цели, задачи, условия эффективности. *Научные труды КубГТУ*. 2015. № 2. С. 163-170.
16. Герасименко А. ГЧП нужна политическая воля. *Экономическая газета*. 11.05.2010. URL: <https://neg.by/novosti/otkrytj/gchp-nuzhna-politicheskaya-volya-13091> (дата звернення: 19.04.2019).
17. Германия делится опытом с Молдовой в сфере государственно-частного партнерства для социального жилья. 04.10.2017. URL: <https://www.euneighbours.eu/ru/east/stay-informed/news/germania-delitsa-opytom-s-moldovoi-v-sfere-gosudarstvenno-castnogo> (дата звернення: 19.04.2019)
18. Гламбоцкая А. Государственно-частное партнерство и перспективы его развития в Беларуси. Дискуссионный материал. PDP/10/04. Минск: Исследовательский ц-тр ИПМ, 2010. 10 с.

19. Головінов О. М., Дмитриченко Л. А. Теоретичні засади і прикладні аспекти державно-приватного партнерства. *Економіка та держава*. 2010. № 9. С. 4-8.
20. Государственно-частное партнерство. URL: <http://www.pppbelarus.by/> (дата звернення: 19.04.2019).
21. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах или как реализовать ГЧП в России. Москва: Изд-во журнала «Финансы, экономика, безопасность». 2009. 130 с.
22. Государственно-частное партнерство в сфере культуры. Лучшие практики проектов государственно-частного партнерства в сфере культуры субъектов Российской Федерации / М-ство культуры РФ. М., 2016. 104 с.
23. Государственно-частное партнерство. Пути совершенствования законодательной базы: сб. ст. / под общ. ред. А.А. Зверева. М., 2009. 234 с.
24. Государственно-частное партнерство в сфере банковской деятельности : сб. аналит. материалов Душанбе, 2013. 78 с.
25. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посіб. для органів місцевої влади та бізнесу. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2011. 140 с.
26. Гусев В. О. Публічно-приватне партнерство як механізм реалізації «Стратегії сталого розвитку «Україна 2020». *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 4. С. 67-73.
27. Дадеркина Е. Финансирование проектов государственно-частного партнерства. *Банковский вестник*. 2013. № 1. С. 33-41.
28. Данилишин В. І. Зарубіжний досвід державно-приватного партнерства та пропозиції щодо його вдосконалення в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 11. С. 332-337.
29. Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні. Оцінка. 2015. Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк. Київ, 2016. 75 с.

30. Державно-приватне партнерство в сфері інфраструктури: Як в Україні застосувати світовий досвід. 02.10.2018. URL: <https://www.ameu.org.ua/news/2814-derzhavno-privatne-partnerstvo-v-sferi-infrastrukturi-yak-v-ukrajini-zastosuvati-svitovij-dosvid> (дата звернення: 24.05.2019).
31. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2011 р. № 384. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF> (дата звернення: 24.05.2019).
32. Діагностичний огляд законодавства з державно-приватного партнерства. Програма розвитку державно-приватного партнерства. Київ, 2011. 75 с.
33. Економіка Киргизстану скотилася в рецесію через проблеми лише на одному підприємстві. *Кореспондент.net*. 8 серп. 2012. URL: <https://ua.korrespondent.net/business/economics/1381327-ekonomika-kirgizstanu-skotilasya-v-recesiyu-cherez-problemi-lishe-na-odnomu-pidpriemstvi> (дата звернення: 28.05.2019).
34. Жабский В. Государственно-частное партнерство: правила игры меняются. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitics/147643_gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-pravila-igry-menyayutsya (дата звернення: 28.05.2019).
35. Закон за концесииите: № 36 от 02.05.2006 г. URL: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135523562> (дата звернення: 28.05.2019).
36. Закон за концесииите: Закон № 96 от 01.12.2017 г. URL: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137178490> (дата звернення: 28.05.2019).
37. Закон за публично-частното партньорство: Закон № 45 от 15.06.2012 г. URL: <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-publichno-chastnoto-partniorstvo/> (дата звернення: 28.05.2019).
38. Законопроект за концесииите, № 754-01-13, внесен в Народното събрание от Данаил Кирилов и група народни представители на 30.05.2017 г. / Народно събрание на Република България. URL: <https://www.parliament.bg/>

- bg/parliamentarycommittees/members/2589/standpoint/ID/6656 (дата звернення: 28.05.2019).
39. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10> (дата звернення: 24.05.2019).
 40. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування*. 2010. № 4. С. 62-86.
 41. Запорожан А. Я. Проблемы формирования и перспективы развития государственно-частного партнерства. *Управленческое консультирование*. 2017. №4. С. 65-72.
 42. Заскалкін А. С. Теоретико-методологічні основи взаємодії держави і приватного сектора у вирішенні суспільно значущих завдань. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 3(50). С. 70-76.
 43. Зелена книга щодо державно-приватних партнерств та законодавства співтовариства у сфері державних контрактів та концесій (представлена Комісією). Брюссель, 30.4.2004 COM(2004) 327, остаточна версія. URL: old.minjust.gov.ua/file/32428.docx (дата звернення: 19.04.2019).
 44. Івашова Л. М. Теоретичні засади розвитку державно-приватного партнерства у світі та в Україні. *Вісник АМСУ*. Серія: «Державне управління». 2015. № 1 (12). С. 7 -15.
 45. Ингрид ван Вис: АБР помогает созданию в Азербайджане Центра развития государственно-частного партнерства. 27 мая 2019. URL: <https://report.az/ru/finansy/v-azerbaydzhane-sozdaetsya-centr-razvitiya-gchp/> (дата звернення: 19.04.2019).
 46. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». Москва: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. 32 с.

47. Казахстанский центр государственно-частного партнерства. Реестр проектов. URL: <https://kzpppp.kz/projects> (дата звернення: 28.05.2019).
48. Казбаева Н. Шар – Усть-Каменогорск – первый концессионный проект. *Магистраль*. 2008. № 8. С. 18-20.
49. Казбеков Г. К. Государственно-частное партнерство в социально-экономическом развитии Казахстана: состояние, механизмы и перспективы совершенствования. URL: http://www.rusnauka.com/7_PNI_2015/Economics/16_187386.doc.htm (дата звернення: 28.05.2019).
50. Калина А. В. Анализ существующих проблем развития государственно-частного партнерства в России и разработка рекомендаций по их решению. *Современные проблемы науки и образования*. 2014. № 6. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=15553> (дата звернення: 28.05.2019).
51. Карова З. Възможности за реализиране на публично-частни партньорства на местно ниво. URL: <http://ppp.burgas.bg/uploads/500d65e664529db2fa840716ed63506b.pdf> (дата звернення: 19.04.2019).
52. Квітка С. А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень : монографія. Дніпро: Грані, 2017. 268 с.
53. Квітка С. А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8. С. 47-56.
54. Килинкаров В., Шамсиев Б., Камалов Ф. Государственно-частное партнерство: общее понятие и стандарты национального регулирования. URL: <https://www.dentons.com/ru/insights/articles/2018/october/4/a-public-private-partnership-general-concept-and-standards-of-national-regulation> (дата звернення: 28.05.2019).
55. Коваль Ю. Немає наслідків – немає обов'язків. *Юридична газета*. № 37-38 (483-484). 22 верес. 2015 р. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/derzhavnoprivatne-partnerstvo/nemaє-naslidkiv--nemaє-obovyazkiv.html> (дата звернення: 24.05.2019)

56. Комментарий к модельному закону «О публично-частном партнерстве». Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. Приложение к постановлению МПА СНГ от 20 мая 2016 г. № 44-15. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/44c/prilozhenie-k-postanovleniyu-44_15.pdf (дата звернення: 28.05.2019).
57. Конференция «Возможности и перспективы за развитие на публично-частного партнерство». URL: <https://www.stroiteli.bg/konferentsiya-vazmozhnosti-i-perspektivi-za-razvitie-na-publichno-chastnoto-partnorstvo/> (дата звернення: 19.04.2019).
58. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (В редакции Распоряжения Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 г. № 157-р; постановления Правительства Российской Федерации от 28.03.2008 г. № 221). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102100675> (дата звернення: 22.04.2019).
59. Коргас – Жетыген: концессионный проект повысит транзитный потенциал Казахстана. *Магистраль*. 2008. № 5. С.11.
60. Кузьмин Д. Развитие государственно-частного партнерства как социально-экономического уклада. *Проблемы современной экономики*. 2014. № 4 (52). С. 81-84.
61. Куницкая О. М. Зарубежный опыт правового регулирования государственно-частного партнерства. *Юстиция Беларуси*. 2011. № 5. С.74-76.
62. Кънев Е. Публично-частно партнерство. Принципи, модели и политики за частно предлагане на публични услуги. София: Изд-во «Изток-Запад», 2011. 160 с.
63. Лаврентій Д. С. Державно-приватне партнерство: джерелознавчий аналіз дискурсного поля України. *Теорія та практика державного управління*. 2018. №3(62). С. 73-81.
64. Лазарова Д., Шумарова Н. Предимствата на публично-частного партнерство. URL: https://www.dnevnik.bg/biznes/2010/03/21/876580_predimstvata_

- na_publichno-chastnoto_partnyorstvo/ (дата звернення: 19.05.2019).
65. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
 66. Літра Л. Зів'яла «історія успіху». *ZN.UA*. Випуск №34. 14 вересня-20 вересня 2015 р. URL: <https://dt.ua/international/ziv-yala-istoriya-uspihu-korupciya-i-oligarhi-zbivayut-moldovu-z-yevrointegraciynogo-shlyahu-html> (дата звернення: 24.05.2019).
 67. Львовчкін М. О. Державно-приватне партнерство як економічна категорія. *Європейські перспективи*. 2016. № 2. С. 181-190.
 68. Любалин А. А. Социально-экономические формы реализации государственно-частного партнерства в регионе : автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Москва, 2009. 26 с.
 69. Мария Шендилэ: Автовокзалы и автостанции Молдовы будут модернизированы в рамках государственно-частного партнерства. URL: <https://capital.market.md/ru/content/mariya-shendile-avtovokzaly-i-avtostancii-moldovy-budut-modernizirovany-v-ramkah> (дата звернення: 28.05.2019).
 70. Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. Санкт-Петербург: Наука, 2007. 172 с.
 71. Материали регіонального совещания по вопросам участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах ВЕКЦА. Москва, Минрегион, 28-29 янв. 2010 г. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/48493953.pdf> (дата звернення: 28.05.2019).
 72. Марчева Д. Д. Публично-частно партнерство (адміністративно-правні аспекти) : автореф. на дис. ... «доктор по право». София, 2010. 33 с.
 73. Медянцева С. Г., Кавкаева Н. В., Кавкаева О. Н. Проекты государственно-частного партнерства в социальной сфере Российской Федерации. *Journal of Economic Reg-*

