

УДК 334 : 332.3

**ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ:
ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ХАРАКТЕРИСТИКИ**

**PUBLIC-PRIVATE LAND SUPPLY PARTNERSHIP: FORMS OF PROVISION AND
CHARACTERISTICS**

Людмила ШАШУЛА,
кандидат економічних наук,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ

Liudmyla SHASHULA,
Candidate of Economic Sciences,
Public Institution «Institute of Environmental
Economics and Sustainable Development of the
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Ірина ДЕНИСЕНКО,
провідний економіст,
Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку
Національної академії наук України», Київ

Irina DENUSENKO,
Senior Economist,
Public Institution «Institute of Environmental
Economics and Sustainable Development of the
National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

Досліджено форми державно-приватного партнерства в Україні, їх законодавче забезпечення та можливість застосування щодо земельних ресурсів. З'ясовано, що концесія, кооперація, договір оренди, спільна діяльність та управління нерухомим майном уже використовуються в господарській діяльності й характеризуються недостатнім рівнем законодавчого забезпечення. Виявлено непридатність договорів обслуговування для застосування у сфері землекористування, оскільки вони виконують функцію сервісу.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, концесія, кооперація, обслуговування, оренда, спільна діяльність, управління майном.

The forms of public-private partnership in Ukraine, their legislative support and the possibility of applying for land resources are explored. It was found out that concession, cooperation, lease agreement, joint activity and management of immovable property are already used in economic activity and are characterized by insufficient level of legislative provision concerning land resources. Invalidity of service contracts for application in the sphere of land use was found, because they serve as a service.

Key words: public-private partnership, concession, cooperation, service, lease, joint activity, property management.

Постановка проблеми. Відсутність інституціональної бази щодо комплексу питань значно порушує баланс публічних та приватних інтересів. Зокрема, нормативне врегулювання такої форми публічно-приватного партнерства (ППП), як спільна діяльність державних та приватних підприємств характеризується тенденцією до зміщення акцентів у напрямі домінування держави над приватним партнером усупереч фундаментальним принципам цієї співпраці. В умовах і без того значних ризиків інвестування в капіталомісткі об'єкти, нестабільності гарантій приватний партнер позбавлений можливості повною мірою

реалізувати власну ініціативу, адже більшість управлінських рішень у рамках спільної діяльності приймає саме держава.

Проведений аналіз виявив, що правовий режим землі як основного національного багатства та об'єкта особливої охорони держави законодавчо не закріплений у сфері PPP. У ньому міститься лише низка бланкетних (відсильних) положень щодо інших актів законодавства та кілька окремих норм стосовно визначення порядку надання земельних ділянок для потреб PPP. Тому дослідження правових змін у сфері державно-приватного партнерства та алгоритм успішності функціонування відповідних договорів у землекористуванні є нагальними та актуальними.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання використання землі у сфері державно-приватного партнерства є предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців-юристів та економістів: А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібного, М.В. Шульги, М.А. Хвесика [1] та інших. Водночас слід наголосити, що цей напрям характеризується фрагментарністю.

Виклад основного матеріалу. Публічно-приватне партнерство є досить відомою у світі формою залучення приватних інвестицій до державного сектору економіки та способом реалізації важливих для держави інфраструктурних проєктів. Незважаючи на прийняття спеціального закону, ППП не набуло значного поширення в Україні. Однією з причин цього є невизначеність об'єктного складу відповідних правовідносин та їх недосконале правове регулювання, особливо в частині надання та використання земельних ділянок для потреб партнерства.

Земля – це особливий об'єкт правовідносин і права власності, що визнається як у законодавстві, так і науці.

