

І. Манжұл,

доктор юридичних наук, доцент,
доцент спеціальної кафедри № 2

Навчально-наукового інституту контролюючої діяльності
Національної академії Служби безпеки України

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ

Ефективність державно-приватного партнерства (далі – ДПП) підтверджується зарубіжною практикою та його впровадженням в Україні. До основних позитивних результатів реалізації концесійних проєктів, які є основною формою реалізації ДПП, варто віднести залучення приватного капіталу до інвестування в різні галузі економіки, охорони здоров'я, освіти, науки та культури, об'єднання державного та приватного майна, підприємницького досвіду, фінансових, кадрових ресурсів, забезпечення більшої зайнятості населення.

Однак діяльність у сфері ДПП, що активізувалась із прийняттям спеціального закону та низки підзаконних актів, якими були встановлені її форми, процедура та порядок прийняття концесійних проєктів, у тому числі конкурсів та надання дозволів, через декілька років сповільнилась. Зазначена ситуація було проаналізована вищим виконавчим органом влади та галузевими міністерствами, науковцями і провідними фахівцями. Безпосередня практика ДПП ще потребує подальшого аналізу й осмислення, розробки пропозицій щодо її вдосконалення.

Однією з провідних галузей народного господарства є енергетика, від її успішного функціонування залежить загальний розвиток економіки держави. Додаткове фінансування, впровадження нових технологій та модернізація енергетичної сфери необхідні

як у традиційній підгалузі – ядерній енергетиці, так і в таких сучасних, як відновлювана енергетика, енергосервіс та ін.

Проблематика ДПП розглядається науковцями в різних сферах суспільного життя. Зокрема, В. Дятлова, І. Петрик, О. Никифорок, Ю. Гусев, Л. Чмирьова розглядають питання розрахунку та оцінки ефективності ДПП; О. Вінник, І. Милостива, О. Сімсон аналізують оптимальність нормативно-правового регулювання; у колі зору науковців знаходиться реалізація ДПП в інвестиційній сфері, зв'язку, автодорожньому господарстві та енергетичній галузі. Найбільша увага приділяється укладенню концесійних проєктів у відновлюваній енергетиці (Н. Рязанова, Ю. Башинська, П. Жук, В. Круглов), атомній енергетиці (А. Ахромкін), сфері енергосервісу (І. Самойленко). Варто відмітити одночасне, з розглядом стану ДПП, виявлення фахівцями упущень та недоліків, проблем здійснення ДПП, висловлення пропозицій щодо вдосконалення такої діяльності.

Однак відсутнім є комплексне дослідження ДПП в енергетичній сфері, розробка шляхів усунення негативних явищ та підняття ефективності енергетичної галузі.

Поняття ДПП, його ознаки, правові засади, принципи, форми здійснення, сфери та об'єкти застосування, процедура і порядок оформлення співпраці між органами влади та



приватними партнерами, державна підтримка, державні гарантії, державний контроль встановлені Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 1.07.2010 р. № 2404-VI.

У законодавчому трактуванні ДПП є співробітництвом між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління такими об'єктами, органів місцевого самоврядування та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом про державно-приватне партнерство та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам такого партнерства. До ознак ДПП належать: 1) створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта ДПП та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом; 2) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт ДПП [1]. Спеціальним уповноваженим органом у сфері ДПП визначено Міністерство економічного розвитку та торгівлі України..

Враховуючи визначення ДПП у спеціальному Законі, науковці наводять різні авторські дефініції, покладаючи в основу ті чи інші його істотні ознаки: виокремлюють договірний характер партнерства та його здійснення в усіх сферах діяльності, пов'язаних з вирішенням завдань загальнодержавного чи територіального розвитку, крім видів господарської діяльності, які згідно із законами України дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам

[2], вказують на спрямування такого партнерства – осягнення загальних економічних цілей і вирішення актуальних соціально-економічних завдань [3], підкреслюють як його результат вигідну взаємодію між державним та приватним партнерами шляхом об'єднання ресурсів і розподілу між ними винагороди та ризиків з метою реалізації інвестиційно вигідних проектів [4], а також організаційно-майновий характер, спрямований на організацію та забезпечення виконання проектів пріоритетного публічного значення, реалізація яких вимагає об'єднання коштів, інших ресурсів носіїв публічних інтересів відповідного рівня та носіїв приватних бізнесових інтересів [5, с. 103].