- ulation (Вопросы регулирования экономики)*. 2018. Т. 9. № 4. С. 82-95.
74. Международная конференция «Модельный закон для государств – участников СНГ «О публично-частном партнерстве». URL: <http://pppbelarus.by/news/297.html> (дата звернення: 28.05.2019).
 75. Мельниченко О. Перспективы развития государственно-частного партнерства на современном этапе. URL: <http://council.gov.ru/events/news/105834/> (дата звернення: 19.04.2019).
 76. Меморандум о сотрудничестве по вопросам развития государственно-частного партнерства в государствах-членах Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/ppp/Pages/default.aspx>
 77. Методически указания за публично-частно партньорство. Министерство на финансите. София, 2006. 30 с.
 78. Методически указания за публично-частно партньорство. Министерство на финансите. София, 2009. 85 с.
 79. Моисеев Г. В., Моисеев В. Г., Фиалка Л. В. Государственно-частное партнерство (ГЧП) как самостоятельный институт современной экономики. *Управління економікою: теорія та практика*. 2013. Вип. 5. С. 65-86.
 80. Надолішній П. І., Пироженко Н. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціоналізації. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2012. Вип. 10. С. 17-52.
 81. Наредба за публично-частно партньорство : Решение № 195 от 29.11.2013 г., на ОбС Радомир. Радомир, 2013. 18 с.
 82. Народно събрание на Република България. Сто двадесет и трето заседание 5 юни 2014 г. URL: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/50/ID/4983> (дата звернення: 24.04.2019).
 83. Нарожний С. М. Теоретичні засади організації державно-приватного партнерства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2. С. 67-74.

84. Национален концесионен регистър. URL: <http://nkrold.government.bg> (дата звернення: 28.05.2019).
85. Национальная инфраструктурная стратегия Республики Беларусь 2017 - 2030. URL: <https://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/NIS-16.10.2017compressed.pdf> (дата звернення: 28.05.2019).
86. Национальный центр государственно-частного партнерства. URL: <http://pppcenter.ru/about/> (дата звернення: 28.05.2019).
87. Незнамова А., Кулешов Г. Особенности правового регулирования государственно-частного партнерства в Европе. *NAUKA-RASTUDENT.RU*. Электрон. журнал. URL: <http://nauka-rastudent.ru/29/3453/> (дата звернення: 28.05.2019).
88. Ніжнік А. А. Аналіз підходів до дефініції терміна «державно-приватне партнерство». *Економіка та управління на транспорті*. 2017. Вип. 5. С. 55-59.
89. Новият закон за концесиите е взрив в основите на Третата българска държава. URL: <http://www.zona-news.com/displaynews/107324> (дата звернення: 24.04.2019).
90. Новосельцев В. О государственно-частном партнерстве в Армении. URL: <https://pandia.ru/text/77/372/59837.php> (дата звернення: 28.05.2019).
91. О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам государственно-частного партнерства : Закон Республики Беларусь 17 июля 2018 г. № 134-З. URL: <http://pravo.by/docume nt/?guid=12551&p0=H11800134&p1=1> (дата звернення: 28.05.2019)
92. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения новых видов государственно-частного партнерства и расширения сфер их применения : Закон Республики Казахстан от 4 июля 2013 г. № 131-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31416540 (дата звернення: 28.05.2019).
93. О государственно-частном партнерстве : Закон Республики Беларусь 30 декабря 2015 г. № 345-З. URL:

- [http://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/ Zakon-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve.pdf](http://www.economy.gov.by/uploads/files/G4P/Zakon-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve.pdf) (дата звернения: 28.05.2019)
94. О государственно-частном партнерстве : Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 379-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37704720#pos=82;-7 (дата звернения: 28.05.2019).
 95. О государственно-частном партнерстве : Закон Кыргызской Республики от 11 мая 2009 г. № 154. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202538?cl=ru-ru> (дата звернения: 28.05.2019).
 96. О государственно-частном партнерстве: Закон Республики Таджикистан от 28 декабря 2012 г., № 907. URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=118598#A000000004 (дата звернения: 28.05.2019).
 97. О государственно-частном партнерстве : Закон Республики Узбекистан от 10 мая 2019 г., № ЗРУ-537. URL: <http://lex.uz/ru/docs/4329272> (дата звернения: 28.05.2019).
 98. О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике : Закон Кыргызской Республики от 22 февраля 2012 г. № 7. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203607> (дата звернения: 28.05.2019).
 99. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/71129190/> (дата звернения: 20.05.2019).
 100. О концессиях : Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 63-3. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11300063> (дата звернения: 20.05.2019).
 101. О концессиях : Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 167-III. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30062571#pos=4;-153 (дата звернения: 20.05.2019).
 102. О концессиях : Закон Республики Таджикистан от 26 декабря 2011 г. № 783. URL: <http://www.adlia.tj/>

show_doc.fwx?rgn=115973&conttype=2 (дата звернення: 28.05.2019).

103. О мерах по дальнейшему стимулированию и развитию системы дошкольного образования : постановление президента Республики Узбекистан № ПП-3651 от 5 апреля 2018 г. URL: http://lex.uz/Pages/GetPdfView.aspx?lact_id=3610430 (дата звернення: 28.05.2019).
104. О публично-частном партнерстве : модельный закон. Приложение к постановлению МПА СНГ от 28.11.2014 г. № 41-9. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/18e/prilozhenie_k_postanovleniyu_9.pdf (дата звернення: 20.05.2019).
105. О соглашениях о разделе продукции : Закон Республики Узбекистан от 7 декабря 2001 г. № 312-II. URL: <http://www.lex.uz/docs/1352> (дата звернення: 28.05.2019).
106. О создании специализированной организации по вопросам концессии : постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2008 г. № 693. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P080000693_/ (дата звернення: 28.05.2019).
107. Об утверждении Программы по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011 - 2015 годы и внесении дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 г. № 302 : постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2011 г. № 731. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000731> (дата звернення: 19.05.2019).
108. Об утверждении Программы развития государственно-частного партнерства в Кыргызской Республике на 2016-2021 годы : постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 июня 2016 г. № 327. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98559> (дата звернення: 28.05.2019).
109. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах : Закон Санкт-Петербурга. Принят Законодательным Собранием Санкт-Пе-

- тербурга 20 декабря 2006 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8442332> (дата звернення: 28.05.2019).
110. Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства : модельный Закон субъекта Российской Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/doc20110222_08 (дата звернення: 28.05.2019).
111. ООН поддерживает внедрение государственно-частного партнерства в Узбекистане. 6-03-2018, ПРООН. Представительство ООН в Узбекистане. URL: <http://www.un.org/uz/news/display/268> (дата звернення: 28.05.2019).
112. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія: Економічні науки*. 2010. Вип. 17. С. 10-19.
113. Перчинская Н. Государственно-частное партнерство в Республике Молдова. *Россия и новые государства Евразии*. 2014. № 1 (22). С. 33-43.
114. Петрова І. П. Поняття державно-приватного партнерства: оцінка зарубіжних і вітчизняних визначень. *Вісник економічної науки України*. 2014. № 3. С. 88-99.
115. Плюсове и минусы на проекта закона за публично-частното партньорство. URL: <http://www.euinside.eu/bg/news/public-private-partnership-in-bulgaria> (дата звернення: 24.04.2019).
116. Польська І. Е. Особливості механізмів впровадження державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_25 (дата звернення: 24.05.2019).
117. Правилник за прилагане на Закона за публично-частното партньорство. URL: <http://nu.raabebg.com/pravilnici/pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-publichno-chastnoto-partnorstvo> (дата звернення: 24.04.2019).

118. Правна уредба на публично-частните партньорства. Център за изследване на демокрацията. София, 2007. 70 с.
119. Правове регулювання не є основною перешкодою для реалізації ДПП, - Ірина Запатріна. *Юридична газета*. № 49-50. 14 груд. 2016. URL: <http://yur-gazeta.com/interview/pravove-regulyuvannya-ne-e-osnovnoyu-pereshkodoyu-dlya-realizaciyi-dpp-irina-zapatrina.html> (дата звернення: 24.04.2019).
120. Практическое руководство по реализации проектов государственно-частного партнерства и концессий. Проект TWINNING: Укрепление государственно-частного партнерства в Республике Молдова. URL: https://app.gov.md/sites/default/files/document/attachments/twinning_maketa_rus_-1.pdf (дата звернення: 28.05.2019).
121. Премьер призвал частный сектор к большей активности и расширению инвестиционного сотрудничества с государством. URL: <https://m.sputnik-georgia.ru/economy/20190620/245642569/Gruziya-khochet-privlech-chastnye-investitsii-v-infrastrukturnye-proekty.html> (дата звернення: 28.05.2019).
122. Програма діяльності Правительства Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы : постановление Совета Министров Республики Беларусь 18.02.2011 № 216. URL: http://www.government.by/ru/events_rdp_2011-2015/ (дата звернення: 28.05.2019).
123. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні : Закон України від 24 листоп. 2015 р. № 817-VIII. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/817-19> (дата звернення: 24.05.2019).
124. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 24.05.2019).
125. Про іноземні інвестиції : Закон України 13 берез. 1992 р. № 2198-XII. Скасування від 25.02.2000, під-

