

2.3. Публічно-приватне партнерство у сфері розвитку сільських територій

Аналіз розвитку сільських територій дає підстави стверджувати, що держава на сьогодні не в змозі в односторонньому порядку сприяти вирішенню проблем, які склалися в аграрному секторі. Така ситуація вимагає налагодженої співпраці між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, сільськогосподарськими товаровиробниками та жителями села в аграрній сфері на засадах публічно-приватного партнерства.

Модель приватно-публічного партнерства (англ. «Public-Private Partnership») не є новою для іноземних держав. Зокрема, через систему державно-приватного фінансування проектів суспільної інфраструктури в XVIII та на початку XIX ст.ст. в Англії залізниці, водо- та газопостачання, електрифікація, телефонний зв'язок отримали свій розвиток, насамперед, завдяки інвестиціям приватного сектору.

Науковці виділяють декілька етапів розвитку проектного фінансування, які стали основою державно-приватного партнерства. По-перше, механізми фінансування проектів видобутку корисних копалин (нафта, газ, вугілля тощо) вперше були застосовані в Техасі у 30-х роках XX ст. у нафтодобуванні, а також під час підготовки проектів розробки нафтових покладів в Північному морі в 70-х роках XX ст. та проектах, пов'язаних з видобутком газу та інших корисних копалин в Австралії й деяких інших країнах. По-друге, фінансування незалежних енергетичних проектів у секторі енергопостачання, вперше застосоване в США в 1978 р., сприяло розвитку комбінованих (спільних) підприємств, відомих сьогодні як спільна діяльність. Фінансування громадської інфраструктури (дороги, транспорт, громадські будівлі) розвинулось у Великобританії завдяки Закону про приватне фінансування Private Finance Initiative (PFI) на початку 90-х років XX ст., і зараз такі проекти відомі як класичні проекти державно-приватного партнерства¹.

В Україні практика укладення договорів на засадах приватно-публічного партнерства лише набирає свого поширення, що стало можливим завдяки прийняттю нормативно-правових актів у цій сфері.

¹ Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні Юридична газета. – 2013. – № 22. – С. 42.

Так, основу публічно-приватного партнерства складає Закон України від 1 липня 2010 р. «Про державно-приватне партнерство», за яким державно-приватне партнерство визначається 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 в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами. На стороні приватного можуть виступати декілька осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути приватними партнерами. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, що укладається в рамках державно-приватного партнерства. Особливості участі на стороні приватного партнера декількох осіб у конкурсах на визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства визначаються Кабінетом Міністрів України.

Ознаками державно-приватного партнерства є: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; 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.

Діяльність державно-приватного партнерства здійснюється на передбачених законодавством принципах, якими є: рівність перед законом державних та приватних партнерів; заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці крім, переданих приватному партнеру; визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного

партнерства; визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

Як зазначає О. Сімсон, міжнародна практика свідчить про існування двох моделей ДПП, які умовно можна визначити як концесійну та організаційну. Концесійна модель ДПП у сферах традиційної відповідальності держави у сучасному розумінні зародилася у Великій Британії. На початку 1990-х років уряд Дж. Мейджора подав ініціативу приватного фінансування (PFI) — першу системну програму, спрямовану на стимулювання державно-приватного партнерства, яка виникла як результат стурбованості з приводу зростаючого державного боргу в стандартній моделі державних закупівель 1980-х років. За ініціативою PFI держава замовляла приватним інвесторам будівництво великих капіталомістких об'єктів за їх власний рахунок. Після закінчення будівництва об'єкт брався державою у довгострокову оренду. Таким чином, приватні інвестиції поверталися за рахунок сплати орендних платежів, а після закінчення строку оренди об'єкт передавався за символічною вартістю або безкоштовно державі. У багатьох випадках інвестор залучався до подальшої експлуатації об'єкта та отримував від цього доходи. Об'єктами приватної фінансової ініціативи могли ставати об'єкти інфраструктури (залізниці та автомобільні дороги, школи, лікарні, тюрми тощо). У практиці західних країн використання ДПП суттєво розширилося і стало своєрідною альтернативою приватизації важливих об'єктів у галузях електроенергетики, транспорту, комунального господарства, охорони здоров'я, освіти й національної безпеки. Німеччина та Австрія використовували ДПП як механізм, спрямований на скорочення втручання держави, зокрема при прийнятті управлінських рішень, у секторах, що традиційно перебували у державній власності: енергетика, важка промисловість, гірничодобувна галузь, банківська сфера. Модель ДПП у сфері традиційної державної відповідальності була реалізована у багатьох країнах ЄС.