Саме земельні ділянки, їх просторове використання, що згідно із законом належать до публічно-правової власності та надаються для потреб ППП, і є предметом нашого детального аналізу [2]. Дослідження розвитку законодавства України у сфері ППП та особливостей юридичної природи відповідних правовідносин свідчить про неоднозначні підходи до розуміння правового режиму земельної ділянки, яка використовується для потреб такого партнерства. Ураховуючи викладене, визначено принципово нові драйвери ППП у земельному управлінні: *порядок його реалізації* (виходи за традиційні контракти; урбанізація, клімат і демографічні зміни; корисні для управління земельними ресурсами); *успіх ППП* (визначається політичною та нормативною базою; сприйняттям громадськістю, якістю надавачів послуг; ставленням до зацікавлених сторін землекористування); *зміна парадигми в геопросторових службах* (технології та мегатренди, оцифрування; більш широка роль управління земельними ресурсами та земельними даними; різноманітність нових можливостей для ППП) (рис.).

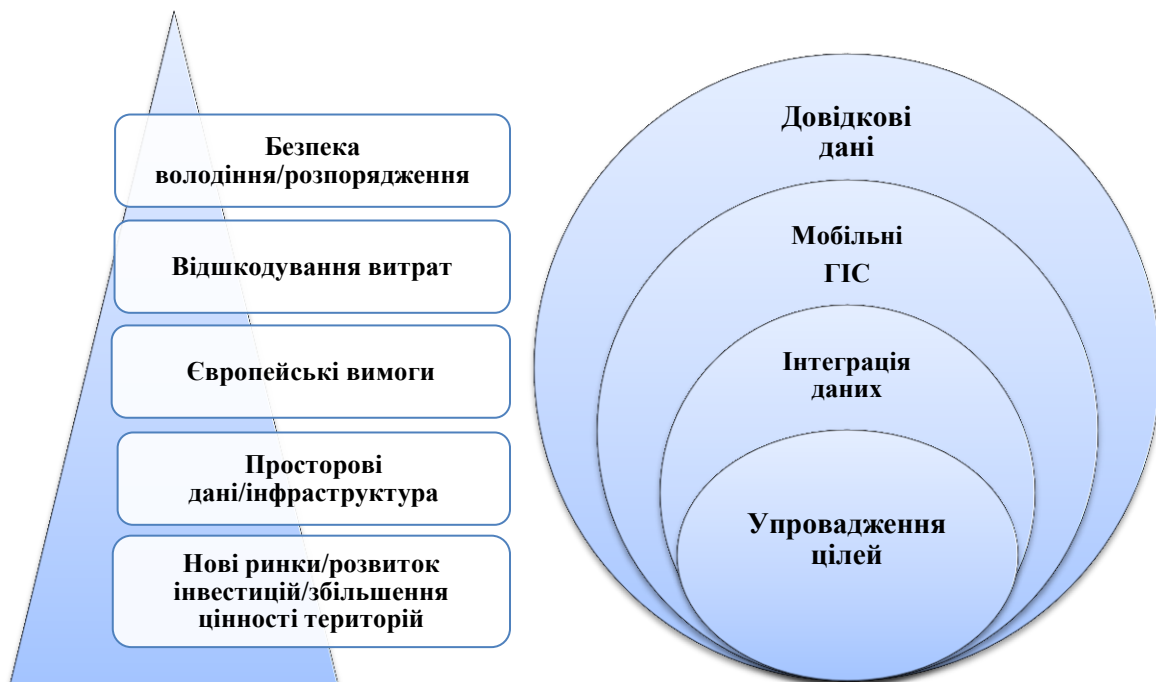


Рис. Напрями впровадження ППП щодо просторового розвитку територій [3]

Розглянемо найбільш відомі форми ППП та можливість їх використання у сфері земельних ресурсів, а саме: концесія, кооперація, договір обслуговування, договір оренди, спільна діяльність, договір управління майном.