Відповідно до спеціального Закону ДПП повинно здійснюватися також у таких сферах, як: виробництво транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; виробництво та впровадження енергозберігаючих технологій, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, повністю чи частково зруйнованих унаслідок бойових дій на території проведення антитерористичної операції.

Аналіз нормативно-правових актів зі здійснення ДПП свідчить про те, що органи влади займаються в більшості визначенням мети та завдань, контролю, нагляду, моніторингу за розробленням, прийняттям, виконанням проектів, а приватний партнер вкладає свої фінанси, майно, сучасні технології, професійний досвід. Відмітимо встановлення спеціальним Законом справедливого розподілу ризиків між обома партнерами, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП. Передача приватному партнеру об'єкта ДПП, у тому числі його подальша реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення, не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт [1].



До основних результатів ДПП віднесемо отримання певних переваг як у державному, так і у приватному секторі. До переваг держави здебільшого відносять: підвищення бюджетної і соціально-еколого-економічної ефективності реалізації партнерських проектів; залучення приватних інвестицій для створення інноваційної інфраструктури, зниження ризиків у процесі здійснення великих інвестиційних проектів; забезпечення швидкого інфраструктурного розвитку і можливості надання послуг високої якості; використання професійного досвіду приватного партнера; зниження витрат бюджету на реалізацію проектів. До переваг приватного сектора належать: нові інвестиційні можливості і, відповідно, нові джерела доходу; протекціонізм із боку держави, її гарантії в інвестиційних проектах та їх співфінансування; можливість отримання субсидій з метою довгострокового інвестування; пайова участь і, відповідно, пайова відповідальність за реалізацію проекту ДПП; можливість діалогу з Урядом [6].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2020 р. на засадах ДПП укладено 187 договорів, з яких реалізується 52 договори (34 договори концесії, 16 договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 135 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 18 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується). Тобто ефективність впровадження ДПП потрібно оцінювати не по кількості укладених проектів, а по кількості реалізованих. Матеріали Департаменту інвестицій та інновацій Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства про здійснення ДПП станом на 01.01.2020 р. в Україні показують, що найбільш ефективно виробництво електричної енергії за такими договорами здійснюється в Миколаївській, Харківській та Херсонській областях [7].

До результатів ефективного ДПП варто віднести запуск у 2015 р. у м. Малин (Житомирська область) першого в Україні проекту з питань енергоефективності. Цей проект передбачає використання відновлюваного біопалива, пелет із соломи замість природного газу. У разі успішної реалізації проект продемонструє доцільність використання біопалива та залучення приватного сектора до вирішення нагальних енергетичних проблем в Україні. Також у 2015 р. між територіальною громадою міста Остер в особі Остерської міської ради (Чернігівська область) та корпорації «Укратомприлад» у рамках здійснення ДПП укладено договір про спільну діяльність. За даними Чернігівської обласної державної адміністрації, проект був успішно реалізований [4].

Найбільшим за масштабами проектом ДПП у сфері енергетики є прийнятий Кабінетом Міністрів України у 2015 р. проект «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз». Ініціатором проекту став консорціум у складі: EDF Trading (Велика Британія), Westinghouse Electric Sweden (Швеція), Poleregia International (Люксембург). Розрахункова вартість цього проекту – 243, 5 млн євро в цінах 2017 р. Його метою визначено створення умов для інтеграції об'єднаної енергетичної системи України до європейської енергосистеми ENTSO-E за рахунок забезпечення експорту електричної енергії з енергоблоку № 2 Хмельницької АЕС. Під час реалізації проекту буде підвищений рівень використання та збільшення потужності ядерних енергоблоків, у тому числі Південноукраїнської АЕС та Запорізької АЕС, створено умови та інструменти, необхідні для залучення ДП «НАЕК Енергоатом» коштів для фінансування розвитку енергетичної інфраструктури. Внаслідок реалізації проекту планується розширити генеруючі потужності українських об'єктів ядерної енергетики та підвищення ефективності енергоблоків [8].