Організаційна модель публічно-приватного партнерства (ППП) забезпечує організацію і налагодження стійких зв'язків між публічним, приватним і третіми секторами з метою сприяння економічній та соціальній політиці розвитку. У ППП, яке може відбуватися у будь-якій сфері і до будь-яких об'єктів розвитку, публічним партнером виступає не

тільки держава, а й регіональний суб'єкт (територіальна громада), державні та комунальні підприємства, установи, організації, об'єднання)¹.

Формами здійснення державно-приватного партнерства за вітчизняним законодавством є договори про: концесію; спільну діяльність; інші договори. Істотні умови договорів, що укладаються в рамках здійснення державно-приватного партнерства, мають відповідати вимогам, встановленим законами України. При цьому, вид договору, що укладається в рамках державно-приватного партнерства, визначається органом, який приймає рішення про здійснення державно-приватного партнерства. Такі договори регулюються законодавством з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, у разі якщо щодо них у передбаченому цим Законом порядку прийнято рішення про здійснення державно-приватного партнерства. Дія цього Закону не поширюється на угоди про розподіл продукції, порядок укладення, виконання та припинення яких регулюється Законом України «Про угоди про розподіл продукції».

Таким чином, публічно-приватне партнерство ґрунтується на договорі, який забезпечує співробітництво між партнерами, що думку І.В. Спасибо-Фатєєвої свідчить про наступне. По-перше, має місце рівність сторін договору, як у будь-якому цивільному договорі. Публічний партнер у договорі полишає свої владні повноваження і має однакові права та обов'язки з приватним партнером. Отже, цей договір не може кваліфікуватись як адміністративний. Між тим Законом чимало уваги приділяється публічним відносинам, які передують укладенню договору про ДПП (принципове рішення питання про необхідність такого партнерства, проведення конкурсу про визначення приватного партнера), державним гарантіям та державній підтримці ДПП. По-друге, у Законі визначені види таких договорів: концесія; спільна діяльність; розподіл продукції та інші договори у разі якщо до них у передбаченому порядку прийнято рішення про запровадження ДПП. По-третє, порядок укладення договорів про ДПП має специфіку, яка проявляється в тому, що на цьому етапі вся ініціатива зосереджена в органі держави або місцевого самоврядування, який приймає рішення про запровадження партнерства; визначає вид договору, його умови та приватного партнера. Тобто такий договір буде договором про приєднання (ст. 634 ЦК України). По-четверте, для цього договору одним із найважливіших показників буде інвестування, яке, судячи з усього, очікується насамперед з боку приватного партнера,

1 Сімсон О. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері / О. Сімсон // Вісник Академії правових наук України. - 2011. - № 4. - С.224-225.

хоча Законом і передбачена можливість бюджетного фінансування. Поп'яте, попри зазначення у ст. 3 Закону в якості принципу ДПП справедливого розподілу між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, очевидно, що цей принцип підлягатиме коригуванню в договорі з урахуванням положень ст. 2 Закону, де вказується про передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП¹.

Крім того, законодавством передбачені сфери застосування державно-приватного партнерства, якими є: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; 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; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю².

Аналіз Закону дає підстави стверджувати, що аграрний комплекс окремо не виділяється, при цьому зазначається, що приватно-публічне партнерство може застосовуватися в інших сферах, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Таким чином, модель державно-публічного партнерства може бути реалізована для забезпечення сталого розвитку сільських територій, шляхом укладення договорів між публічними і приватними партнерами у сфері виробництва сільськогосподарської продукції та соціальній сфері села.