Договір концесії. Концесія – це форма державно-приватного партнерства, яка полягає в наданні концесідавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт і технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом (об'єктами) концесії, та/або надання суспільно значимих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, і передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, який охоплює ризик попиту та/або пропозиції. Це означає, що за умов експлуатації, відповідно до умов концесійного договору, концесіонеру не гарантується окупність зроблених інвестицій чи витрат, які виникли під час виконання робіт або надання послуг, передбачених договором, та він переважно отримує плату прямо або опосередковано від користувачів [4]. Законопроектом «Про концесії» пропонується: чітке розмежування регулювання концесії та інших форм здійснення ППП; єдина процедура ініціювання та прийняття рішення щодо здійснення всіх форм ППП, у тому числі концесії; запровадження прозорої процедури вибору концесіонера (концесійний конкурс, конкурентний діалог), що відповідає кращій міжнародній практиці, зокрема «Типовим законодавчим положенням щодо проектів у сфері інфраструктури, які фінансуються з приватних джерел», ЮНСІТРАЛ; можливість залучення радників та незалежних експертів для підготовки проектів ППП у формі концесії; додаткові гарантії для концесіонерів та кредиторів, зокрема передбачення концесійним договором права заміни одного концесіонера на іншого; спрощення процедур виділення земельних ділянок для проектів ППП у формі концесії; особливості концесії на ринках, що перебувають у стані природної монополії; особливості концесії щодо будівництва та експлуатації автомобільних доріг; процедура трансформації оренди в концесію в разі відповідного звернення з боку орендаря;

можливість передачі вирішення спорів, що виникають у зв'язку з виконанням концесійного договору, міжнародному комерційному або інвестиційному арбітражу; можливість ініціювання концесії потенційним концесіонером; чіткий механізм контролю та моніторингу за виконанням концесійних договорів; чітке регулювання права власності на об'єкт концесії, метою якого є збереження за державою/територіальною громадою права власності на об'єкт концесії. Також передбачено внесення змін до понад 30 законодавчих актів України з метою приведення їх у відповідність до положень законопроекту та усунення бар'єрів для реалізації концесійних проектів. Реформа концесійного законодавства сприятиме залученню стратегічного інвестора та стимулюватиме масштабну розбудову інфраструктури.

Необхідним завданням є розробка механізму моніторингу за виконанням концесійних договорів, що реально допоможе створити умови для зростання зовнішніх та внутрішніх інвестицій і сформуванню якісної інфраструктури.

Договір кооперації. Кооперація – система кооперативних організацій, створених з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб своїх членів. Сільськогосподарська кооперація здатна дати поштовх для розвитку малого бізнесу та підприємництва у селах, а відтак – добробуту окремої родини та всієї громади. Сьогодні уряд схвалив Концепцію розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки. Документ розроблено та прийнято з метою створення необхідних організаційних, правових і фінансових передумов розвитку фермерських господарств та сільськогосподарських кооперативів, покращення матеріально-фінансового стану сільського населення [5]. Також Верховна Рада України розглянула в першому читанні проект Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» (реєстраційний № 6527-д), яким закладаються сприятливі економічні засади для діяльності сільськогосподарських кооперативів, що забезпечить їм повноцінну участь в аграрному ринку.

Договори кооперації безпосередньо прив'язані територіально до об'єкта дослідження (земельних ресурсів та

господарської сфери), тому можуть використовуватись в економічні практики у процесі реалізації ППП.

Договір обслуговування (сервісні договори) передбачає, що уряд наймає приватну фірму для надання послуг, як правило, на короткий період часу (від 1 до 3 років). Відповідно до цієї моделі, уряд, як і раніше, є основним постачальником послуг, а приватний партнер відіграє лише другорядну роль. Приватний партнер, зазвичай, не взаємодіє безпосередньо із замовником. У договорі на обслуговування він відповідає за його вартість, а не прибуток проекту. Уряд бере на себе всі комерційні ризики і фінансує будь-які необхідні поліпшення в системі. Сервісні договори придатні в ситуаціях, коли попит є передбачуваним і продуктивність можна легко контролювати. В рамках сервісних договорів здійснюється істотний вплив на продуктивність, вони також можуть бути механізмом передачі технологій із приватного сектору. Ці договори є короткостроковими і мають низькі бар'єри для входу на ринок приватним партнерам. З іншого боку, договори на обслуговування не застосовуються у випадку, коли капітальні вкладення потрібні від приватного партнера. Крім того, уряд залишає за собою право власності на активи і встановлення тарифів. Договір на обслуговування, як правило, використовується для обслуговування, термінового ремонту та у сфері освіти.