- става – 1457-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2198-12> (дата звернення: 24.05.2019).
126. Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення: 24.05.2019).
127. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг : Закон України від 14 груд. 1999 р. № 1286-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14> (дата звернення: 24.05.2019).
128. Про реєстр концесійних договорів : постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2000 р. № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72-2000-%D0%BF> (дата звернення: 24.05.2019).
129. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19 берез. 1996 р. № 93/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.05.2019).
130. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 трав. 2018 р. № 430-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80> (дата звернення: 24.05.2019).
131. Програма розвитку державно-приватного партнерства. Асоціація міст України. URL: <http://2.auc.org.ua/page/programa-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva> (дата звернення: 24.05.2019).
132. Публично-частно партнерство. Ръководство за местните власти. URL: <http://www.napos-bg.org/wp-content/uploads/2009/03/publicprivatepartnershipguideforlocalgovernmentbg1.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).
133. Работим за хората: Стратегия за развитие на державната администрация (2014-2020 г.). URL: <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434121594.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).
134. Реєстр концесійних договорів відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 року № 72. Фонд державного майна України. URL:

- <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-rent-cessions.html> (дата звернення: 24.05.2019).
135. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП. 2018-2019. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/Рейтинг-2018-2019.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).
 136. Республика Таджикистан: Поддержка наращивания потенциала для развития государственно-частного партнёрства в Таджикистане. Отчет консультанта технической помощи (сентябрь 2016). 44 с.
 137. Розвиток державно-приватного партнерства в Китаї та Україні. Асоціація українсько-китайського співробітництва. URL: <http://aucc.org.ua/rozvitok-derzhavno-privatnogo-partnerstva-v-kitayi-ta-ukrayini/> (дата звернення: 24.05.2019).
 138. Росинфра. Платформа поддержки инфраструктурных проектов. URL: <https://rosinfra.ru/> (дата звернення: 28.05.2019).
 139. Сабецька Т. І., Григорів С. Ф. Зародження, становлення та розвиток публічно-приватного партнерства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 22. С. 518-524.
 140. Савченко И. И., Сидорова Н. Г., Кочева Е. В., Матев Н. А. Государственно-частное партнерство в России: современное состояние и проблемы развития. *Известия ДВФУ. Экономика и управление*. 2015. №1. С. 99-112.
 141. Скиба С. А. Использование опыта организации государственно-частного партнерства в странах СНГ. *Вестник КРСУ*. 2015. Т. 15. № 8. С. 149-152.
 142. Славова М. Форми за реалізоване на публічно-частните партнерства (ПЧП). Ползи от ПЧП. URL: <http://www.aksyst.com:8081/AgoraOpac/Uploads/MS.pdf> (дата звернення: 19.04.2019).
 143. Солодаренко М. Сутнісно-теоретичні підходи до розуміння категорії державно-приватне партнерство. *Науковий вісник Одеського Національного економічного університету*. 2015. № 3 (223). С. 156-172.

144. Стан здійснення ДПП в Україні. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVU> (дата звернення: 24.05.2019).
145. Стратегический план Министерства экономики Азербайджанской Республики на 2017-2020 годы. URL: https://economy.gov.az/uploads/fm/files/diger/strateji-plan-2017_gu.pdf (дата звернення: 19.04.2019).
146. Струкова В. Державне управління ризиками проєктів державно-приватного партнерства. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 248-255.
147. Тагиев А. Э., Воротников А. М. Состояние государственно-частного партнерства в Азербайджанской Республике. *Журнал исследований по управлению*. 2018. Т. 4. № 5. С. 28-38.
148. Ткаченко М. В. Основные положения Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года. Москва, 2018. 34 с.
149. Тодорова Д. Публично-частно партнърство – алтернативна форма на финансиране на проекти с обществено значение. *Механика. Транспорт. Комуникации*. 2017. Т. 15. Брой 3. С. 20-27.
150. Трифонов А. 2019 ще мига в жълто. URL: <http://trifonoval.blogspot.com/2019/01/2019.html> (дата звернення: 24.04.2019).
151. Україна: перспективи розвитку. *Консенсус-прогноз*. 2019. №49. 43 с.
152. Урушадзе А. Государственное и Частное Партнерство для Универсального Здравоохранения. Пример Грузии. URL: <http://www.rcrz.kz> (дата звернення: 28.05.2019).
153. Фадеев В. Что мешает развитию государственно-частного партнерства в Беларуси? *Экономическая газета*. 22.02.2019. № 14.
154. Федулова Л. І. Фінансові аспекти державно-приватного партнерства. *Фінанси України*. 2012. № 12. С. 9-92.

155. Чиканаев Ш. ГЧП в Казахстане. URL: [http://www.gratanet.com/uploads/user_14/files/kazakhstan\(1\).pdf](http://www.gratanet.com/uploads/user_14/files/kazakhstan(1).pdf) (дата звернення: 28.05.2019).
156. Шалабекова А. К вопросу создания транспортно-логистических центров на основе государственно-частного партнерства. *Магистраль*. 2007. № 8. С. 22-28.
157. Шандрик В. І. Огляд досвіду теоретичного узагальнення поняття державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 17. С. 128-132.
158. Шевёлкина К. Л. Государственно-частное партнерство: региональный аспект. URL: <http://gigabaza.ru/doc/163708.html> (дата звернення: 28.05.2019).
159. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика: монографія. Чернівці, 2011. 455 с.
160. Шилепницький П. Державно-приватне партнерство у транскордонному співробітництві. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. №1. С. 10-15.
161. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні: аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/816/> (дата звернення: 24.05.2019).
162. Эфендиев М. Самир Шарифов выбирает для Азербайджана путь Филиппин. 13 мая 2015. URL: <https://haqqin.az/news/44994> (дата звернення: 28.05.2019).
163. Яшева Г.А. Формирование стратегии государственно-частного партнерства в инновационном развитии Республики Беларусь. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2012. № 3. С. 163-180.
164. 2018 Social Progress Index Executive Summary. URL: https://glavcom.ua/pub/pdf/49/4938/10_1.pdf (Last accessed: 10.03.2019).
165. 2019 Index of Economic Freedom. URL: <https://www.heritage.org/index/ranking> (Last accessed: 02.06.2019).
166. Act CXLIII of 2015 on Public Procurement. 22 September 2015. URL: <https://www.procurementinet.org/>

- wp-content/uploads/2017/02/Public-Procurement-Act-Hungary.pdf (Last accessed: 05.03.2019).
167. ACT No. 139 of 14 March 2006 on Concession Contracts and Concession Procedure (the Concession Act). URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp_testdumb/documents/Czech%20Republic%20000533.pdf (Last accessed: 16.05.2019).
 168. Aktualizacja bazy zamierzeń inwestycyjnych PPP i raportu o rynku PPP / Platforma współpracy w zakresie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL : http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Strony/Bazy_projektow_PPP.aspx (Last accessed: 12.03.2019).
 169. Alshawi M. Concept and background to public private partnership (PPP) / Private Finance Initiative (PFI). UK experience. URL : <https://www.oecd.org/mena/47562550.pdf> (Last accessed: 12.03.2019).
 170. Asociace pro rozvoj infrastruktury. URL: <https://www.asociaceppp.cz/> (Last accessed: 26.05.2019).
 171. Asociácia pre podporu projektov spolupráce verejného a súkromného sektora – „Asociácia PPP“ URL: <http://www.asociaciappp.sk/> (Last accessed: 26.05.2019).
 172. Augustin M. Verejno-súkromné partnerstvá alebo Opatrne s PPP. 10.02.2015. URL: https://www.noveslovo.sk/c/Verejno_sukromne_partnerstva_alebo_Opatrne_s_PPP (Last accessed: 26.05.2019).
 173. Babatunde S., Petera S., Udeaja C., Zhou L. Barriers to public private partnership projects in developing countries. *Engineering Construction & Architectural Management*. 2015. № 22(6). P. 669-691.
 174. Bedrule-Grigoruta M. V. Public-Private Partnership in Romania. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. 2009. № 3. P. 167-171.
 175. Biuletyn Informacji Publicznej. Urząd Miasta Plocka. URL: http://bip.ump.pl/?show_cat=YO2wSvHr (Last accessed: 16.02.2019)/
 176. Bitner M. Bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego jako metody wykonywania zadań związanych

z realizacją inwestycji lokalnych i regionalnych w Polsce / E. Kronenberg-Sokołowska (red.), *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*. Warszawa, 2008. S. 27-35.

177. Bovaird T. A brief intellectual history of the public-private partnership movement. In G. Hodge, C. Greve, & A. Boardman (Eds.), *International handbook on public-private partnerships*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010. P. 43-67.
178. Brenck A., Beckers T., Heinrich M., von Hirschhausen C. Public-Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector. *EIB Papers*. 2005. Vol. 10. No. 2 . P. 82-112.
179. Broadbent J., Laughlin R. The private finance initiative: clarification of a future research agenda. *Financial Accountability&Management*. 1999. Issue 15(2). P. 95-114.
180. Broadbent J., Laughlin R. Public private partnerships: an introduction. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2003. Vol. 16. Issue 3. P. 332 – 341.
181. Brzozowska K. Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie: cele, uwarunkowania, efekty. Warszawa : CeDeWu.pl, 2010. 251 s.
182. Biuletyn Zamówień Publicznych. URL : <https://bzp.uzp.gov.pl/> (Last accessed: 22.02.2019).
183. Cabinet Okays Suspension of PPP Project for New Bratislava Hospital. November 2, 2016. URL : <https://newsnow.tasr.sk/policy/cabinet-okays-suspension-of-ppp-project-for-new-bratislava-hospital/> (Last accessed: 25.05.2019).
184. Cheda J. Partnerstwo publiczno-prywatne w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim. *Zarządzanie snnowacyjne w gospodarce i biznesie*. 2013. №1 (16). S. 39-51.
185. Comisia Nationala de Strategie si Prognoza. URL : http://www.cnp.ro/en/investitii_strategie_in_parteneriat_public-privat (Last accessed: 25.05.2019).

186. Commercial laws of Georgia. An assessment by the EBRD. October 2013. EBRD. 22 c. URL : <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/georgia-country-law-assessment.pdf?blobnocache=true> (Last accessed: 12.04.2019).
187. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships. Brussels, 19.11.2009. COM(2009) 615 final. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0615&from=GA> (Last accessed: 12.02.2019).
188. Comunicat informativ. Cu privire la concesionarea zăcămintului de apă minerală «Cahul». URL: <https://app.gov.md/ro/content/comunicat-informativ-cu-privire-la-concesionarea-zacamintului-de-apa-minerala-cahul> (Last accessed: 12.02.2019).
189. Corruption Perceptions Index / Transparency International 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (Last accessed: 18.02.2019).
190. Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): Croatia. Interreg Central Europe. Version 1 11/2016 25 p.
191. Country report on the legal framework on Public-Private Partnership (PPP): Slovenia / Interreg Central Europe. 2016. URL: <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/RESTAURA/D.T1.2.1-Country-report-Slovenia-V1.pdf>. (Last accessed: 18.05.2019).
192. Czech Republic. Assessment of the Quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation. 2011 / European Bank for Reconstruction and Development. URL: <https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/czech.pdf> (Last accessed: 19.05.2019).
193. D4/R7. URL: <http://www.d4r7.com/sk> (Last accessed: 19.05.2019).

194. Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. URL : <https://www.miiir.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-partnerstwa-publiczno-prywatnego/> (Last accessed: 09.02.2019).
195. de Vries P. The modern public-private demarcation: History and trends in PPP. In P. de Vries & E. B. Yehoue (Eds.). *The Routledge companion to public-private partnerships*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2013. P. 9-28.
196. Dziembowski Z. Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania. Warszawa : Samorządowe Fund Rozwoju Demokracji Lokalnej, 1991. 46 s.
197. Eastern Partnership - 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results. Brussels, 09.06.2017. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf (Last accessed: 16.04.2019).
198. Eastern Partnership: Commission sets out TEN-T Investment Action Plan of €13 billion for better connectivity and stronger growth in the region. URL: https://ec.europa.eu/transport/themes/international/news/2019-01-15-eastern-partnership_en (Last accessed: 16.05.2019)
199. Ene M. Legislative evolution of public-private partnership in Romania. *Academic Journal of Law and Governance*. 2019. № 7. P. 64-76.
200. Engel E., Fischer R., Galetovic A. Risk and Public-Private Partnerships. *CESifo DICE Report*. 2014. No 33.
201. European Parliament recommendation of 15 November 2017 to the Council, the Commission and the EEAS on the Eastern Partnership, in the run-up to the November 2017 Summit (2017/2130(INI)). URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0440_EN.html (Last accessed: 23.04.2019).
202. Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific. The 2011 Infrascopie / The Economist Intelligence Unit Ltd. and Asian Development Bank. 2011. 47 p.

203. Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. The 2012 EECIS Infrascopie. Findings and methodology / The Economist Intelligence Unit Limited. 2013. 88 p.
204. Evaluating the environment for public-private partnerships in Eastern Europe, Central Asia and the Southern and Eastern Mediterranean. The 2017 Infrascopie. The Economist Intelligence Unit Limited. 2017. 132 p.
205. Fandela G., Giese A., Mohn B. Measuring synergy effects of a Public Social Private Partnership (PSPP) project. *International Journal of Production Economics*. 2012. Vol. 140. Issue 2. P. 815-824.
206. Fingar C. Armenia signs PPP law to boost investment. URL: <https://www.fdiintelligence.com/News/Armenia-signs-PPP-law-to-boost-investment> (Last accessed: 05.05.2019).
207. Georgia. Assessment of the quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation. 2011. URL: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/georgia-ppp-concessions-assessment-2012.pdf> (Last accessed: 19.05.2019).
208. Georgieva L. Das Wesen von Public Private Partnerships und ihre Implementierung in Russland. Dissertation Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. iur.). Wien, 2011. 320 s.
209. Giguère S., Considine M. Partnership and Public Policy: The Importance of Bridging Theory and Practice / *The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*. Edited by Mark Considine and Sylvain Giguere. London: Palgrave Macmillan, 2008. P. 1-12.
210. Gielewska A. Partnerstwo, czy paskudztwo publiczno-prywatne? URL: http://www.sluzbazdrowia.com.pl/artykul.php?numer_wydania=3481&art=1 (Last accessed: 16.02.2019).
211. Global Guide to Public-Private Partnerships. March 2010 / Allen & Overy LLP. 2011. 330 p.

212. Global Innovation Index 2019. URL: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4434> (Last accessed: 21.02.2019).
213. Guidelines for successful Public – Private Partnerships 2003. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/guidelines-successful-public-private-partnerships> (Last accessed: 12.04.2019).
214. Hellowell M. The UK's Private Finance Initiative: history, evaluation, prospects / *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edited by Graeme A. Hodge Carsten Greve and Anthony E. Boardman. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Cheltenham, 2010. P. 307-332.
215. Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Korczyński T. Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym w Polsce. Warszawa, 2013. 70 s.
216. Hotarire Nr. 32 din 28-07-2016 cu privire la aprobarea Raportului auditului de performanță privind sistemul parteneriatului public-privat. URL: http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=95415&lang=ro (Last accessed: 16.05.2019).
217. Hungary. Assessment of the quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation / European Bank for Reconstruction and Development. 2011. URL: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/hungary-ppp-concessions-assessment-2012.pdf> (Last accessed: 18.03.2019).
218. Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL: <http://ipp.pl/> (Last accessed: 26.05.2019).
219. Introduction to PPPs: Can public-private partnerships improve infrastructure and deliver better public services? UNECE, 2012. 42 p. URL: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/Introductionppp.pdf> (Last accessed: 03.04.2019).
220. Invest Croaria. Registry. URL: <http://investcroatia.gov.hr/en/ppp/registry/> (Last accessed: 25.04.2019).
221. Johnstone C. Czech transport ministry looks to pilot PPP motorway project. URL: <https://www.radio.cz/en/>

- section/business/czech-transport-ministry-looks-to-pilot-ppp-motorway-project (Last accessed: 22.05.2019).
222. Khatidze G. Private Law Issues of Concession and Investment within the Framework of Public-Private Partnership. *European Scientific Journal*. 2018. Vol.14. No.4. P. 91-103.
223. Kociemska H. Teorie wyboru publicznego i wyboru społecznego a partnerstwo publiczno-prywatne w ujęciu heterodoksyjnym. *Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska. Lublin-Polonia*. 2017. Vol. 6. S. 129-139.
224. Kozłowska A. Partnerstwo Publiczno-Prywatne w Polsce. Doświadczenia i szanse na przyszłość. Warszawa, 2016. 64 s.
225. Kulesza M. Partnerstwo publiczno-prywatne. Uwagi wstępne. *Finanse Komunalne*. 2003. № 2. S. 3-10..
226. Łakomy M. Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*. 2012. No 30. Makro- i mikroekonomiczne zagadnienia gospodarowania, finansowania, zarządzania. S. 65-77.
227. Law 337/2006 for the approval of G.E.O. 34/2006. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan034193.pdf> (Last accessed: 16.05.2019).
228. Law of Georgia on Public-Private Partnerships 4 May 2018 No 2273-II□. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/4193442/0/en/pdf> (Last accessed: 10.05.2019).
229. LEGE cu privire la parteneriatul public-privat Nr. 179 din 10.07.2008. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=328990&lang=1> (Last accessed: 16.05.2019).
220. LEGE Nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. URL: <http://lex.justice.md/md/360122/> (Last accessed: 16.05.2019)/

231. LEGE Nr. 121 din 05.07.2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii. URL: <http://lex.justice.md/md/376821%20/> (Last accessed: 10.05.2019).
232. Madir J., Vrana K. Public-private partnerships in Croatia. Law in transition online. EBRD. URL: <https://www.ebrd.com/downloads/research/news/lit112c.pdf> (Last accessed: 17.05.2019).
233. Mapa barier rozwoju projektów PPP w Polsce w ocenie partnerów biznesowych. URL: https://www.pwc.pl/pl/doradztwo-csr/wizja-2050/assets/mapa_barier_ppp_2013.pdf (Last accessed: 19.03.2019).
234. Marenjak S., Skendrovic V., Vukmir B., Cengija J. Javno privatno partnerstvo i njegova primjena u Hrvatskoj. *Gradevinar*. 2007. Vol. 59(7). S. 597–605.
235. Market Update. Review of the European PPP Market in 2014. European PPP Expertise Centre. 2015. 7 p.
236. Market Update. Review of the European PPP Market in 2018. European PPP Expertise Centre. 2019. 7 p.
237. Měšťanová D. Výstavbový projekt charakteru PPP .Veřejné zakázky a PPP projekty: potřebnost změny a právní úpravy v EU a ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství A. Čeněk, 2008. S. 399-427.
238. Mikolajczyk D.P. Teoretyczne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego – zalety, wady, bariery rozwoju w Polsce oraz zwizfek z idea nowego zarzadzania publicznego, prywatyzacji i zamówien publicznych. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia oeconomica*. 2010. No 243. S. 108-124.
239. Ministerial Statement on Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Southeast Europe. 25 September 2009. URL: <https://www.rcc.int/admin/files/docs/PPP%20Ministerial%20Statement%20FINAL.pdf> (Last accessed: 19.03.2019).
240. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. PPP Projekty. URL: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/ppp-projekty/materialy-k-ppp-projektom/> (Last accessed: 29.05.2019).
241. Motorway D4 (CZE) – Project PPP. URL: <https://www.pppd4.cz/en/novinky> (Last accessed: 16.05.2019).

242. Mysiorski B. Potrzebujemy więcej partnerstwa publiczno-prywatnego. URL : <https://www.forbes.pl/opinie/partnerstwo-publiczno-prywatne-w-polsce/x63pzs9> (Last accessed: 26.05.2019).
243. Niftaliyev S. Public Private Partnership: Alternative Way of Attracting Private Sector to Infrastructure Projects in Azerbaijan. *Impact Azerbaijan*. 2019. Issue 33. P. 27-29.
244. On the procedures for issuing concessions to foreign countries and companies. Law of Georgia No 396 of 19 September 1996. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/28438/2/en/pdf> (Last accessed: 13.04.2019).
245. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki - z upoważnienia ministra - na zapytanie nr 9941 w sprawie utworzenia publicznej instytucji zajmującej się rozwojem partnerstwa publiczno-prywatnego. URL: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/7E6F4466> (Last accessed: 28.03.2019).
246. Ordonanta de urgenta nr. 39 din 10 mai 2018 privind parteneriatul public-privat. URL: <https://www.ppp-romania.eu/legislation/geo392018/> (Last accessed: 02.04.2019).
247. Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice. Problémy současného stavu pilotních projektů a dalších strategických zakázek. Praha: Transparency International - Česká republika, 2009. 40 s.
248. Pavel J. PPP Projekty PPP v Ceske Republice – sance nebo riziko? Praha: Transparency International - Česká republika. 2007. 58 s.
249. People-first PPPs. UNECE. International PPP Center of Excellence. URL: <https://www.uneceppp-icoe.org/people-first-ppps/> (Last accessed: 02.02.2019).
250. Péteri G. PPP: past, presence and prospects. URL: <https://publicgoods.eu/ppp-past-presence-and-prospects> (Last accessed: 25.03.2019).
251. Pistotnik A. Analysis on Public-Private Partnership Slovenia. URL: <http://wings-of-hope.ba/wp-content/uploads/2016/12/D3.4.4.7.-Analysis-on-Public-Private-Partnerships-Slovenia.pdf> (Last accessed: 20.03.2019).

252. Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. URL : <https://www.ppp.gov.pl/Strony/home.aspx> (Last accessed: 16.04.2019).
253. Policy statement on Public-Private Partnerships of the Republic of Armenia. November 2017. URL: <https://library.pppknowledgelab.org/documents/5425/download> (Last accessed: 26.04.2019).
254. Politykę Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego : Załącznik do uchwały nr 16/2017 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. URL : <https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Polityka%20PPP.pdf> (Last accessed: 16.04.2019).
255. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. URL: <https://www.parp.gov.pl> (Last accessed: 18.02.2019).
256. PPP Arrangements. Types of Public-Private Partnership Agreements. Public-Private-Partnership Legal Resource Center. World Bank Group. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements> (Last accessed: 16.01.2019).
257. PPP framework in Georgia. *2018 APN Conference. Searching for a balance between private and public in PPPs*. Seoul, 2018. URL: http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/common/seminar_down.jsp?fno=K9MuRRWQNFLD-LO7%2FLXtqNg%3D%3D&fty=IKKLJlukyUcpG4EmUThiYg%3D%3D (Last accessed: 26.02.2019).
258. PPP Knowledge Lab. Russian Federation. URL: <https://pppknowledgelab.org/countries/russian-federation> (Last accessed: 21.04.2019).
259. PPP Knowledge Lab. Ukraine. URL: <https://pppknowledgelab.org/countries/ukraine> (Last accessed: 26.02.2019).
260. PPP Standards. Moldova. URL: <http://pppstandards.org/moldova> (Last accessed: 04.04.2019).
261. PR1BINA – ste na dobrej ceste. URL: <http://www.pr1bina.sk/sk/koncesia-a-prevadzka/projekt-pr1bina/vseobecne-informacie> (Last accessed: 11.05.2019).
262. Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018. International Bank for Reconstruction and

- Development. The World Bank. 249 p. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/procuring-infrastructure-ppps-2018> (Last accessed: 04.04.2019).
263. Public Sector Comparator. August 2002. URL: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/directives/2002/08/01/psc-manual/handleidng-psc-uk-version.pdf> (Last accessed: 03.04.2019).
264. Public-Private Comparator Manual 2013. URL: <https://www.government.nl/documents/directives/2013/03/01/public-private-comparator-manual-2013> (Last accessed: 03.04.2019).
265. Public-Private Partnership Assessment 2017-18. European Bank for Reconstruction and Development. 2018. URL: <https://www.ebrd.com/documents/ogc/publicprivate-partnership-assessment-201718.PDF?blobnocache=true> (Last accessed: 15.06.2019).
266. Public-Private Partnership Act. 2012. URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Croatia_Act%20on%20PPPs%20OG_78_2012_EN_0.pdf (Last accessed: 14.04.2019).
267. Public Private Partnership in Georgia. Chambre de commerce française en Géorgie. URL: <https://www.ccifg.ge/news/n/news/public-private-partnership-in-georgia.html> (Last accessed: 16.05.2019).
268. Public-Privates-Partnership legal resource center. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws> (Last accessed: 15.04.2019).
269. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits : Special Report. European Court of Auditors. 2018. 79 p.
270. Public – Privates Partnerships in the social sector. Issues and Country Experiences in Asia and the Pacific. Edited by Yidan Wang. Asian Development Bank Institute. Tokyo: ADBI Publishing, 2000. 346 p.

271. Public-Private-Partnership Legal Resource Center. World Bank Group. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>. (Last accessed: 16.05.2019).
272. Public-Private Partnerships Reference Guide: Version 2.0. World Bank, 2014. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20> (Last accessed: 21.02.2019).
273. Pulkovo Airport is One of the World Best PPP Projects. URL: <https://pulkovairport.ru/en/about/news/2013/1980/> (Last accessed: 22.05.2019).
274. Rakic B., Milenkovic-Kerkovic T., Radjenovic T. Infrastructure development through public-private partnership. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. №2(152). С. 94-105.
275. Raport «Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011». Warszawa, 2012. 199 s.
276. Raport rynku PPP. 2009 – I i II kw. 2019. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Warszawa, 2019. 14 s.
277. Rekas M. Nowa formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) szansą na przyspieszenie realizacji inwestycji publicznych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*. 2009. No 45. S. 537-547.
278. Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. OECD. May 2012. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf> (Last accessed: 25.04.2019).
279. Renda A., Schrefler L. Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union. Briefing note No. IP/A/IMCO/SC/2005-160 governed by the provisions of Framework Service Contract IP/A/IMCO/FWC/2005-33. 10.02.2006. URL : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2006/369858/IPOL-IMCO_NT\(2006\)369858_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2006/369858/IPOL-IMCO_NT(2006)369858_EN.pdf) (Last accessed: 23.05.2019).
280. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 21 czerwca 2006 roku w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-

- prywatnego. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250868> (Last accessed: 16.05.2019).
281. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250867> (Last accessed: 16.05.2019).
282. Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 roku w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061250866> (Last accessed: 16.05.2019).
283. Sedjari Ali. Public-private partnerships as a tool for modernizing public administration *International Review of Administrative Sciences*. 2004. Vol. 70(2). P. 291–306.
284. Sharing Concerns: Country Case Studies in Public-Private Partnerships, red. By Julian Teicher, Cristina Neesham, Marius Proftiroiu. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013. 121 p.
285. Slovakia. Assessment of the Quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation. European Bank for Reconstruction and Development. 2011. URL: <https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/slovak.pdf> (Last accessed: 16.05.2019).
286. Slovenia. Assessment of the quality of the PPP legislation and of the effectiveness of its implementation. European Bank for Reconstruction and Development. 2011. URL: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/slovenia-ppp-legislation-assessment-2012.pdf> (Last accessed: 18.03.2019).
287. SPILNO PPP Management Office. URL: <http://www.spilno.in.ua/> (Last accessed: 19.05.2019).
288. Strazišar B. Slovenia. European PPP Center. URL: <http://www.epppc.hu/slovenia> (Last accessed: 20.03.2019).

289. Suhányi L. Realization of PPP Projects in the Slovak Republic. *3rd Central European Conference in Regional Science – CERS*. 2009. P. 1347-1354.
290. The Law of Georgia on State Procurement (unofficial translation). URL: http://procurement.gov.ge/files/_data/eng/legalacts/Law_of_Georgia_on_State_Procurement.pdf (Last accessed: 11.05.2019).
291. Tičar B., Zajc K. Public-Private Partnerships in Slovenia: Recent Developments and Perspectives. *Review of Central and East European Law*. 2010. № 35. P. 191-215.
292. TIP Žilina. URL: <http://www.terminalzilina.sk/en/about-us> (Last accessed: 16.05.2019).
293. Twinning Project 06 – 08. Ministry of Finance of the Czech Republic. URL: <https://www.mfcr.cz/en/themes/public-private-partnership/twinning-project-06--08> (Last accessed: 19.05.2019).
294. UNECE. URL: <https://www.unece.org/cicppp/public-private-partnerships-ppp/icoeppp/guides/belarus.html> (Last accessed: 16.05.2019).
295. UNECE National PPP Readiness Assessment Report. Moldova / UNECE International PPP Centre of Excellence. March 2013. 78 p. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/project-monitoring/4-economic-cooperation-and-integration/Readiness_Assessment_report_Moldova_Final.pdf (Last accessed: 20.03.2019).
296. UNECE PPP Assessment Report. Green PPPs in Kazakhstan / UNECE International PPP Centre of Excellence. November 2013. 46 p. URL: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/UNDA_project/PPP_Readiness_Assessment_Kazakhstan.pdf (Last accessed: 18.03.2019).
297. Ursu N. A substantially better new PPP law in Romania. *RE: Infra*. 2017. Issue 3. P. 9-14.
298. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <http://prawo.sejm.gov>

- pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19941270627 (Last accessed: 12.01.2019).
299. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051691420> (Last accessed: 20.12.2018).
300. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090190101/U/D20090101Lj.pdf> (Last accessed: 16.05.2019).
301. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych / Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Internetowy System Aktów Prawnych. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040190177>. (Last accessed: 16.05.2019).
302. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090190101> (Last accessed: 18.05.2019).
303. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001693> (Last accessed: 16.05.2019).
304. Walczak W. Organizacyjno-prawne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia oeconomica*. 2010. No 243. S. 91-109.
305. Wang H., Xiong W., Wu G., Zhu D. Public Private Partnership in Public Administration Discipline: A Literature Review. *Public Management Review*. 2017. Volume 20. Issue 2. P. 293-316.
306. Włodarczyk B. Public-Private Partnership as New Model of Administering Public Funds. *Optimum Studia ekonomiczne*. 2013. No 1 (61). S. 106-123.
307. Wojtowicz K. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce – podstawy prawne i praktyka funkcjonowania. Samosprava a financovani vrejnych vysokych skol deset let pro prijati zakona o vysokych skolach, V. Adamek, (ed).

Brno: Masarykova Univerzita Právnická Fakulta, 2008. S. 51-62.

308. Zákon zo 14 decembra 2005 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/25/> (Last accessed: 16.05.2019)
309. Zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov 18 novembra 2015. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-343> (Last accessed: 25.03.2019).
310. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) 23 novembra 2006. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4323> (Last accessed: 18.03.2019).
311. Zaleczna M. Bariery wykorzystania PPP w Polsce w rozwoju przestrzeni miejskiej. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia oeconomica*. 2010. No 243. S. 77- 89.
312. Zysko R. Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe WSEI (Seria: EKONOMIA)*. 2012. No 5(2/2012). S. 133-156.

