

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.5:620.9(477)

Н. В. ІВАСІШИНА

старший викладач кафедри
правового забезпечення
господарської діяльності
Харківського університету
міського господарства імені О. М. Бекетова
e-mail: nataliya.ivasishina@mail.ru



Л. В. ГУРАК

кандидат юридичних наук, асистент кафедри
господарського права Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, Харків
e-mail: l.gurak@yandex.ua



ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ

У статті проводиться аналіз і порівняння загальних теоретичних правових положень, а також проблемних питань державно-приватного партнерства, законодавча основа для нього в Україні, приватні інвестиції, цільове використання такого партнерства в паливно-енергетичному комплексі країни та аналіз міжнародної практики державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, паливно-енергетичний комплекс, енергетична структура України, суб'єкти господарювання, інвестиції, ринкова економіка.

Постановка проблеми. Сьогодні ринкова економіка України та всього світу значною мірою базується на плідних відносинах між владою та бізнесом найрізноманітніших масштабів. Такі відносини дуже позитивно впливають на ефективність інвестування в різні галузі інфраструктури, що, у свою чергу, зміцнює економіку держави та відкриває перед нею шляхи для потенціального зростання й розвитку відокремлених галузей господарства. Відносини такого роду являють собою державно-приватне партнерство.

Оскільки станом на 2016 р. в Україні переважна більшість електроенергетичних компаній знаходиться в приватному володінні, то потрібність в правильно збудованих державно-приватних відносинах надзвичайно актуальна, щоб суспільними зусиллями йти шляхом розвитку та модернізації. Залучення капіталів приватного бізнесу є необхідним для країни з урахуванням актуальної економічної кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що питання державно-приватного партнерства в паливно-енергетичному комплексі України (включаючи зарубіжний досвід) досліджували багато вітчизняних та зарубіжних вчених: М. Авксентьєв, М. Айрапетян, І. Булеєв, В. Варнавський, О. Вінник, О. Головінов, М. Горожанкіна, Л. Грищенко, Дж. Делмон, М. Дерябіна, Р. Джабраїлов, С. Єрмілов, І. Запатріна, Г. Знаменський, Ю. Іванішкіна, Є. Котов, О. Кушніренко, Т. Лебеда, А. Мостепанюк, П. Надолішній, Г. Павлова, О. Пильтій, О. Сімсон, Л. Тараш, В. Устименко, Л. Федулова, О. Хірс та ін.

Однак зараз не існує якихось загальних норм та правил щодо застосування державно-приватного партнерства, в тому числі у сфері паливно-енергетичного комплексу, а тому важливість і складність даної проблеми вимагають подальшого теоретичного дослідження.

Формулювання цілей. Основним завданням цього дослідження є аспекти державно-приватного партнерства, законодавче підґрунтя для нього в Україні, приватні інвестиції, цільове застосування такого партнерства в паливно-енергетичному комплексі країни та аналіз міжнародної практики державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Державно-приватне партнерство (ДПП) є інституційним та організаційним альянсом державної влади і приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значимих проектів у широкому спектрі діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання громадських послуг у масштабах всієї країни або окремих територій. Бурхливий розвиток різноманітних форм ДПП у всіх регіонах світу, їхнє значне поширення в найрізноманітніших галузях економіки дозволяють трактувати цю форму взаємодії держави та бізнесу як характерну рису сучасної змішаної економіки [1].

Енергетична структура України потребує значних модернізацій, оскільки основні фонди країни (електричні мережі, станції та підстанції, системи обліку тощо) мають значний знос через те, що не мали достатньої модернізації за час незалежності держави. ДПП може посприяти цьому з таких сторін:

- впровадження нових методів та технологій менеджменту;
- більш доцільне використання ресурсів;
- забезпечення ліпшого моніторингу потреб суспільства щодо конкретної галузі;
- залучення необхідних інвестицій.

Усі суб'єкти господарювання різних форм власності керуються ринковою економікою, що, у свою чергу, повинно давати цим суб'єктам рівні умови та перспективи розвитку, це привело до формування в державній економіці великої частки приватних капіталів, які функціонують окремо та залишають важливі сфери для розвитку країни без належного фінансування. Тому як один із найкращих способів залучення цих капіталів в національних інтересах вибирають державно-приватне партнерство. Така форма партнерства є дуже сучасною і перспективною, багато західних країн мають приємний досвід впровадження такої співпраці. Але на відміну від цих країн, які не мають комплексної, універсальної нормативно-правової бази з питань приватного партнерства, Україна вибрала шлях формування єдиної правової платформи. Державно-приватне партнерство регулюється такими законодавчими актами:

- Конституція України;
- Господарський кодекс України;
- Закон України «Про управління об'єктами державної власності»;
- Цивільний кодекс України.