Щодо використання земельних ресурсів та реалізації ППП цей вид договору не придатний передусім за своїм походженням та, відповідно, у зв'язку з відсутністю практичних закордонних практик.

Договір оренди землі. Згідно із ст. 13 Закону України «Про оренду землі» договір оренди землі зобов'язує орендодавця за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендаря – використовувати її за умовами договору та вимогами земельного законодавства [6]. Оренда передбачає: наявність договору; визначення терміну (короткострокові договори до 5 років, довгострокові – до 50 років); платність (розмір і порядок виплати орендної плати погоджується сторонами); обов'язкове користування земельною ділянкою.

Об'єктом оренди може бути тільки земельна ділянка з установленими межами, певним місцем розташування, яка перебуває у власності громадян, юридичних осіб,

комунальній або державній власності. Один договір оренди може передбачати надання в оренду кількох земельних ділянок, які є власністю одного орендодавця (щодо земель державної та комунальної власності – ділянок, котрі перебувають у розпорядженні одного органу виконавчої влади або місцевого самоврядування).

Договір управління майном набув популярність серед підприємців, які прагнуть і надалі бути власниками, але довірити управління окремим особам чи компаніям. Цій формі відносин присвячена глава 70 Цивільного кодексу України, зокрема стаття 1029 визначає, що це документ, за яким одна сторона (установник управління) передає іншій (управителю) управління своїм майном на певний строк, а управитель зобов'язується за визначену плату управляти цим майном в інтересах його власника [7]. Управителем може бути як юридична особа, так і фізична особа-підприємець. Але передача майна в управління не означає, що на нього переходить і право власності. Тому підписання письмового договору є обов'язковим, адже саме це – гарантія захисту інтересів та прав і власника, й управителя. Передати майно в управління можна тільки уклавши письмову угоду, посвідчену нотаріально. Українське законодавство визначає низку причин, за яких договір управління майном припиняє свою дію, у тому числі відмову однієї зі сторін від договору, визнання управителя недієздатним чи фізичної особи-установника – банкрутом.

Договір про спільну діяльність. Залежно від форми публічно-приватного партнерства у процесі реалізації проекту може виникнути потреба оформлення права на користування земельною ділянкою. Якщо сторони оберуть формою партнерства управління нерухомим майном чи спільну діяльність, в якій внеском держави буде нерухомість, то питання оформлення права на земельну ділянку безпосередньо за приватним партнером не повинно виникати з огляду на правову природу таких відносин. Однак якщо буде обрана концесія, остання з трьох форм державно-приватного партнерства, зазначених у ст. 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство», приватному партнеру знадобиться також право на земельну ділянку [8]. Названий закон не містить виключного переліку форм співробітництва з державою чи

територіальною громадою і передбачає інші договори, у тому числі змішані, як форми здійснення державно-приватного партнерства. На практиці така свобода вибору обмежується наявністю нормативно-правових актів, якими регулюються процедури прийняття компетентними органами рішень та оформлення конкретної форми державно-приватного партнерства. Наприклад, згідно з Постановою КМУ № 296 від 11.04.2012 р. «Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами», у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, крім договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном», такими формами, можна вважати ще *договір комісії* та *договір доручення*. Аналізуючи застосування різних форм публічно-приватного партнерства в Україні, можна зробити висновок про порушення балансу публічних та приватних інтересів, спричинене необхідністю формування відповідної інституціональної бази. Зазначене не сприяє притоку нових інвестицій, що потребує більш ґрунтовного підходу з боку законодавчої влади.