Додаток А
Деякі визначення публічно-приватного партнерства,
надані міжнародними організаціями та інститутами

Організація	Назва документа/ публікації	Сприймання/визначення ППП
Світовий банк	Public-Private Partnerships - Reference Guide Version 1.0. World Bank Institute. 2012. P. 1	Довгостроковий договір між приватною стороною та урядовим відомством на надання публічного активу чи послуги, за якого приватна сторона несе значні ризики та відповідальність за управління, а винагорода прив'язана до ефективності
Організація економічного співробітництва та розвитку	Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Paris: OECD, 2008. P. 12	Угода між урядом та одним або декількома приватними партнерами (до яких можуть входити оператори та фінансисти), згідно з якою приватні партнери надають послугу таким чином, щоб державні цілі надання публічних послуг були узгоджені з цілями отримання прибутку приватними партнерами й ефективність такого узгодження залежить від належної передачі ризику приватним партнерам

Європейський інвестиційний банк	The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs). Luxembourg: European Investment Bank. 2004. P.2	«Публічно-приватне партнерство» – це загальний термін для взаємовідносин, що складаються між приватним сектором та публічними органами, часто з метою залучення ресурсів приватного сектору та / або досвіду з метою допомоги в отриманні активів та надання послуг. Термін PPP, таким чином, використовується для опису широкого спектру робочих домовленостей від вільних, неформальних та стратегічних партнерств до контрактів типу проектування-будівництво-фінансування- експлуатація (DBFO) та формальних спільних підприємств
Європейський інвестиційний банк	Evaluation of PPP projects financed by the EIB: Synthesis Report. EIB, 2005. P. 3	ППП визначається як будівництво та експлуатація інфраструктури приватним сектором (включаючи концесії), які, в іншому випадку, були б здійснені публічним сектором
Міжнародний валютний фонд	Hemming R. Public-Private Partnerships: Paper presented at the high-level seminar: Realizing the Potential for Profitable Investment in Africa Organized by the IMF Institute and the Joint Africa Institute, Tunis, Tunisia, February 28 – March 1. 2006. P. 3	Типовий PPP має форму схеми проектування-будівництва-фінансування-експлуатації (DBFO). За такою схемою уряд визначає послуги, які має надавати приватний сектор, а приватний партнер проектує та будує актив саме для цієї мети, фінансує його спорудження та згодом управляє активом (тобто надає послуги, що пов'язані з його використанням)

Міжнародний валютний фонд	<p>Hemming R., Staff Team. Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk. Fiscal Affairs</p> <p>Department, International Monetary Fund, 2006. P. 1</p>	<p>Публічно-приватні партнерства (ППП) стосуються домовленостей, згідно з якими приватний сектор постачає інфраструктурні активи та послуги на основі інфраструктури, які традиційно надаються урядом. PPP використовуються для широкого спектру проектів економічної та соціальної інфраструктури, але вони, в основному, використовуються для будівництва та експлуатації доріг, мостів і тунелів, мереж монорельсових залізниць, аеропортів і систем управління повітряним рухом, тюрем, підприємств з водопостачання та водовідведення, лікарень, шкіл та громадських будівель</p>
Європейська комісія ЄС	<p>EC (European Commission), 2004. "Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions",</p> <p>Communication from the Commission, COM (2004)327 Final, European Commission, Brussels.</p>	<p>Термін «публічно-приватне партнерство» взагалі стосується до форм співробітництва між органами державної влади та бізнесом, які мають на меті забезпечити фінансування, будівництво, оновлення, управління та обслуговування інфраструктури надання послуги</p>
Європейська економічна комісія ООН	<p>Guidebook on good governance on public-private partnership. United Nations Economic Commission for Europe. 2008. P. 1</p>	<p>Інноваційні методи, що використовуються публічним сектором для укладання договорів з приватним сектором, який привносить свій капітал та здатність реалізовувати проекти у визначений час та відповідно до бюджету, тоді як публічний</p>

		сектор зберігає відповідальність за надання цих послуг громадськості у такий спосіб, що вигідний громадські та забезпечує економічний розвиток та поліпшення якості життя
Євразійська економічна комісія	Государственно-частное партнерство в странах евразийского экономического союза : практическое руководство для инвесторов. Євразійська економічна комісія, 2017. С. 6	Державно-приватне партнерство, або муніципально-приватне партнерство, або публічно-приватне партнерство (далі – ДПП), – це один із способів реалізації інфраструктурних проєктів, заснований на довгостроковій взаємодії публічної і приватної сторін, при якому приватна сторона (бізнес) бере участь не тільки у створенні (проєктуванні, фінансуванні, будівництві або реконструкції) об'єкта інфраструктури, але і в його подальшій експлуатації і (або) технічному обслуговуванні (технічній експлуатації) в інтересах публічної сторони з метою отримання прибутку

Додаток Б
Визначення ППП/ДПП у нормативно-правових
актах деяких посткомуністичних країн

Назва країни	Назва документа	Визначення ППП/ДПП
Республіка Болгарія	Закон за публічно-частного партнерство. 2013. (ст. 3, ч. 1)	Публічно-приватне партнерство – це довгострокова договірна співпраця між одним або декількома публічними партнерами, з одного боку, і одним або декількома приватними партнерами, з іншого, для здійснення діяльності в інтересах суспільства для досягнення кращої вартості державних грошей та розподілу ризиків між партнерами, який здійснюється за умовами та у порядку цього закону
Грузія	Law of Georgia On Public-Private Partnerships 4 May 2018 No 2273-II (ст. 2)	Неконцесійне публічно-приватне партнерство – публічно-приватне партнерство, в якому підрядник на основі неконцесійного публічно-приватного партнерства отримує винагороду від публічного партнера за надання публічної послуги та / або публічної інфраструктури, яка, у той же час, не є концесією відповідно до цього Закону
Республіка Казахстан	О государственном-частном партнерстве. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V (ст.1, п. 6)	Государственно-частное партнерство – форма сотрудничества между государственным партнером и частным партнером, соответствующая признакам, определенным настоящим Законом
Киргизська Республіка	О государственном-частном партнерстве в Кыргызской Республике. Закон Кыргызской Республики от 22 февраля 2012 года № 7 (ст. 1)	Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – долгосрочное (до 50 лет) взаимодействие государственного и частного партнеров по вопросам привлечения государственным партнером частного партнера к проектированию, финансированию, строительству, восстановлению, реконструкции объектов, а также по управлению существующими

		или вновь создаваемыми объектами, в том числе инфраструктурными
Республика Молдова	Закон № 179 от 10.07.2008 «О публично-частном партнерстве» (ст. 2)	Частно-государственное партнерство – договор, заключенный между государственным и частным партнерами на длительный период времени для осуществления деятельности публичного интереса, основанный на способности каждого партнера распоряжаться соответствующим образом ресурсами, рисками и доходами
Республика Польша	Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (ст. 1)	Публічно-приватне партнерство передбачає спільну реалізацію зобов'язання на основі розподілу завдань та ризиків між державним суб'єктом та приватним партнером
Російська Федерація	О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ст. 3)	Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества
Республика Узбекистан	О государственно-частном партнерстве. Закон Республики Узбекистан от 26 апреля 2019 года. Одобрен Сенатом 3 мая 2019 года (ст. 9)	Государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок сотрудничество государственного партнера и частного партнера, основанное на объединении их ресурсов для реализации проекта государственно-частного партнерства

Україна	Про державно-приватне партнерство. Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI (ст. 1)	Державно-приватне партнерство – 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 та комунальних підприємств, або фізичними особами - підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом
СНД	Модельный закон о публично-частном партнерстве от 28.11.2014 (ст. 2)	Публично-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов (денежных средств и иного имущества, профессиональных и иных знаний, опыта, навыков и умений) и распределении рисков (в том числе рисков финансирования, строительства, обеспечения доступности или спроса в отношении объекта публично-частного партнерства или соответствующих публичных услуг и связанных с ними рисков) взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных, муниципальных и иных общественно значимых задач, находящихся в сфере публичного интереса и контроля

Додаток В
Сприймання та визначення ППП/ДПП у наукових
дослідженнях посткомуністичних країн

Автор	Джерело	Визначення або сприйняття ППП (ДПП)
Апаров А.М., Яценко А.В.	Державно-приватне партнерство як особлива правова форма співпраці держави з приватним бізнесом. <i>Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Науковий журнал. Серія: Юридичні науки. № 4 (81). 2015. С. 27-35</i>	Особлива правова форма співпраці держави з приватним бізнесом
Бойков А.	Публично-частно партнерство катометод за предоставяне на качественни публични услуги : автореф. на дис. ... «доктор». Благоевград, 2015. 33 с.	Успішний метод, завдяки якому здійснюється необхідне фінансування й поділ ризику з приватним партнером при наданні публічних послуг
Вайс-ман В.Я.	Стратегічний підхід до розвитку механізму реалізації державно-приватного партнерства у сфері підприємництва в Україні. <i>Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 12. С. 172-176</i>	Механізм ефективного управління, модернізації та розвитку соціально важливих сфер життєдіяльності. Сучасний механізм взаємодії органів державної влади та сфери підприємництва в Україні
Варнав-ский В.Г.	Государственно-частное партнерство. М.:ИМЭМО РАН, 2009. 192 с.	Особлива інституційна система для залучення приватного сектору до будівництва та експлуатації інфраструктурних об'єктів
Грищенко С.	Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу. К. : ФОП Москаленко О. М., 2011. 140 с.	Ефективний та перспективний інструмент економічного і соціального розвитку на регіональному та місцевому рівнях, що є засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами

Данилишин В.І., Стефанків О.М., Ціжма О.А.	Зарубіжний досвід державно-приватного партнерства та пропозиції щодо його вдосконалення в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 11. С. 332-337.	Ефективний та перспективний інструмент економічного й соціального розвитку на регіональному та місцевому рівнях, засіб залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами
Запатріна І.	Публічно-приватне партнерство: перспективи удосконалення правового регулювання. URL: http://expe.energoeffect.org.ua/ua/news_019	Інструмент створення сприятливого середовища для інвестування в модернізацію інфраструктури та подолання недовіри суспільства і до бізнесу, і до влади
Карова З.	Възможности за реализиране на публично-частни партньорства на местно ниво. URL: http://ppp.burgas.bg/uploads/500d65e664529db2fa840716ed63506b.pdf	Тривала договірна співпраця між публічною стороною і приватним партнером для здійснення/відновлення/підтримки надання послуги
Куницкая О.М.	Зарубежный опыт правового регулирования государственно-частного партнерства. Юстиция Беларуси. 2011. № 5. С.74-76.	Механізм залучення позабюджетних інвестицій шляхом використання ДПП
Левковець О.М.	Державно-приватне партнерство як інструмент економічних реформ (теоретичний аспект). <i>Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»</i> . № 4 (11). 2012. С. 18-32	Інструмент економічних реформ
Марчева Д.	Публічно-частно партньорство (административноправни аспекти) : автореф. на дис. ... «доктор по право». София, 2010. 33 с.	Всяке тривале, договірне встановлене співробітництво між одним чи більше публічними партнерами і одним чи більше приватними партнерами, яке спрямоване на реалізацію публічних інтересів