Ці документи є базовими і не несуть у собі якоїсь конкретики або вузько спрямованої правової бази, тому для впровадження ДПП та з метою підвищення конкурентоспроможності й залучення інвестицій в економіку України у 2010 р. було прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство» [2]. Закон передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків – ще за участю фінансових інститутів. У рамках даного об'єднання і укладаються договори, що дозволяє досягти максимальної структурованості і прозорості операції. Сьогодні цей закон є базовим і являє собою основний законодавчий акт, який регулює економічні, правові, організаційні засади ДПП, встановлює можливості укладання, змінення та розірвання договірних відносин між партнерами, забезпечує дотримання прав та обов'язків сторін.

Державно-приватне партнерство згідно з вказаним Законом України [2] має такі основні ознаки:

– надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства;

– 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.

Звідси ми можемо зробити висновок, що однією з основних та невід'ємних сторін ДПП є інвестиції, саме залучення приватних інвестицій являє собою одну з основних цілей та ознак такої форми партнерства. Інвестиції – це власність, права на власність (у тому числі інтелектуальну), які мають цінність, належать особі на правовій основі та вкладаються в дозволена законом діяльність або сферу господарства з метою матеріального збагачення, соціальної віддачі або іншої форми компенсації. Щодо ДПП, то дуже важливим є питання правового захисту інвестицій. На даному етапі законодавча база України не ідеальна, але основні положення інвестицій все ж мають захист, Закон України «Про інвестиційну діяльність» [3] – одна з основних правових засад для цього.

Паливно-енергетичний комплекс рекомендує себе як один з найперспективніших напрямів розвитку та інвестицій. На цьому етапі макроекономічна ситуація в Україні дуже занедбана, країна потребує значних реформ та інноваційних рішень для поліпшення свого положення. Саме розвиток паливно-енергетичного комплексу (далі – ПЕК) може надати нашій державі шанс відновити економічне становище та стати конкурентоспроможною на світовому ринку. Державно-приватне партнерство є одним із цих інноваційних рішень, які можуть направити розвиток ПЕК в потрібному напрямі.

У 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України [4], в яку в тому числі ввійшов досить великий розділ «Нова політика енергетичної незалежності», з нього можна відмітити:

– інтеграція української енергосистеми в мережу європейських енергосистем ENTSO-E;

– модернізація атомних електростанцій та гідроелектростанцій;

– будівництво магістральних ліній електропередачі потужністю 750 кВт;

- збільшення обсягу власного видобутку вуглеводнів;
- модернізація енергогенеруючих потужностей ТЕС/ТЕЦ;
- підвищення енергоефективності за рахунок реалізації проектів з використанням альтернативних джерел енергії (Clean Energy).

Усі вибрані пункти охоплюють абсолютно різні галузі ПЕК та потребують дуже великих капіталовкладень, тому вони ідеально підходять для застосування ДПП. Розглянемо варіанти побудови ДПП щодо загальних моделей співпраці:

1) лізинг – інвестор купує державне майно та передає його в платне користування з можливістю подальшої передачі права власності після закінчення дії лізингу;

2) франчайзинг – держава на певних умовах продає право володіння роздрібних підрозділів одного напрямку різним приватним капіталом;

3) аутсорсинг – передача робіт або майна однієї вузької спрямованості в приватні руки організаціям, що спеціалізуються на цьому;

4) оренда – передача державного майна в тимчасове приватне користування на певних умовах;

5) концесія – передача в тимчасову експлуатацію на основі договору державного майна, природних ресурсів чи інших об'єктів господарювання з метою задоволення громадських та державних потреб.

Саме концесія являє собою найзбалансованішу форму ДПП зі сторони взаємної відповідальності між договірними сторонами та дотримання інтересів суспільства та держави. Концесія могла б стати вирішенням проблем залучення інвестицій в ПЕК, але на цьому етапі прикладів концесії в Україні досить мало. Це може пояснюватися тим, що ДПП є поки новим і не зрозумілим для України і потребує кращої правової підтримки. Про успішність застосування концесійних співвідношень свідчить міжнародний досвід. Наприклад у проміжок з 1990 по 2008 роки у 81 країні світу різного економічного становища було запроваджено 1149 проектів у сфері транспорту, найбільша кількість інвестицій припала на Південну Америку (біля 40%), загальна сума інвестицій склала понад 232 млн дол. США. Серед цих інвестицій найбільшу кількість склали конфесійні форми ДПП – приблизно 53% [5]. Проте концесії також мають і слабку сторону окремо правової забезпеченості, процедура такого договору занадто складна та має багато недосконалостей та лазівок, що призводять до розірвань або змін договірних відносин.

