

СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ ТА УКРАЇНИ

Дар'я Вороніна-Пригодій,

Інститут професійної освіти НАПН України
м. Київ, Україна

Метою дослідження є визначення особливостей розвитку нормативно-правового поля функціонування державно-приватного партнерства у країнах Центральної Європи та України.

Комісія ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) у 2000 р. опублікувала «Законодавчий посібник щодо інфраструктурних проєктів, що фінансуються з приватних джерел», який був спрямований на допомогу у створенні законодавчої бази, сприятливої для приватних інвестицій у державну інфраструктуру. Рекомендації, надані в Посібнику, спрямовані на досягнення балансу між бажанням сприяти та заохочувати участь приватного сектору в інфраструктурних проєктах, з одного боку, та різними проблемами громадського інтересу приймаючої країни, з іншого. У 2003 р. прийняті «Типові законодавчі положення щодо проєктів інфраструктури, що фінансуються з приватних джерел», а у 2019 р. з метою оновлення, розширення та заміни двох попередніх текстів підготовлених ЮНСІТРАЛ затверджено «Типові законодавчі положення ЮНСІТРАЛ про державно-приватне партнерство» та «Посібник ЮНСІТРАЛ для законодавчих органів по державно-приватному партнерству» (PPPLRC, 2023).

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) визначив набір основних принципів для сучасного закону про концесії як законодавчі вказівки. Група правового переходу ЄБРР підготувала документ «Основні принципи ЄБРР для сучасного закону про концесії – вибір та обґрунтування принципів» (2006), у якому пояснюється кожен із принципів.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначила «Принципи ОЕСР для державного управління державно-приватним партнерством» (2012), що містять конкретні вказівки для розробників політики ДПП. Даний документ спрямований на створення надійної інституційної основи для: 1) обґрунтування вибору ДПП з точки зору співвідношення ціни та якості; 2) забезпечення цілісності, прозорості та розумного управління фіскальними ризиками.

У дослідженнях та документації стосовно ДПП відсутня чітка градація країн, що належать до Центральної Європи (Central Europe / Middle Europe / Median Europe), але разом з тим, незалежно від класифікацій обов'язково до складу входять: Німеччина, Швейцарія, Ліхтенштейн, Австрія, Польща, Чехія, Словаччина та Угорщина.

У Німеччині немає спеціального закону, який би забезпечував комплексну основу ДПП. У 2005 р. був прийнятий Федеральний закон про прискорення впровадження державно-приватного партнерства та вдосконалення правової бази державно-приватного партнерства.

Відповідно до даного закону змінювались або вносились додаткові пункти у статті наступних законів: «Про обмеження конкуренції» (2005); «Про державні закупівлі» (2003); «Про приватне фінансування будівництва автомобільних доріг» (2003); «Федеральний бюджетний кодекс» (1969); «Про податок на передачу нерухомого майна» (1997); «Про податок на майно» (1973); «Про інвестиції» (2003).

Абревіатура «PPP» (ДПП) використовується в статті 90(2) Федеральної конституції Німеччини з 2017 р., але цей термін не отримав кінцевого значення, при укладанні договорів. У цей же рік проведена реформа управління автомобільними дорогами, що сприяло активізації ДПП у цій галузі.

Відсутність єдиного закону про ДПП у Німеччині не завадило їй стати лідером у Європі та світі з реалізації державних проєктів із залученням приватного капіталу.

У Європі Швейцарія демонструє один з найнижчих показників ДПП. Так у період з 1994 по 2016 рр. було реалізовано лише два проєкти ДПП. У Швейцарії відсутні спеціальна правова та інституційна бази на федеральному рівні для ДПП, тому базуються на загальних правилах законодавства про контракти та закупівлі.

Отже, правове середовище в Швейцарії є слабшим, ніж в інших країнах, а провідні ринкові рішення через ДПП будуть менш ефективними в цій країні, ніж в інших країнах. Крім того, у той час як деякі країни мають спеціальні установи для підтримки реалізації ДПП, у Швейцарії такі відсутні. Як наслідок, представники місцевої влади, які приймають рішення, не мають навичок і досвіду для впровадження ДПП. Однак за індикатором ефективності державного сектору (Afonso et al., 2005), який вимірює якість управління з точки зору корупції, бюрократизму, якості судової системи і тіньової економіки, Швейцарія посідає одне з ведучих місць у світі.