За допомогою проектів ДПП здійснюється реконструкція різних об'єктів енергетики, розбудова енергетичної інфраструктури, реалізація заходів з підвищення рівня енергоефективності, прийняття енерго-сервісних контрактів, стратегічне управління розвитком альтернативної енергетики. Однак позитивні результати ДПП не враховуються належним чином державою, за даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2017 року на засадах ДПП реалізувалось у сфері виробництва, розподілення та постачання електричної енергії 5 проектів, що становить 2,7% від загальної кількості [9, с. 39].

У процесі реалізації ДПП в Україні виявилися недоліки, упущення, проблеми. Зокрема О. Карий, К. Процак, А. Мавріна називають недостатність співробітництва та довіри між партнерами, складне і суперечливе законодавство у цій сфері, відсутність доступних фінансових ресурсів, недостатню фаховість публічного партнера для підготовки відповідних проектів [10, с. 39].

Чинниками низької активності використання форм ДПП Н. Михальчишин та Я. Левицька вважають переоцінену економічну ефективність проектів, непередбачення настання високих збитків, надмірне регулювання процесів ДПП із перевагою державного партнера, слабкий інфраструктурний розвиток, потребу в умінні управління великими компаніями, яким не завжди володіє приватний партнер, фінансування проектів через публічні закупівлі тощо [11, с. 34].

Проблеми чинного законодавства з ДПП, на думку А. Нікітіна та І. Милостивої, полягають у: 1) відсутності чіткого розмежування процедур ДПП та концесії, складність і довготривалість процедури укладення договору; 2) не врегулювання законодавством процедури виділення земельних ділянок для реалізації ДПП; 3) відсутність управління фіскаль-

ними та фінансовими ризиками партнерів; 4) неможливість заміни приватного партнера у разі відсутності в останнього можливості виконати взяті на себе фінансові обов'язки; 5) недосконалість механізму визначення комерційних платежів [4].

М. Воробйова називає такі причини невдач інвестиційних проектів ДПП: недосконалість відповідного законодавства, відсутність сформованого інституційного середовища та необхідного досвіду і навиків для реалізації проектів та гарантій із боку держави щодо виконання своїх фінансових зобов'язань, наявність високого рівня корупції в органах влади, недостатню прозорість проектів ДПП та процедури укладення договорів та ін. [12].

Підтримуємо висновок І. Самойленко про те, що в Україні механізм ДПП для стратегічного та економічного розвитку держави майже не задіяно, прийняті законодавчі акти щодо співробітництва публічного та приватного секторів не сформували єдиного бачення та моделі організації цих взаємовідношень [13, с. 55].

Водночас відмітимо, що позитивним аспектом аналізу стану реалізації ДПП є не тільки з'ясування підстав та причин упущень, недоліків та проблем, а й водночас розроблення вказівок та рекомендацій щодо нових напрямів концесійних проектів та реалізації таких договорів. В. Круглов зазначає на активне використання ДПП у відновлюваній енергетиці, проте для створення ринкових умов виробництва енергії з біопалива для приватного сектора потрібно прийняття регіональної програми організації мережі таких котелень, державна допомога місцевим органам влади в залученні інвесторів [14, с. 129]. Для успішної реалізації проекту «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз», вважає А. Ахромкін, регіональна енергетична політика повинна передбачати заходи, спрямовані на вдосконалення схем електричних мереж



і поліпшення технічного стану їхніх елементів [15, с. 89–90].

До актуальних проблем реалізації аналізованої практики віднесемо:

1) нормативно-правове забезпечення ДПП (удосконалення процедури та порядку прийняття концесійних проектів, а саме чітке визначення повноважень органів влади та міського самоврядування, які будуть задіяні до розроблення та реалізації таких проектів, контролю і подальшого моніторингу за їх виконанням, систему управління в цій сфері, встановлення правової відповідальності суб'єктів партнерства в разі невиконання своїх договірних обов'язків, а також механізму державних гарантій приватному сектору з метою відшкодування збитків за угодами, повернення вкладених інвестицій у разі розірвання договору та ін.);