Повертаючись до вирішення проблем забезпечення ПЕК необхідним фінансуванням, слід зазначити, що у світі більшість енергетичних проектів реалізуються саме за допомогою ДПП, як приклад можна подивитися на

впровадження їх у Росії. Наймасштабнішим державно-приватним проектом в енергетиці Росії є «Проект комплексного розвитку до 2020 року Красноярського краю», який передбачає побудову Богучанської ГЕС потужністю 3000 МВт (вартість ГЕС складає 42,8 млрд р.). Цей проект також передбачає пошук та освоєння великої кількості природних родовищ нафти та газу [6].

Цікаву форму ДПП можна було спостерігати в Данії, яка після нафтової кризи зробила майже неможливе, країна пройшла за короткий час шлях від повністю зовнішньоенергетично залежної країни, до майже абсолютної енергетичної автономності. Значну роль відіграла прийнята в 1990 р. програма розвитку енергетики «Енергія 2000» та Перша національна енергетична політика Данії. За цією програмою, основними способами заохочення приватних господарств до реалізації державних інтересів стали податкові та фінансові механізми. Таким чином, за те, що приватний сектор брав участь в запланованих інвестиційних програмах, вони отримували субсидії на використання енергії та гарантії, за рахунок яких вони могли повернути до 60% вкладених інвестицій. У свою чергу держава отримала гроші, необхідні для підтримки проектів державно-приватних відносин, впровадивши енергетичні податки. Інноваційною також була ідея зміни форм власності енергокомпаній. Кожен споживач за договором ставав акціонером компанії з моменту його підключення до енергосистеми, таким чином споживачі представляли собою одночасно керівництво компанії, це привело до дивовижного балансу цін на енергоресурси та їх споживання. Оскільки кожен акціонер отримував грошову нагороду за гарний прибуток компанії і при цьому акціонери являли собою ринок збуту, то виконувалися інтереси усіх сторін такої співпраці.

Висновки. На світовому досвіді можна з легкістю переконатися, що за державно-приватним партнерством знаходиться безліч можливостей та майбутнє побудови відносин між державою і приватним сектором. Багато передових країн вже масштабно застосовують ДПП та вводять реформи, що в майбутньому дозволить використовувати таке співробітництво ще доцільніше, плідніше та більш прозоро.

В Україні можна спостерігати перші кроки в напрямі впровадження ДПП, але цей шлях потребує великих зусиль та змін, як з боку держави, так і з боку приватного господарства. Законодавча база в Україні майже сформована, але дуже «сира» та потребує змін. Недоліками на сьогоднішній день у впровадженні ДПП є:

- слабка база щодо надання гарантій з боку держави;
- неможливість впровадження повною мірою концесійних відносин;
- відсутність гарного плану заохочення суб'єктів до інвестиційних проектів;
- малий досвід країни в застосуванні ДПП та застарілий менталітет стосовно співпраці між обома сторонами.

Про паливно-енергетичний комплекс країни можна сказати, що він тільки починає своє знайомство з формами державно-приватного партнерства. ПЕК України перебуває у занедбаному стані, він потребує модернізації в усіх напрямках (електроенергетиці, газо- та нафтовидобуванні, вуглевидобуванні, модернізації теплових мереж тощо). ДПП при належному підході з боку держави може стати порятунком для всього енергетичного комплексу. З чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів [4] можна побачити, що країна вибрала напрями та шляхи змін, залишається лише підтримка позитивної тенденції розвитку відносин із приватним сектором, щоб досягти пліч-о-пліч заданих цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Овсянникова Я. О. Форми участі держави у проектному фінансуванні на основі розвитку державно-приватного партнерства / Я. О. Овсянникова // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка. – 2011. – № 123. – С. 62-65.
2. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010 р. : офіц. Інтернет-представництво. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
3. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII : офіц. Інтернет-представництво. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
4. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : від 11.12.2014 р. №26-VIII : офіц. Інтернет-представництво. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19#n7>.
5. Private Participation in Infrastructure Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/>.
6. Джумагельдиева Г. Д. Энергетическое планирование как основа государственной энергетической политики // Законодательство. – 2010. – № 3. – С. 30–35.