Розглянемо практичну різницю застосування форм ППП та законодавчого забезпечення у сфері використання земельних ресурсів (табл.).

Підсумовуючи, необхідно наголосити, що стосується повноцінного впровадження можливих форм ППП, то *алгоритм успішності функціонування відповідних договорів у землекористуванні* полягає: у сфері управління та співпраці – у забезпеченні чіткої взаємодії на рівні міністерств щодо спроможності державних служб планувати, прописувати, організувати та наглядати за ефективністю ППП; запровадженні практики стратегічного планування та визначення бюджетних рамок для того, щоб інфраструктурні проекти у своїх планах відповідали прийнятій державній стратегії розвитку; постійному проведенні навчальних курсів для держслужбовців з метою підвищення їхньої кваліфікації в частині розробки проектів та проведення оцінки різних сценаріїв розвитку ППП; налагодженні постійного обміну інформацією та позитивними практиками на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; *сфері законодавчого*

регулювання – передбаченні в нормативно-правових актах, пов'язаних із правами на власність, контрактними спорами та механізмами їх урегулювання, банкрутством, незалежної правостановлюючої та правозастосовної бази для розвитку ППП; удосконаленні інвестиційного та антимонопольного законодавства, коли можливий конфлікт інтересів, підготовці вузькопрофільних юристів із земельпорядних питань, які б спеціалізувались на проектах ППП; *сфері фінансового планування* – устанавленні переліку пріоритетів при розпорядженні бюджетними коштами та максимально можливого розміру коштів, які кожен із центральних та місцевих органів влади зможе в майбутньому щороку виділяти для запровадження проектів ППП у рамках середньострокових витрат; здійсненні належної оцінки рівнів допустимих ризиків та можливої тривалості контрактів (чим довша тривалість, тим ретельніше слід проводити оцінку техніко-економічних обґрунтувань, вибір партнерів, що спричиняє зростання операційних витрат); забезпеченні достатнього рівня конкуренції при проведенні тендерів та однакових умов для потенційних вітчизняних і закордонних інвесторів з метою гарантування ефективного використання бюджетних коштів; забезпеченні прозорості й відкритості інформації про відносини між державою та вітчизняними і міжнародними інвесторами; устанавленні максимально можливих розмірів змін, вартості проекту та покарань за недотримання умов контракту; розрахунку отримання можливих вигод від рефінансування, передбачивши в контракті умови його припинення, дії у випадку надзвичайної ситуації та невиконання умов контракту; забезпеченні відповідності умов контракту екологічним та соціальним стандартам; наданні фінансових преференцій та субсидій громадам на основі показників ефективності роботи, визначенні стандартного або близького до стандартного набору обов'язків, які надавач послуг повинен виконувати для того, щоб стимулювати надавачів послуг з часом покращувати ефективність своєї роботи, постійно проводити моніторинг ходу реалізації проектів ППП, тендерів та закупівель, порівнювати і публікувати результати діяльності приватних компаній.

Форми договорів публічно-приватного партнерства та їх використання у сфері земельних ресурсів*