Так, виробництво сільськогосподарської продукції є основою продовольчої безпеки держави, яка визначається за такими критеріями: достатність продовольчого споживання – відношення фактичного рівня

¹ СпасибоФатєєва, І. В. Цивілістичний погляд на поняття партнерства [Текст] / І. В. СпасибоФатєєва // Право України. 2010. N 12. С. 8-9.

² Про державно-приватне партнерство: Закон України від від 1 липня 2010 р. №2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

споживання основних харчових продуктів на одну особу до науково обґрунтованих (медично рекомендованих) норм здорового харчування; доступність продовольчого споживання – відношення вартості річного набору харчових продуктів на одну особу, що відповідає науково обґрунтованим нормам здорового харчування, до річного розміру доходу на одну особу; продовольча незалежність – частка продовольчого імпорту в загальному обсязі продовольчого споживання¹.

При цьому однією із проблем у сільському господарстві залишається нерозвиненість інфраструктури аграрного ринку, оскільки її функціонування ще не забезпечує вільний прозорий рух сільськогосподарської продукції, а відсутність чіткої схеми реалізації «виробник – оптова торгівля - роздрібна торгівля - споживач» негативно впливає на цінову ситуацію на аграрному ринку та не дає виробнику можливості отримати достатній дохід з вирощеної продукції. Характерною особливістю процесу реалізації сільськогосподарської продукції в Україні є невелика ємність первинного ринку сільськогосподарської продукції, тобто поставок продукції товаровиробниками безпосередньо переробним підприємствам, і зростаючий із року в рік обсяг вторинного ринку - посередництва. При цьому спрямування товаропотоків до комерційних каналів збуту з непрозорими умовами купівлі-продажу, визначення якості продукції та цін призводить до значних фінансових втрат виробників².

Задля розвитку інфраструктури аграрного ринку законодавством передбачалося зокрема: закріплення за оптовими сільськогосподарськими ринками за участю безпосередніх виробників функцій надання послуг з транспортування, складування, пакування продукції та фінансового обслуговування операторів ринку; фінансову участь держави на загальнодержавному і місцевому рівні у створенні мережі та інфраструктури оптових сільськогосподарських ринків; удосконалення транспортної інфраструктури, активізацію роботи з відновлення перевезень сільськогосподарської продукції річковим транспортом та виготовлення спеціалізованих великогабаритних автотранспортних засобів

¹ Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.

² Першочергові заходи щодо розвитку інфраструктури аграрного ринку в Україні. Аналітична записка. - Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1086/>.

для сільськогосподарських вантажів;реалізацію проектів створення сільськогосподарськими товаровиробниками мережі кооперативних елеваторів, включаючи портові, за участю зернових трейдерів та держави на засадах асоційованого членства;формування системи державних інституцій з функціями здійснення належного контролю за безпечністю експортної продукції та адаптацією до міжнародних вимог, підтримку розвитку інформаційних систем, створення умов для вільного доступу всіх учасників ринку до інформації, результатів аналізу та прогнозування; державну підтримку формування кооперативних каналів збуту сільськогосподарської продукції, передусім для дрібних сільськогосподарських товаровиробників, як основи створення сприятливого конкурентного середовища в сфері відносин розподілу, альтернативи посередницьких комерційних каналів;поліпшення матеріально-технічної бази обслуговуючих кооперативів¹

Всі ці заходи можливо реалізовувати шляхом укладення договорів на підставі публічно-приватного партнерства. Слід зазначити, що в Україні вже здійснюється реалізація проектів в даному напрямі, зокрема існує Меморандум про співробітництво між Аграрним союзом України і Державною продовольчо-зерною корпорацією України. Відповідно до якого, кооперативи вироблятимуть і самостійно реалізовуватимуть свою продукцію. Зернова корпорація планує проводити форвардні закупівлі зерна майбутнього урожаю. Уклавши угоди, товаровиробники отримають кошти, потрібні для придбання ресурсів й проведення весняно-польових робіт. Державна продовольчо-зернова корпорація будуватиме елеватори на умовах державно-приватного партнерства. Коли зерносховища будуть зведені, їх частина буде акціонуватися за участі товаровиробників. Це їх згуртує навколо елеваторів і, водночас, як акціонери об'єднання, вони зможуть формувати ціни на послуги цих структур. Тобто держава разом із сільгоспвиробниками буде спільну інфраструктуру аграрного ринку. В свою чергу, розбудова інфраструктури аграрного ринку на державному рівні дозволить створити стабільні умови для забезпечення аграрних підприємств виробничими ресурсами та реалізації виробленої продукції, що є основою підвищення ефективності і конкурентоспроможності аграрного сектора економіки. Саме в цьому напрямі державно-приватне

¹ Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.