Мар'янович М. Е.	Роль державно-приватного партнерства в досягненні цілей сталого розвитку до 2030 року. <i>Наукові записки НаУКМА. Економічні науки</i> . 2017. Т. 2. Вип. 1. С. 98-102	Дієвий фінансовий механізм забезпечення сталого розвитку
Сабецька Т.І. Григорів С. Ф.	Зародження, становлення та розвиток публічно-приватного партнерства. <i>Глобальні та національні проблеми економіки</i> . 2018. Вип. 22. С.518-524.	Конструктивна співпраця держави та приватного бізнесу для задоволення потреб суспільства. Особлива форма господарювання, коли партнери, ставлячи зовсім різні цілі та керуючись різними мотиваціями, все ж зацікавлені в кінцевому успіху партнерського проекту
Сімак С.В.	Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства: теорія, методологія, механізми державного управління: монографія. Київ: АМУ, 2016. 392 с.	У вузькому сенсі – комплексний інституціональний інструмент забезпечення оптимального використання наявного потенціалу суспільства шляхом консолідації ресурсів держави, приватного капіталу та громадянського суспільства; у широкому сенсі – комплексний механізм взаємодії органів державної влади або місцевого самоврядування, приватного партнера та громадянського суспільства на основі об'єднання ресурсів та розподілу ризиків, метою якого є забезпечення фінансування, створення та експлуатація суспільно значущих об'єктів на довгостроковій основі

Сімсон О.М.	Правова модель державно-приватного партнерства як інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України: автореф. на ... д-ра юрид. наук 12.00.04, 12.00.03 Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 42 с.	Інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України
Славова М.	Форми за реалізоване на публічно-частините партнерства (ПЧП). Ползи от ПЧП. София. URL: http://www.aksyst.com:8081/AgoraOpac/Uploads/MS.pdf	Співпраця між публічним і приватним секторами, за якої приватний сектор бере участь у реалізації щонайменше трьох фаз життєвого циклу проекту
Сороченко А.	Співвідношення корпоративних інтересів у разі використання інституційної форми державно-приватного партнерства. Юрист/Закон. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA012323	Інструмент гармонізації державних та приватних інтересів, подолання конфліктів у напрямках економічних стратегій партнерів
Струкова В.Д.	Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2016. 21 с.	Інституційно оформлена взаємодія державного і приватного секторів в економічній сфері на основі міжнародних норм і національного законодавства з метою задоволення конкретної суспільної потреби
Тодорова Д.	Публічно-частно партнерство – альтернативна форма на финансиране на проекти с обществено значение. Научный доклад ID 1455~2017/3. URL: https://mtc-aj.com/95.1455.bg.htm	Один з інструментів публічного сектору отримання фінансування для розвитку, формування, підтримки інфраструктури, для покращення економічного розвитку країни
Тощенко В.В.	Перспективы реализации государственно-частного партнерства (отечественный опыт). <i>Финансовая аналитика</i> . 2010. № 3. С. 46-49	Будь-які офіційні відносини та угоди на фіксований чи необмежений період між державними та приватними партнерами, у межах яких обидві сторони взаємодіють

		у процесі прийняття рішення та спільно інвестують обмежені ресурси для досягнення конкретних цілей у визначеній сфері
Черевиков С. Л, Овчарова Л.П.	Сучасний інструментарій фінансування інфраструктурних проєктів. <i>Наукові праці НДФІ</i> . 2013. Вип. 1. С. 3-9.	Сучасний інструментарій фінансування інфраструктурних проєктів
Шалабекова А.	Партнерство как конструктивное взаимодействие: теоретическая экспозиция проблемы. <i>Фундаментальные исследования</i> . 2014. №3 (часть 1). С. 193-196	Об'єднання ресурсів та досвіду кожної із сторін ДПП для реалізації суспільно значущих проєктів з найменшими затратами і ризиками за умови надання економічним суб'єктам високоякісних послуг
Яшева Г.А.	Государственно-частное партнерство: институциональные предпосылки и направления развития в Республике Беларусь. <i>Вестник Витебского государственного технологического университета</i> . 2015. Вып. 29. С. 164-180	Юридично та інституційно оформлена система організаційно-економічних відносин між державним і приватним партнером з метою реалізації суспільно значущих проєктів і програм із залученням некомерційних організацій в широкому спектрі галузей економіки, що діє на основі розподілу компетенцій, відповідальності, ризиків та доходів
Baran B.	Partnerstwo publiczno-prywatne jako element public governance – polski rynek PPP na tle doswiadczeń innych krajów URL: https://www.google.com/search?q=BaranPartnerstwopubliczno-prywatne	Елемент публічного управління
Kołodziej-Hajdo M	Partnerstwo publiczno-prywatne jakonarzędzie nowoczesnego zarządzania organizacjami publicznymi. <i>Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach</i> . 2015. Nr 224. S. 51-60	Сучасний інструмент управління публічними організаціями

Kołodziejczyk- Jeziorska K.	Partnerstwo publiczno-prywatne jako model realizacji przedsięwzięcia budowy infrastruktury publicznej w Polsce <i>Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku Nauki Ekonomiczne</i> . 2016. T. XXIII. P. 99- 111	Модель реалізації проєктів будівництва публічної інфраструктури
Kotas A	Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych na przykładzie budownictwa nieruchomości komunalnych. URL: https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/06_01.pdf	Форма фінансування публічних інвестицій
Książek E, Wereda W	Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami. <i>Współczesne zarządzanie</i> . 2012. №2. S. 131-138	Приклад інноваційного управління організаціями
Przedan ska J.	Partnerstwa publiczno-prywatne jako forma współpracy administracji publicznej z otoczeniem. <i>Przegląd prawa I administracji</i> . Wrocław, 2017. S. 143-148	Форма співпраці публічної адміністрації з оточенням
Włodarczyk B.	Public-Private Partnership as New Model of Administering Public Funds <i>Optimum Studia ekonomiczne</i> . 2013. N 1 (61).	Нова модель управління публічними фінансами
Wozniak M.	Partnerstwo publiczno-prywatne jest ważnym elementem rozwoju miast. URL: https://www.prawo.pl/samorzad/partnerstwo-publiczno-prywatne-jest-waznym-elementem-rozwoju-miast,85719.html	Важливий елемент розвитку міст

Zyśko R.	Partnerstwo publiczno- prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. <i>Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA</i> . 2012. 5(2/2012). S. 133-156	Форма реалізації інвестицій через органи місцевого самоврядування
----------	---	---

Додаток Г
Основні моделі угод публічно-приватного партнерства
(в інтерпретації Організації економічного
співробітництва та розвитку*)

Назва моделі	Зміст контракту	Основні сфери застосування
O&M (Operations and Maintenance) Експлуатація та технічне обслуговування	Публічний орган (підрядник), як правило, муніципалітет або місцевий державний підрядник, веде переговори з приватним партнером (оператором, однією фірмою або консорціумом) щодо управління та обслуговування публічної інфраструктури	Місцеві публічні послуги: водопостачання та водовідведення, утримання парків, автодоріг, управління автостоянками
DB (Design-Build) Проектування - будівництво	Публічний орган веде переговори з приватними партнерами щодо проектування та будівництва об'єкта, який повинен відповідати мінімальним стандартам ефективності, встановленим публічною стороною. Після завершення будівництва публічний орган зберігає право власності та управляє об'єктом	Публічна інфраструктура: дороги, платні дороги та автостради, вода та каналізація, споруди для відпочинку (спортивні центри) та комунальне господарство
TK (Turnkey) Під ключ	Публічний сектор забезпечує фінансування проекту, але залучає приватних контрагентів для проектування, будівництва та управління об'єктом на визначений період часу (як правило, довгий термін). Публічний орган вимагає, щоб приватний партнер забезпечував мінімальні стандарти ефективності, та є власником об'єкта	Публічна інфраструктура, де уряд зацікавлений у збереженні права власності, але також хоче залучити приватний сектор до участі у будівництві та управлінських послугах (водопостачання і каналізація, громадські будівлі, спортивні споруди та стадіони)

<p>WAA Wraparound Addition Розширення</p>	<p>Приватний партнер будує та фінансує додаткові споруди до вже існуючих та управляє новим об'єктом впродовж попередньо визначеного періоду</p>	<p>Подібно до схеми <i>ТК</i>, але в цьому випадку публічна сторона не забезпечує фінансування, за яке відповідає приватний партнер</p>
<p>LP Lease-Purchase Оренда – придбання</p>	<p>Приватний сектор забезпечує фінансування та будує новий об'єкт, який потім передається в оренду публічній структурі. Публічна сторона здійснює періодичні лізингові виплати приватній стороні і має право придбати об'єкт наприкінці лізингового договору</p>	<p>Громадські будівлі, водопостачання та каналізація, поводження з відходами, інформаційні технології та комп'ютерне обладнання</p>
<p>TP Temporary Privatisation Тимчасова приватизація</p>	<p>Схожий на <i>WAA</i>. Однак у цьому випадку право власності на публічний об'єкт передається приватному партнеру з метою його реструктуризації або розширення. Об'єктом управляє приватна сторона, поки публічний сектор повністю не погасить інвестиції</p>	<p>Публічна інфраструктура: дороги, вода та каналізація, автостоянки, громадські будівлі, спортивні споруди, аеропорти</p>
<p>DBO (Design-Build-Operate) Проектування – будівництво – експлуатація</p>	<p>Приватний партнер укладає з публічним органом єдиний договір, згідно з яким передбачається проектування, будівництво та управління публічним об'єктом. Публічний сектор зберігає право власності на об'єкт</p>	<p>Подібно до тимчасової приватизації</p>
<p>BDO/LDO (Buy/Lease-Develop-Operate) Купівля/Оренда – розвиток – експлуатація</p>	<p>Приватна партнер орендує або купує об'єкт у публічного сектору з метою його модернізації або розширення. Потім він управляє об'єктом протягом періоду часу, достатнього для погашення інвестицій та отримання достатньої норми прибутку</p>	<p>Подібно до тимчасової приватизації</p>