Види договору/етап упровадження	Законодавче регулювання	Використання	Власність активів	Оцінка земельного активу	Договори із користувачами/ комерційні ризики
Концесія/ середній	Цивільний кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2189-VIII від 09.11.2017 р., Проект закону про концесії № 8125 від 15.03.2018 р.	Можливе	Державна, приватна, комунальна	Нормативна грошова	Змішані/ приватні, державні
Кооперація/ середній	Цивільний кодекс України, Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки № 664-р від 13.09.2017 р., Проект нового Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» № 6527-д від 05.07.2018 р.	Можливе	Державна, приватна, комунальна	Нормативна грошова	Змішані/ державні, приватні
Договір обслуговування (сервісні договори)/ середній	Господарський кодекс України	Неможливе (сфера обслуговування, медицина, сервісні ремонти, сфера освіти)	Державна, приватна, комунальна	Немає	Змішані, приватні/ приватні, комунальні
Договір оренди (лізинг)/середній	Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон України «Про оренду землі»	Можливе	Державна, комунальна	Нормативна грошова	Приватні, державні, змішані/ державні, комунальні
Спільна діяльність (договір комісії, договір доручення)/ середній	Цивільний кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2189-VIII від 09.11.2017 р. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном» № 296 від 11.04.2012 р.	Можливе	Державна, приватна, комунальна. Державна, приватна, комунальна	Нормативна грошова. Нормативна грошова	Приватні, концесуальні/ державні, приватні, комунальні
Управління майном (нерухомим майном)/середній	Цивільний кодекс України, Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2189-VIII від 09.11.2017 р.	Можливе	Державна, приватна, комунальна	Нормативна грошова	В інвестиційних зобов'язань приватного партнера/ приватні

* Джерело: розроблено авторами.

Висновки. Правовий режим землі як основного національного багатства та об'єкта особливої охорони держави потребує закріплення у законодавстві щодо публічно-приватного партнерства. Просторова функція землі – найбільш цінного об'єкта матеріального світу – передбачає пріоритет її правового режиму порівняно з іншими об'єктами законодавчого регулювання.

Список використаних джерел

1. Економіка природокористування: глосарій основних термінів [Електронний ресурс] / [за заг. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика]. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2018. – 94 с. – Режим доступу : <http://ecos.kiev.ua/publications/monographies/archive/2018>.
2. Бахуринська М. Конституційні аспекти правового режиму земельної ділянки державно-приватного партнерства / Марія Бахуринська // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 7. – С. 74–76.
3. Шашула Л.О. Публічно-приватна форма землегосподарювання як підґрунтя розвитку підприємств (європейський досвід) / Л.О. Шашула, Л.В. Жарова // Випереджаючий інноваційний розвиток: теорія, методика, практика / за ред. к.е.н., доц. Н.С. Ілляшенко. – Суми : Територія, 2018. – С. 137–153.
4. Проект Закону «Про концесії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/golovna/priynyato-za-osnovu-proekt-zakonu-pro-koncesiyi.html>.
5. Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250300315>.
6. Про оренду землі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14>.
7. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

8. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

References

1. Khvesik, M.(Eds.). (2018). *Ekonomika pryrodokorystuvannya: hlosariy osnovnykh terminiv* [Economics of nature use: a glossary of basic terms]. Kyiv: Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine" [in Ukraine].
2. Bakhuryns'ka M. (2016). *Konstytutsiyni aspekty pravovoho rezhymu zemel'noyi dilyanky derzhavno-pryvatnoho partnerstva* [Constitutional aspects of the legal regime of the land plot of public-private partnership]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 7, 74-76 [in Ukraine].
3. Shashula, L.O., & Zharova, L.V.(2018). *Vyperedzhayuchy innovatsiynyy rozvytok: teoriya, metodyka, praktyka* [Advancing innovative development: theory, methodology, practice. Public-private form of land management as the basis for enterprise development (European experience)]. Sumy: Tritorial [in Ukraine].
4. Legal newspaper. (2018). *Draft Law "On Concessions"*. Retrieved from <http://yur-gazeta.com/golovna/priynyato-za-osnovu-proekt-zakonu-pro-koncesiyi.html> [in Ukraine].
5. Government portal. (2018). *On Approval of the Concept of Development of Farmers and Agricultural Cooperatives for 2018-2020*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250300315> [in Ukraine].
6. Legislation of Ukraine. (2018). *About Land Lease*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> [in Ukraine].
7. Legislation of Ukraine. (2018). *The Civil Code of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukraine].
8. Legislation of Ukraine. (2018). *About public-private partnership*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukraine].

Стаття надійшла до редакції 20 лютого 2019 року