партнерство є актуальним з позиції залучення інвесторів – приватних партнерів¹.

Крім того, варто загадати й інші проекти, розроблені на підставі державно-публічного партнерства, а саме: 1) побудова оптового ринку «Шелен» в м. Рівне. Основною метою даного проекту є створення логістичного парку продуктів споживання, який не тільки полегшить зв'язок оптового ринку з мережею супермаркетів, що постійно розвивається, але й забезпечить додаткові доходи, що зробить інвестування менш ризикованим та більш дохідним. Даний оптовий ринок забезпечить наявність всього продуктового «ланцюга» – від свіжих до заморожених товарів. Орієнтовна вартість – 19,58 млн дол; 2) оптовий ринок сільськогосподарської продукції у Миколаївській області. Даний проект здійснювався в межах державної програми будівництва оптових ринків сільськогосподарської продукції з інфраструктурою. Орієнтовна вартість проекту становить 30 млн дол².

Таким чином, використання моделі публічно-приватного партнерства для розвитку сільських територій може здійснюватися в одній із форм передбачених Законом. При цьому важливим є з'ясування напрямків такої діяльності.

Зокрема формою реалізації державно-публічного партнерства при побудові інфраструктури аграрного ринку може бути укладення договору концесії. Оскільки, як показує міжнародна практика існує велика кількість типів концесійних угод, серед яких: BOT (Build – Operate – Transfer) – «Будівництво – управління – передача». Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі. Зазвичай концесійні схеми BOT використовуються при будівництві автострад (Італія, Іспанія, Південна Корея), трубопроводів (Німеччина), електростанцій (Туреччина, Індія, Таїланд), аеропортів (Єгипет, Греція, Канада), тунелів (Франція), стадіонів інших об'єктів, які вимагають значних капіталовкладень, проте повинні

¹ Хамзе Махмуд Аль-Равашдех Сутність і роль державно-приватного партнерства в регулюванні розвитку аграрної сфери / Махмуд Аль-Равашдех Хамзе // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. - 2013. - Вип. 4. - С. 113.

² Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики: аналітична записка. Аналітична записка. - Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>.

залишатись у власності держави. ВТО (Build – Transfer – Operate) – «Будівництво – передача – управління». Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру. Ця схема найвигідніша для держави, оскільки передбачає високий ступінь державного контролю над об'єктом концесії і у випадку необхідності держава в будь-який час може вплинути на діяльність концесіонера. ВОО (Build – Own – Operate) – «Будівництво – володіння – управління». Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується. ВООТ (Build – Own – Operate – Transfer) – «Будівництво – володіння – управління – передача» передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійснює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави. ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) – «Реконструкція-управління-передача». Ця схема аналогічна ВОТ, тільки замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого. DBFO (Design – Build – Finance – Operate) – «Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація». При такому підході вся відповідальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру. В Європі, Латинській Америці та Азії така схема зазвичай використовується для розроблення нових проектів платних доріг¹.

За Законом України від 16 липня 1999 р. «Про концесії» концесійний договір визначається як договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити а (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до цього Закону з метою задоволення громадських потреб.

При цьому укладення такого роду договорів повинно ґрунтуватись на дотриманні принципів, серед яких: законність здійснення концесійної діяльності; державне регулювання концесійної діяльності та контроль за її здійсненням; здійснення концесійної діяльності на підставі концесійного договору; вибір концесіонерів переважно на конкурсній основі; врахування особливостей надання об'єкта у концесію в окремих сферах господарської діяльності; комплексне використання об'єкта концесії; взаємовигода сторін

¹ Бойко О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні Юридика газета. – 2013. – № 22. – С. 42 – 43.