REFERENCES

1. Ovsianynkova Ya. O. (2011). Formy uchasti derzhavy u proektnomu finansuvanni na osnovi rozvytku derzhavno-privatnoho partnerstva. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika. 123.
2. Zakon Ukrainy 2404-VI vid 01.07.2010. «Pro derzhavno-privatne partnerstvo». Ofitsiine Internet-predstavnytstvo. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
3. Zakon Ukrainy vid 18.09.1991. 1560-XII «Pro investytsiynu diialnist». Ofitsiine Internet-predstavnytstvo. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
4. Prohrama vid 11.12.2014. 26-VIII «Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy». Ofitsiine Internet-predstavnytstvo. Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19#n7>.

5. Private Participation in Infrastructure. Retrieved from: <http://ppi.worldbank.org/>
6. Dzhumageldieva G. D. (2010). Energeticheskoe planirovanie kak osnova gosudarstvennoy energeticheskoy politiki. Zakonodatelstvo. 3.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2017.

Н. В. ИВАСИШИНА

старший преподаватель кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности Харьковского университета городского хозяйства имени А. Н. Бекетова

Л. В. ГУРАК

кандидат юридических наук, ассистент кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
В ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ КОМПЛЕКСЕ УКРАИНЫ
И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ**

В статье проводится анализ и сравнение общих теоретических правовых положений, а также проблемных вопросов государственно-частного партнерства, законодательная основа для него в Украине, частные инвестиции, целевое применение такого партнерства в топливно-энергетическом комплексе страны и анализ международной практики государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, топливно-энергетический комплекс, энергетическая структура Украины, субъекты хозяйствования, инвестиции, рыночная экономика.

N. V. IVASISHYNA

Senior Lecturer of the Department of Legal support economic activity, O. M. Beketov National University of Urban Economy, Kharkiv.

L. V. HURAK

PhD, assistant of the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE'S FUEL AND ENERGY
COMPLEX AND EXPEDIENCY OF ITS INTRODUCTION**

Problem setting. Today the market economy of Ukraine and the world is largely based on a fruitful relations between government and business. This type of relationship is a public-private partnership. The vast majority of electricity companies as at 2016 in Ukraine are privately owned, the need for properly constructed public-private relations is extremely relevant.

Recent research and publications analysis. Issues of public-private partnership in the fuel and energy complex have been studied by many domestic and foreign scientists: M. Avksentiev, V. Varnavskiy, O. Vinnyk, L. Hryshchenko, Delmon Dzh., R. Dzhabrailov, H. Znamenskiy, Yu. Ivanishkina, Ye. Kotov, T. Lebeda, A. Mostepaniuk, O. Pyltiai, O. Simson, V. Ustyenko, L. Fedulova, O. Khirs and others.

Paper objective. The main objective of this study is the aspects of public-private partnership, the legal framework for it in Ukraine, private investment, the targeted use of partnership in the fuel and energy sector of the country and the analysis of international practice of public-private partnership.

Paper main body. The energy structure of Ukraine requires significant modernization, since the country's fixed assets (electrical networks, stations and substations, accounting systems, etc.) have significant wear. The Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" provides for the implementation of projects only in the contract form. The contracts are concluded within the framework of this association, which allows for the maximum structure and transparency of the operation.

One of the main and integral part of PPP is investment, attracting private investments is one of the main objectives and signs of partnership. The fuel and energy complex recommends itself as one of the most promising areas of development and investment. Its development can give our state a chance to restore economic position and become competitive on the world market.

Conclusions of the research. In Ukraine, one can observe the first steps towards the introduction of PPP, but this path requires great efforts and changes. The disadvantages far in the proceedings of PPP are:

- weak base for providing guarantees by the state;
- impossibility of introducing a full concession relationship;
- the lack of a good plan to encourage entities in the investment projects;
- small experience of the country in the application of PPPs and an outdated mentality regarding cooperation between both sides.

The fuel and energy complex of the country is just beginning its acquaintance with the forms of public-private partnership.

Short Abstract for an article

Abstract. The article analyzes and compares the general theoretical legal provisions, problematic issues of public-private partnership, the legislative basis for it in Ukraine, private investments, the targeted use of such partnership in the fuel and energy sector of the country and the analysis of international practice of public-private partnership.

Key words: public-private partnership, fuel and energy complex, energy structure of Ukraine, business entities, investments, market economy.