2) інституційне забезпечення ДПП (створення у ключових міністерствах впровадження ДПП робочих дієвих органів, відповідальних за загальний контроль і нагляд за реалізацією відповідних договірних зобов'язань держави та приватного сектору, в тому числі: організації перевірки проектів щодо реальності їх виконання (вище вже було зазначено, що більшість із укладених договорів не реалізується), надання методологічної та методичної допомоги розробникам проектів під час їх аналізу, допомога приватному сектору в разі виникнення суперечностей з реалізації проектів тощо);

3) кадрове забезпечення ДПП (організація в місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування курсів навчання й перепідготовки державних і муніципальних службовців, зайнятих у сфері ДПП, з питань розробки та реалізації таких проектів із залученням провідних фахівців, науковців, а також практичних працівників);

4) фінансове забезпечення ДПП (залучення інвестиційних фондів та приватних фірм, міжнародних

фінансових інститутів до такої діяльності, встановлення на правовому рівні механізмів бюджетної підтримки та довгострокових бюджетних зобов'язань державних партнерів).

Висновки. Аналіз реалізації ДПП в енергетичній галузі (ядерна енергетика, відновлювана енергетика, енергосервіс) в Україні свідчать про вчасність та доцільність впровадження такої практики. Однак стан розроблення та реалізації концесійних договорів є недостатньо ефективним, здійснюється повільними темпами. Потребує вдосконалення нормативно-правове, інституційне, кадрове, фінансове забезпечення ДПП.

Необхідна розробка Концепції стратегічного розвитку ДПП із зазначенням: наявного стану такого партнерства як загалом у державі, так і по окремих галузях та регіонах, із вказівками на упущення, недоліки та проблеми такої діяльності; основні засади, мету і завдання реалізації партнерства; правову базу, суб'єкт та об'єкт; пріоритетні напрями реалізації, етапи та стадії, строки; фінансове та економічне забезпечення концесійних проектів та інших договорів, а також фінансові гарантії з боку держави, очікувані результати.

У статті узагальнено реалізацію державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні та енергетичній галузі, його вплив на підняття ефективності її розвитку. До основних позитивних результатів реалізації концесійних проектів, які є основною формою реалізації ДПП, віднесено залучення приватного капіталу до інвестування в різні галузі економіки, охорони здоров'я, освіти, науки та культури, об'єднання державного та приватного майна, підприємницького досвіду, фінансових, кадрових ресурсів, забезпечення більшої зайнятості населення. Проаналізовано сучасні підходи науковців щодо впровадження ДПП,



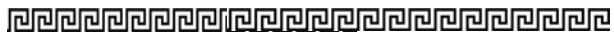
його недоліків, проблем та шляхів їх вирішення. Автор обґрунтував, що усунення підстав сповільнення впровадження ДПП буде сприяти підйому енергетичних показників в економіці держави. Основна мета статті – здійснити дослідження реального стану ДПП в енергетичній сфері України, розроблення пропозицій з удосконалення зазначеної діяльності. Об'єктом дослідження було вибрано окремі підгалузі енергетики (ядерна енергетика, відновлювана енергетика, енергосервіс), в яких реалізовувались концесійні проекти ДПП. Період дослідження становив 2000–2018 роки. З метою перевірки гіпотези дослідження застосовувались методи порівняння та аналізу встановлених законодавчих положень з ДПП та наявної реальної практики як загалом в Україні, так і в деяких регіонах. Встановлено, що в Україні механізм ДПП, незважаючи на прийняття значної кількості нормативно-правових актів та розроблення відповідних проектів в енергетиці, майже не працює, наявні лише окремі досягнення в цій галузі. Отримані результати довели, що підняття ефективності енергетичної галузі в значній мірі залежить від рівня впровадження ДПП. Обґрунтовано необхідність прийняття Концепції стратегічного розвитку ДПП в Україні, в тому числі в енергетиці, усунення суперечностей між загальним та спеціальним законодавством в енергетичній галузі, нормативно-правове, інституційне забезпечення такого партнерства, підвищення рівня фінансової допомоги та фінансових гарантій приватному сектору, підготовки кадрового потенціалу для реалізації відповідних концесійних проектів.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, енергетична галузь, законодавство, державна допомога і підтримка, приватний сектор.