у концесійному договорі; державні гарантії капіталовкладень концесіонера; оплатне використання об'єкта концесії; забезпечення законних прав та інтересів споживачів товарів (робіт, послуг), що надаються концесіонером; стабільність умов концесійних договорів; розподіл ризиків між сторонами концесійного договору; участь держави, органів місцевого самоврядування у частковому фінансуванні об'єктів концесії, які мають соціальне значення¹.

Застосування державно-приватного партнерства є доцільним і для побудови об'єктів соціальної інфраструктури, враховуючи той факт, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 2 грудня 1996 р. «Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури» в комунальну власність було передано житловий фонд; мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання та водовідведення, а також інженерні будівлі та споруди, призначені для обслуговування житлового фонду і соціальної сфери (котельні, каналізаційні та водопровідні мережі та споруди, обладнання та ін)². Відновлення та побудова об'єктів соціальної інфраструктури вимагає залучення додаткових фінансових ресурсів, у тому числі на підставі укладення договорів про публічно-приватне партнерство.

Проте на сьогодні не зафіксовано випадків успішного залучення приватних інвестицій на засадах державно-приватного партнерства до реалізації стратегічно важливих соціально-гуманітарних проектів (у т.ч. у сфері освіти, охорони здоров'я, розвитку та підтримки культурно-історичної спадщини тощо)³.

Така ситуація зумовлена наступними причинами: недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері державно-приватного партнерства і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства; відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих

¹ Про концесії: Закон України від 16 липня 1999 р. № 997-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.

² Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури, які належать суб'єктам підприємницької діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від від 19 лютого 1996 р. № 222 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-96-%D0%BF>.

³ Баталов, О.А., Валюшко, І.В. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики: аналітична записка /О.А. Баталов, І.В. Валюшко. – Аналітична записка Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>.

заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності; наявність галузевих особливостей провадження господарської діяльності і складність умов довгострокового та взаємовигідного співробітництва між державою і приватними партнерами; низький рівень інституційної спроможності органів державної влади і приватного сектору до впровадження державно-приватного партнерства; низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері державно-приватного партнерства, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки; несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проектів державно-приватного партнерства; наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв'язання господарських спорів; складність механізму надання державної підтримки для реалізації довгострокових інвестиційних проектів за участю приватних партнерів; відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного партнерства; неузгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства; недосконалість механізму тарифного регулювання та економічна необґрунтованість тарифів¹.

Тому, з метою визначення єдиного підходу до розроблення механізму ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища було прийнято Концепцію розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки,

¹ Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.

затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р.

Завданнями Концепції визначено: розроблення з метою підвищення конкурентоспроможності економіки єдиного підходу до розвитку державно-приватного партнерства, визначення пріоритетних сфер застосування і поширення такого партнерства та особливостей його розвитку в окремих сферах; удосконалення нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства; здійснення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади у системі державного управління щодо державно-приватного партнерства; визначення напрямів удосконалення механізму надання державної підтримки, зокрема шляхом надання державних гарантій; визначення напрямів підвищення ефективності взаємодії держави та приватного сектору щодо ініціювання та реалізації проектів державно-приватного партнерства; підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо використання сучасних механізмів державно-приватного партнерства; створення умов для залучення громадських об'єднань до формування інституційного середовища та реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Так, серед шляхів та способів розв'язання проблем передбачено визначення пріоритетних сфер застосування державно-приватного партнерства з урахуванням міжнародного досвіду та наявності: соціально-економічного потенціалу у відповідній сфері; суспільної значущості проекту, пріоритетності сфери застосування державно-приватного партнерства у забезпеченні економічної, фінансової і гуманітарної безпеки держави; методичного та організаційного забезпечення державно-приватного партнерства; кваліфікованих кадрів і досвіду залучення приватного сектору до реалізації інфраструктурних інвестиційних проектів; прозорості та відносної простоти реалізації пілотних проектів.