У Ліхтенштейні органи державного сектору можуть укладати договори про спільну діяльність, і при цьому немає особливих вимог до таких договорів як окремого сегменту ДПП. Проте Закон про державні закупівлі (Gesetz über das Öffentliche Auftragswesen, ÖAWG, 1998), у якому Ліхтенштейн імплементував директиви ЄС щодо закупівель, містить положення співвіднесені з ДПП.

Правове поле Австрії з ДПП складається з двох Федеральний законів: «Про державні закупівлі» (2018) – регулює укладення державних контрактів; «Про укладення концесійних контрактів» (2018) – реалізує Директиву про концесійні контракти та регулює закупки концесій.

Федеральний уряд Австрії майже не використовує проєктні моделі, такі як ДПП або інші форми кооперативного впровадження, а швидше повернувся до традиційних генеральних контрактів з підрядниками. Однак, окрім таких проєктів і забезпечення правової бази, федеральний уряд все частіше використовує схеми субсидій і податкові пільги для підтримки необхідної інфраструктури.

Принципи публічно-приватного співробітництва в Польщі були включені в окремий законодавчий акт – Закон про державно-приватне партнерство (2008). Положення носить рамковий характер. Широке визначення ДПП дозволяє реалізовувати на його основі різноманітні проєкти, спільною рисою яких є розподіл завдань і ризиків, а також обслуговування або управління активом на етапі експлуатації інфраструктури. Також, Польське правове поле ДПП містить закони: «Про концесії» (2016); «Про державні закупівлі» (2021).

Міністерство фінансів Чеської Республіки використовує два закони, що регулюють правове поле ДПП країни: «Про концесійні договори та процедури концесії» (2006); «Про державні закупівлі» (2006, нова версія введена з 2016 р.). Закони про ДПП відносно нові і неперевірені, тому існує відсутність відповідної практики з цього приводу.

На веб-сайті Міністерства фінансів Словацької Республіки розміщені положення ДПП. Закон про публічні закупівлі (2015). Звіт про створення умов для реалізації проєктів з приватним партнерством (2005) є першим урядовим документом, який більш комплексно розглядає ДПП та аналізує основні переваги та ризики методу ДПП. Політика реалізації проєктів ДПП (Постанова Уряду 2005 р.) передбачає встановлення принципів та положень проєктів ДПП для обмеження ризиків державного бюджету.

Задля прозорості та громадського контролю за ефективним використанням державних коштів, з метою створення умов чесної конкуренції у державних закупівлях, а також для покращення доступу місцевих малих та середніх підприємств до процедур закупівель – відповідно до міжнародних угод, укладених Угорщиною у сфері державних закупівель та директив Європейського Союзу, Національні збори Угорщини прийняли Закон про державні закупівлі (2015).

Законодавство України про державно-приватне партнерство (ДПП) (складається із Закону про ДПП (2010 р. та редагованого у 2019 р.), та Закону про концесію (2019) встановлює законодавчу та інституційну основу для покращення надання державних послуг в інфраструктурі через участь приватного сектору на основі принципів: публічності, прозорості, пропорційності, справедливості та недискримінації (World Bank Group, 2021, с. 2).

Зроблено висновок, що існують різноманітні підходи до формування законодавчого поля державно-приватного партнерства у країнах Європи. Як правило, уряд / парламент країни може прийняти закон про ДПП або закон про концесію, щоб надати пріоритет процесу розробки, закупівлі та перегляду проєктів ДПП, які матимуть пріоритет над галузевими законами. Завдяки формуванню та оприлюдненню документів ЮНСІТРАЛ, ЄБРР та ОЕСР створені нормативні основи для розроблення національного законодавства з ДПП.

Ключові слова: країни Центральної Європи, державно-приватне партнерство, законодавчі акти.

Література

- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice*, 123(3-4), 321–347. <https://doi.org/10.1007/s11127-005-7165-2>
- PPPLRC. (2023). Public-Private Partnership Legal Resource Center. Retrieved May 17, 2023 from <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws>
- World Bank Group. (2021). Introduction to the public-private partnership manual. Retrieved May 17, 2023 from <https://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=en-GB&fileId=0957d9a5-f282-4737-8aa2-956d827b5a01>