<p>BOT (Build-Operate-Transfer) Будівництво – експлуатація – передача</p>	<p>Приватний партнер будує об'єкт, що відповідає стандартам, погодженим з публічним органом. Потім він управляє ним протягом певного періоду часу та передає об'єкт наприкінці періоду концесії. Проект повинен повернути інвестиції, здійснені приватним сектором, протягом періоду концесії</p>	<p>Подібно до тимчасової приватизації</p>
<p>BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) Будівництво – володіння – експлуатація – передача DBFO (in USA)</p>	<p>Приватний сектор укладає концесійну угоду з публічним органом і отримує право власності на об'єкт. Він має право проектувати, будувати та експлуатувати / обслуговувати об'єкт. Фінансування надається приватним партнером, який має право отримувати надходження від управління об'єктом протягом періоду концесії. Термін концесії повинен бути достатньо довгим, щоб приватні партнери могли повернути інвестиції та отримати адекватну віддачу від інвестицій. Після закінчення концесії право власності на об'єкт повертається публічному партнеру</p>	<p>Є найбільш поширеною формою Приватної фінансової ініціативи (<i>PFI</i>) у Великій Британії та передбачає широкий спектр суспільної інфраструктури: водопостачання та каналізацію, спортивні споруди та дозвілля, аеропорти, громадські будівлі, автостоянки, поводження з відходами</p>
<p>BOO/LOO (Build/Lease-Own-Operate) Будівництво/ Оренда – володіння – експлуатація</p>	<p>Публічний сектор передає до приватного сектору право власності та управління існуючим об'єктом або веде переговори з приватним партнером щодо будівництва та управління новим об'єктом, який не буде переданий приватним сектором (як це відбувається за схемою BOOT). За забезпечення фінансування відповідає приватний сектор</p>	<p>Подібно до схеми <i>BOOT</i>, хоча ця контрактна угода виглядає більше як приватизація</p>

* Private financing and government support to promote long term investments in infrastructure. OECD. September 2014. P. 42-43.

Додаток Д
Типи інфраструктурних контрактів
(в інтерпретації Світового банку*)

Типи угод	Опис угоди	Тип активу	Функції, що передаються	Джерело платежів
<p>Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація – обслуговування</p> <p>(DBFOM);</p> <p>Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація</p> <p>(DBFO);</p> <p>Проектування – будівництво – управління – фінансування</p> <p>(DCMF)</p>	<p>Відповідно до цієї типології перелік видів договорів ППП визначається функціями, що передаються приватному сектору. Функція обслуговування може залишатися поза описом (тому замість DBFOM, контракт, що передає всі ці функції, може бути просто названим як DBFO, при цьому відповідальність за технічне обслуговування передбачається як складова експлуатації). Альтернативною назвою є DCMF, що еквівалентно договору DBFOM</p>	<p>Нова інфраструктура</p>	<p>Як зазначається у назві угоди</p>	<p>Платить або держава, або користувач</p>
<p>Будівництво – експлуатація – передача</p> <p>(BOT),</p>	<p>Такий підхід до опису ППП для нових активів відображає право власності та контроль над</p>	<p>Нова інфраструктура</p>	<p>Як правило, проектування, будівництво, фінансування, обслуговування та деякі або всі</p>	<p>Платить або держава, або користувач</p>

<p>Будівництво – володіння – експлуатація – передача (BOOT), Будівництво – передача – експлуатація (BTO)</p>	<p>активами проекту. При BOT приватна компанія володіє активами проекту доти, поки вони не будуть передані наприкінці договору. BOOT часто використовується взаємозамінно з BOT. На відміну від цього у договорі BTO право власності на актив передається після закінчення будівництва</p>		<p>операції. За деякими визначеннями BOT або BTO можуть не включати приватне фінансування, тоді як BOOT завжди включає приватне фінансування</p>	
<p>Відновлення – експлуатація – передача (ROT)</p>	<p>У будь-якій з описаних вище угод <i>відновлення</i> може зайняти місце <i>будівництва</i>, де приватна сторона відповідає за відновлення, модернізацію або розширення існуючих активів</p>	<p>Існуюча інфра-структура</p>	<p>Як зазначено вище, але <i>відновлення</i> замість <i>будівництва</i></p>	<p>Як зазначено вище</p>
<p>Концесія</p>	<p>Концесія використовується для різних видів договорів. У деяких юрисдикціях концесія може передбачати конкретний вид договору; а в інших вона</p>	<p>Нова або існуюча інфра-структура</p>	<p>Проектування, відновлення, розширення або будівництво, фінансування, обслуговування і експлуатація - як правило,</p>	<p>Як правило, платить користувач; у деяких країнах, залежно від фінансової</p>

	<p>застосовується ширше. У контексті ППП концесія, в основному, використовується для опису ППП, в яких сплачує користувач. З іншого боку, концесія іноді використовується як загальний термін для опису широкого спектру типів ППП (зокрема, всі останні ППП у Чилі були виконані відповідно до Закону про концесії, у тому числі ті, де уряд повністю оплачує договори</p>		<p>надаючи послуги користувачам</p>	<p>життєздатності концесії, приватна сторона може платити збори уряду або може отримати субсидію</p>
<p>Приватна фінансова ініціатива (PFI)</p>	<p>Сполучене Королівство було однією з перших країн, яка запровадила концепцію ППП під терміном Приватна фінансова ініціатива. Зазвичай, він використовується для опису ППП як способу фінансування, будівництва та управління новою інфраструктурою</p>	<p>Нова інфра-структура</p>	<p>Проектування будівництва, фінансування, обслуговування та експлуатація – може включати деякі операції, але часто без надання послуг безпосередньо користувачам</p>	<p>Платить уряд</p>

Експлуатація та технічне обслуговування (O&M)	Контракти O&M для існуючих активів можуть підпадати під визначення ППП, які ґрунтуються на результатах, є довгостроковими та включають значні приватні інвестиції (іноді їх ще називають результативними договорами обслуговування)	Існуюча інфраструктура	Експлуатація та обслуговування	Платить уряд
Affermage	Договір схожий на концесію, але, зазвичай, уряд несе відповідальність за капітальні витрати. Зокрема, у деяких юрисдикціях <i>affermage</i> може мати специфічне значення	Існуюча інфраструктура	Обслуговування та експлуатація, надання послуг користувачам	Користувач платить – приватна сторона, як правило, передає державі частину тарифів на покриття капітальних витрат
Management Contract Контракт на управління	Держава зберігає право власності на активи і відповідальність за капітальні витрати, тоді як експлуатацією та обслуговуванням займається приватний сектор. Ці види договорів тривають 3-5 років	Існуюча інфраструктура	Експлуатація та обслуговування	Плата за управління поширюється на підрядника

Franchise	Франшиза іноді використовується для опису домовленостей, подібних або до концесії, або до договору оренди або affermage	Існуюча або нова інфраструктура	Можуть включати проектування, будівництво та фінансування, або можуть бути обмежені обслуговуванням та експлуатацією активу	Платить або держава, або користувач
------------------	---	---------------------------------	---	-------------------------------------

*Public-Private Partnership Reference Guide. Version 3. World Bank. 2017. P. 7-8.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ.....	9
1.1. Публічно-приватне партнерство як явище суспільного життя.....	9
1.2. Специфіка умов становлення й розвитку публічно-приватного партнерства у посткомуністичних країнах.....	30
РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	46
2.1. Суперечності процесу запровадження публічно-приватного партнерства у Республіці Болгарії	50
2.2. Становлення та розвиток публічно-приватного партнерства у Республіці Польщі.....	65
2.3. Публічно-приватне партнерство у Чеській та Словацькій республіках	84
2.4. Досвід публічно-приватного партнерства в інших посткомуністичних країнах Європейського Союзу	102
РОЗДІЛ 3. ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У РЯДІ КРАЇН СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА	125
3.1. Специфіка розвитку публічно-приватного партнерства у Грузії.....	127
3.2. Здобутки та проблеми Республіки Молдови на шляху становлення публічно-приватного партнерства	138
3.3. Пошуки оптимальних шляхів розвитку публічно-приватного партнерства в Україні	154
РОЗДІЛ 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У КРАЇНАХ СНД	173
4.1. Республіка Білорусь на шляху розвитку державно-приватного партнерства.....	176
4.2. Досвід Республіки Казахстан із застосування державно-приватного партнерства для розвитку національної економіки	190
4.3. Можливості та проблеми розвитку державно-приватного партнерства у Російській Федерації	208
4.4. Стан та перспективи розвитку ДПП в інших країнах-учасниках СНД.....	224
ВИСНОВКИ	243
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	247
Додаток А. Деякі визначення публічно-приватного партнерства, надані міжнародними організаціями та інститутами	281
Додаток Б. Визначення ППП/ДПП у нормативно-правових актах деяких посткомуністичних країн	285
Додаток В. Сприймання та визначення ППП/ДПП у наукових дослідженнях посткомуністичних країн.....	288
Додаток Г. Основні моделі угод публічно-приватного партнерства	295
(в інтерпретації Організації економічного співробітництва та розвитку).....	295
Додаток Д. Типи інфраструктурних контрактів (в інтерпретації Світового банку)	298

Наукове видання

*Єгоричева С. Б.
Лахижа М. І.*

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ

Монографія

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактори-коректори: *В. А. Дон, О. В. Льєнко*
Комп'ютерна верстка *О. В. Льєнко*

Підп. до друку 13.01.2020.
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 17,1. Ум.-друк. арк. 17,8.

Видавець – Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України,
03038, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17
e-mail: red_ipk@ukr.net

Виготовлено в друкарні ТОВ «Видавничий дім «АртЕк»
04050, м. Київ, вул. Юрія Ілленка, буд. 63,
тел.: (067)-440-11-37
ph-artek@ukr.net
www.book-on-demand.com.ua

Свідоцтво серії ДК № 1805 від 25.05.2004