Ураховуючи зазначене, а також недоцільність приватизації окремих об'єктів державної та комунальної форми власності, які потребують залучення ресурсів приватного сектору для модернізації, пріоритетними серед сфер застосування державно-приватного партнерства передбачено: виробнича інфраструктура і високотехнологічне виробництво (транспорт і зв'язок, транспортна інфраструктура, енергетичний сектор, машинобудування); агропромисловий комплекс (ринкова та виробнича інфраструктура); будівництво і житлово-комунальне господарство (реалізація соціально значущих інфраструктурних проектів, будівництво, реконструкція та технічне переоснащення у сферах теплопостачання,

централізованого водопостачання і водовідведення, підвищення ресурсо- та енергоефективності, поводження з побутовими відходами, упорядкування територій тощо); соціальний захист населення (охорона здоров'я, освіта, культура, туризм і спорт).

Наведений нормативний акт, безумовно, має важливе значення, проте ним не визначено конкретні заходи щодо поширення моделі публічно-приватного партнерства у сфері розвитку сільських територій, тому уявляється доцільним запропонувати прийняття Концепції приватно-публічного партнерства у сфері сталого розвитку сільських територій. Запропонований документ повинен містити наступні положення: визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована Концепція; аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання; мета та основні завдання; очікувані результати; оцінка фінансових та матеріально-технічних ресурсів, необхідних для реалізації Концепції.

Крім того, для розвитку сільських територій особливого значення набуває залучення місцевих ініціатив на засадах приватно-публічного партнерства. У цьому аспекті цікавим є досвід Європейського Союзу.

Так, головні цілі Спільної аграрної політики Європейського Союзу (надалі САП) були передбачені Римським договором 1957 р., серед яких: підвищення продуктивності аграрного сектора шляхом сприяння технічному прогресу, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва забезпечення прийняттого рівня життя для тих, що працюють у сільському господарстві і орієнтовані на збільшення їх доходів; стабілізацію ринків агропродовольчої продукції, захист виробників і споживачів від впливу зовнішніх факторів; гарантування забезпечення населення країн-членів Співтовариства якісним продовольством за рахунок власного виробництва продукції, а також, що дуже важливо, забезпечення населення країн-учасниць продовольчою продукцією за доступними цінами¹.

На перших етапах функціонування САП основним пріоритетом було вибір інструментів підтримки та джерел фінансування. Ключовими інструментами при цьому стали цінова підтримка зернових, молока і цукру, інтервенційні закупки та різноманітні митні збори з метою захисту

¹ Договір про заснування Європейської Спільноти: міжнародний документ 25 березня 1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

від дешевого імпорту. Протягом 10-річного періоду з початку 60-их рр. до 70-их рр. відбувався поступовий перехід від індивідуальних митних протекціоністських заходів кожної країни до спільних методів захисту країн ЄС (митний союз) від імпорту. Всі надходження від митних зборів скеровувалися до бюджету ЄС. базувалось на трьох Директивах 1972 року, які стосувались модернізації аграрного сектора. Перший територіальний елемент був введений Директивою 1975 року шляхом визначення гірських, менш сприятливих районів які мають право на спеціальні заходи. Метою прийняття цих документів було зменшення негативних наслідків прискореного розвитку сільського господарства, які набули загрозливих масштабів у деяких сільських районах, і збереження природного середовища та сільського ландшафту¹.

Проте після опублікування Європейської комісією документу «Майбутнє сільського світу» (1988), САП було зосереджено на розвиток сільських територій, вперше акцентувалася увага на необхідності розроблення Європейської політики сільського розвитку, в якому визнавалися проблеми соціально-економічної нерівності між регіонами, диспропорції розвитку міста і села, бідність, міграція та безробіття сільських жителів. Вирішення проблем передбачалось здійснити за допомогою нових заходів, зокрема через стимулювання диверсифікації сільської економіки для розвитку нових видів діяльності, розроблення общинного підходу до вирішення проблем сільської місцевості із залучення місцевих ініціатив, проведення інформаційно-просвітницької діяльності, створення та впровадження об'єктів нової інфраструктури, запровадження заходів у галузі освіти і професійного навчання, розроблення комплексних програм розвитку сільських районів через залучення сільських громад у процес вирішення нагальних проблем.