Manzhul I. The public-private partnership in the energy sector

The article summarizes the implementation of public-private partnership (PPP) both in Ukraine and in the energy sector, as well as its impact on improving the efficiency of its development. It also contains the modern approaches of scientists to the PPP implementation, its disadvantages, problems and the ways to solve them analysed. The author has grounded that the elimination of causes for slowing down the implementation of PPP would facilitate the rise of the energy performance in the state economy. The main purpose of the article is to study the real state of PPP in the energy sector of Ukraine and to develop proposals for improving this activity. The object of the study is separate subsectors of energy (nuclear energy, renewable energy, energy service), in which PPP concession projects were implemented. The study period was 2000–2018. Aiming to verify the hypothesis of the study, there were used the methods of comparison and analysis of established legal provisions of PPP and the existing real practice both generally in Ukraine and in some regions. It is established that in Ukraine the PPP mechanism, despite the adoption of a significant number of regulations and the development of relevant projects in the energy sector is almost non-existent, there are only some achievements in this area. The results proved that raising the efficiency of the energy sector largely depends on the level of PPP implementation. The necessity of adopting the Concept of strategic development of PPP in Ukraine, including in energy, elimination of contradictions between general and special legislation in energy sector, normative-legal, institutional support of such partnership, increase of level of financial aid and financial guarantees to private sector,





preparation of personnel potential for realization of relevant projects is also substantiated.

Key words: publik-private partnership, energy sector, legislation, sovereign assistance, private sector.

Література

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 15.07.2020).
2. Башинська Ю.І., Жук П.В. Перспективні шляхи розвитку публічно-приватного партнерства у сфері відновлюваної політики регіону. Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 63–68.
3. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов. Москва : Финпресс, 2016. 320 с.
4. Нікітін А., Милостива І. ДПП в енергетиці: чого чекаємо в законодавчій сфері. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/energetichne-pravo/dpp-v-energetici-chogo-chekaemo-v-zakonodavchiiy-sferi.html> (дата звернення 20.07.2020).
5. Вінник О.М. Договірні відносини державно-приватного партнерства: проблеми правового регулювання. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2. С. 90–107.
6. Рязанова Н.О. Дослідження взаємодії державно-приватного партнерства як інструменту розвитку альтернативної енергетики. URL: <file:///C:/Users/user/Desktop/взаємодія%20партнерства.pdf> (дата звернення: 22.07.2020).
7. Стан здійснення ДПП в Україні / Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ff7ee1be26&title=StanZdiiSnenniaDppVUkraini&isSpecial=true> (дата звернення: 15.07.2020).
8. Висновок Міністерства енергетики та вугільної промисловості за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства «Енергетичний міст «Україна – Європейський Союз». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=9a47d67e-6546-4caa-9ab0-dce86654169e&title=SistemaZboruTaUtilizatsiiBiogazuNaPoligoniTverdikhRobutovikhVidkhodivVM-Kremenchuk> (дата звернення: 17.07.2020).
9. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки та впровадження інвестиційних проектів. 2017. 106 с. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf (дата звернення: 27.07.2020).
10. Карий О., І. Процак К.В., Мавріна А.О. Проекти державно-приватного партнерства: ключові проблеми практичної реалізації. Економічний аналіз. 2015. Том 20. С. 35–44.
11. Михальчишин Н.Л., Левицька А.В. Державно-приватне партнерство як засіб вирішення проблем функціонування природних монополій. Причорноморські економічні студії. 2019. Вип. 39 (1). С. 31–36.
12. Воробйова М.О. Державно-приватне партнерство в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Економічні науки. 2016. Вип. 20. Част. 1. С. 39–43.
13. Самойленко І. Енергосервісний контракт як форма розвитку державно-приватно партнерства. Економічний дискурс : Міжнародний науковий журнал. 2016. Випуск 2. С. 54–62.
14. Круглов В.В. Розвиток альтернативної енергетики з використанням механізмів державно-приватного партнерства. Теорія і практика державного управління. 2015. Вип. 5. С. 127–131.
15. Ахромкін А.О., Ахромкін А.Є. Імплементация державно-приватного партнерства в регіональній енергетичній політиці. Економіка та право. 2019. № 2 (53). С. 115–125.