Документ передбачав диференційований принцип розвитку сільських територій, відповідно до поділу їх на три категорії: 1) сільські території з високим антропогенним та економічним тиском (знаходяться поруч з великими містами), проблема яких полягає в необхідності відновлення порушених ландшафтів та навколишнього середовища, які були пошкоджені внаслідок заходів спрямованих на інтенсифікацію розвитку сільського господарства; 2) деградовані сільські території, основна проблема яких демографічна – міграція населення, старіння,

¹ Розвиток сільських територій в системі євро інтеграційних пріоритетів України: [монографія] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; наук. ред. В. В. Борщевський. – Львів, 2012. – С.8

високий рівень смертності населення; 3) особливо деградовані сільські території (знаходяться у гірській місцевості, на островах), проблема яких пов'язана з обмеженою можливістю запровадження диверсифікації сільської економіки¹.

У подальшому, з метою забезпечення сталого розвитку сільських територій, ефективного вирішення проблем населених пунктів, Європейським Союзом були розроблені програми розвитку сільських територій «Лідер I», «Лідер II», «Лідер+» (англ. «Leader»), основною метою яких стало залучення громадськості до вирішення проблем на принципі «знизу-вгору» шляхом обрання найбільш перспективних планів розвитку населених пунктів та їх фінансування із спеціально створених структурних фондів.

Так, програма «Лідер I» (1991-1994 рр) спрямовувалась на досягнення таких цілей: 1) розвиток і структурна перебудова регіонів, розвиток яких відстає; 2) сприяння сільському розвитку шляхом надання допомоги розвитку і структурній перебудові сільських територій. Вона була розрахована лише на 217 сільських населених пунктів, з бюджетом фінансування 417 млн. євро. Внаслідок запровадження цієї програми відбулося активне залучення місцевого населення; проведено тестування нової моделі сільського розвитку; вдалося здійснити заходи по диверсифікації сільської економіки.

Основними цілями програми «Лідер II» (1994-1999 рр.) визнано: 1) сприяння розвитку і структурній перебудові регіонів, розвиток яких відстає; 2) сприяння сільському розвитку шляхом надання допомоги розвитку і структурній перебудові сільських територій; 3) сприяння розвитку та структурній перебудові регіонів, в яких густина населення є надзвичайно низькою. Програма поширювалася більш ніж на 1000 сільських територій з бюджетом в 1,755 млрд. євро. Її результатами стало залучення громадськості до проблем вирішення сільських територій; активна участь державних органів в процесі сільського розвитку, ефективно тестування транснаціонального співробітництва.

Програма «Лідер +»(2000-2006 рр.) розрахована була на розвиток всіх сільських територій з бюджетом в 2,02 млрд. євро та сприяла розвитку села через запровадження диференційованому підходу до різних типів сільських регіонів, на основі принципу «змінюваної геометрії», що

¹ The Cork Declaration - A living countryside [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/agriculture/rur/cork_en.htm.

дозволило підвищити конкурентоспроможність сільських територій Європейського Союзу¹.

У подальшому було прийнято постанову Ради ЄС від 20 вересня 2005 р. № 1698/2005 «Про підтримку сільських територій через Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій» основною метою якої передбачено сприяти вирішенню соціальних проблем шляхом впровадження спеціального органу Європейського сільськогосподарського фонду для розвитку сільських районів (EAFRD) задля фінансування соціальної сфери села. Документ передбачав чотири основних цілі: 1) підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської та лісової галузі шляхом: інвестицій, спрямованих на підвищення ефективності переробки і збуту на етапах створення первинної продукції, вдосконалення і розвиток інфраструктури, пов'язаної з розвитком і адаптації сільського та лісового господарства, відновлення потенціалу сільськогосподарського виробництва, пошкоджених в результаті стихійних лих та внесення відповідних схем профілактики, заходи, спрямовані на підвищення якості виробництва та продукції, надання допомоги фермерам в адаптації до законодавстві ЄС, частково компенсуючи додаткові витрати або втрати доходів внаслідок нових обов'язків; 2) поліпшення стану навколишнього середовища та сільської місцевості шляхом підтримки сталого розвитку, заохочуючи фермерів і власників лісів застосовувати методи землекористування, сумісні з необхідністю збереження навколишнього природного середовища, ландшафту та захисту і поліпшення природних ресурсів. Допомога також охоплює підтримку не виробничих інвестицій, пов'язаних з досягненням агро або лісових екологічних зобов'язань або досягнення інших цілей агроекологічних, а також заходів, спрямованих на поліпшення лісових ресурсів з екологічної метою (підтримка першого заліснення сільськогосподарських земель, створення системи агролісомеліорації або відновлення лісового потенціалу та запобігання стихійних лих); 3) якість життя в сільських районах і диверсифікація сільської економіки через диверсифікацію в бік несільськогосподарських видів діяльності, підтримку створення та розвитку мікропідприємств, розвитку та захисту туризму,

¹ Кульчій І. М. Концепція LEADER як умова забезпечення сталого розвитку сільських територій: правовий аспект / І. М. Кульчій // Актуальні проблеми екологічних, земельних та аграрних правовідносин: теоретико-методологічні й прикладні аспекти : матеріали «круглого столу» (м. Харків, 5 груд. 2014 р.). – Харків, 2014. – С. 224.

підвищення якості життя в сільських районах, через фінансування створення та відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, здійсненню заходів по збереженню та ефективному використанню сільської спадщини, розробленню та реалізації місцевих стратегій розвитку. 4) фінансова підтримка програми «Лідер», заснованої на місцевих стратегій розвитку на основі державно-приватного партнерства ("місцеві ініціативні групи"). Стратегії застосовуються до чітко визначених сільських територій для досягнення цілей, принаймні однієї з трьох попередніх цілей. Задля реалізації цього проекту Європейським фондом регіонального розвитку (анг.- EARDF) виділено з бюджету 96, млрд. євро на період 2007-2013 років, або 20% із коштів, виділених на САП¹.

Між тим вітчизняним законодавством питання щодо залучення місцевих ініціатив при вирішенні проблем сільських територій ще не врегульовано. Проте в проекті Концепції розвитку сільських територій, на період до 2025 року, серед заходів щодо вдосконалення системи управління сільськими територіями передбачено: створення правового поля для розвитку сільських територій; посилення ролі територіальних громад, сіл та селищ в плануванні та впровадженні заходів із розвитку сільських територій; сприяння розвитку державно-приватного партнерства для виконання проектів із розвитку сільських територій та залучення інвестицій; створення фонду розвитку сільських територій та його виплатних агенцій².

Таким чином, залучення громадськості до вирішення проблем села шляхом фінансування кращих програм розвитку сільських територій може стати ефективною формою публічно-приватного партнерства в нашій державі. Проте на сьогодні необхідним є розроблення правового регулювання такої діяльності, визначення пріоритетних напрямків сфер застосування з метою забезпечення сталого розвитку сільських територій.

¹ Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32005R1698>.

² Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: проект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16932>.

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За редакцією професорів
А. П. Гетьмана та М. В. Шульги

Харків
«Право»
2016

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307
П78

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 5 від 25 грудня 2015 р.)*

Автори:

*А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко, І. М. Кульчій,
Т. В. Курман, Л. В. Лейба, О. С. Лисанець, Т. В. Лісова, О. М. Савельєва,
Д. В. Санніков, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Д. В. Федчишин,
С. В. Хомінець, С. В. Шарпова, М. В. Шульга*

Рецензенти:

*В. М. Єрмоленко – доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка
В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природоко-
ристування України;*

*І. І. Каракаш – кандидат юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного
університету «Одеська юридична академія»*

П78 **Проблеми** правового забезпечення сталого розвитку сільських терито-
рій в Україні : монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Кор-
нієнко та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право,
2016. – 360 с.

ISBN 978-966-458-985-4

Монографію присвячено дослідженню актуальних проблем правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. Висвітлюються правові засади сталого розвитку аграрного виробництва, організаційно-правові аспекти сталого соціального розвитку села. Розглядаються питання забезпечення раціонального та ефективного використання земель та інших природних ресурсів у межах сільських територій як передумова їх сталого розвитку. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій з удосконалення правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні.

Для науковців-правників, викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, а також усіх, кого цікавлять теоретичні правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій.

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307

© Гетьман А. П., Ігнатенко І. В.,
Корнієнко В. М. та ін., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ISBN 978-966-458-985-4