




Liudmyla Shashula, Ph.D. in Economics, Senior Researcher, Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine» (Kyiv, Ukraine) 


Nataliia Tretiak, Ph.D. in Economics, Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine» (Kyiv, Ukraine) 


Olha Kalenska, Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine» (Kyiv, Ukraine) 


FRAMEWORK EURO-INTEGRATIVE REQUIREMENTS FOR ORDERING A SUSTAINABLE USE OF LAND RESOURCES MANAGEMENT SYSTEM

Abstract: *The article presents the experience of a public-private partnership and the stage of maturity of public-private partnership mechanisms. The stages of maturity for Ukraine are considered, where the basis should be the implementation (testing) of the framework of European integration requirements in the legislation of Ukraine, taking into account the peculiarities and factors of Ukraine. A scheme for the formation of state support for projects of public--private partnerships, as well as a scheme for the implementation of projects of public-private partnership in Ukraine, is proposed. There are suggestions regarding the prospects for the development of public-private partnership for Ukraine.*

Keywords: *land resources, management system, European integration, public-private partnership, sustainable development*

Людмила Шашула, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины» (Киев, Украина) 

Наталья Третьяк, кандидат экономических наук, Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины» (Киев, Украина) 

Ольга Каленская, Государственное учреждение «Институт экономики природопользования и устойчивого развития НАН Украины» (Киев, Украина) 

РАМОЧНЫЕ ЕВРОИНТЕГРАТИВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ УПОРЯДОЧЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

1. Введение

Устойчивое использование земельных ресурсов в Украине заключается во внедрении принципов устойчивого пространственного развития в поддержку международной организации, сотрудничества и взаимного партнерства, в системы управления для максимизации полученной ценности. В Украине перспективным направлением устойчивого развития, в частности пространственной организации может стать публично-частное партнерство (дали – ПЧП), которое помимо экономических, политических и социальных задач, решит и инвестиционную проблему, а именно расширение источников инвестиционной привлекательности страны. Однако для этого в стране нужно имплементировать рамочные евроинтегративные требования, что касаются проектов ПЧП упорядочения системы управления устойчивым использованием земельных ресурсов. Учитывая, что земля и ее земельные ресурсы является важным природным и материальным ресурсом, который играет роль не только основного средства производства и предмета труда в сельском хозяйстве, но и является пространственным базисом для развития других отраслей экономики, выбор приемлемой формы соглашений ПЧП в Украине, есть задача не из легких.

2. Основная часть

Сделанные исследования О.Ю. Радионовой, показывают что: «Анализ опыта различных стран по реализации проектов публично-частного партнёрства позволяет выделить стадии зрелости механизмов ПЧП, которые также могут служить определяющим фактором в построении моделей ПЧП. **На первой стадии**, условно назовем ее

стадией становления, происходит формирование рамочных условий использования ПЧП (разработка приоритетов политики и нормативно-правовой базы), инициатором реализации проектов выступает государственный сектор, создаются органы управления проектами ПЧП, формируются механизм конкурсного отбора проектов и рынок проектов ПЧП. **На второй стадии** происходит развитие форм ПЧП, появляются своего рода «гибридные» формы (финансирование со стороны госсектора осуществляется несколькими бюджетными уровнями), происходит развитие рынка проектов ПЧП, создаются специализированные подразделения в отраслевых органах государственной власти, к реализации проектов привлекаются финансовые институты. **На третьей стадии** происходит совершенствование используемых форм ПЧП и появление комплексных программ, взаимодействие государственного и частного секторов характеризуется большей гибкостью, усложняются схемы распределения рисков при реализации проектов. ПЧП начинает использоваться применительно ко всему жизненному циклу, а не для отдельных стадий проекта, расширяется круг игроков рынка ПЧП (пенсионные фонды, фонды прямых инвестиций), частный сектор использует для финансирования проектов ПЧП в большей степени собственные средства, чем заемные. Наблюдается передача управленческого опыта частного сектора государственному, что способствует повышению эффективности и конкурентоспособности органов власти»¹ [Родионова, 2014].

В настоящее время на начальном, первом этапе развития рынка ПЧП находятся страны Восточной Европы, Латинской Америки, Азии, страны СНГ и также Украина. На второй стадии США, Канада, Япония и Новая Зеландия, а также большинство развитых европейских стран – Франция, Испания, Италия, Греция, Германия. На третьей стадии развития рынка ПЧП находятся Великобритания и Австралия.

Итак, на первом этапе становления формирования ПЧП в Украине касательно разработки приоритетов политики и нормативно-правовой базы, то инициатором выступает само государство. На международном и внутреннем рынке законодательная база приводится в соответствии к европейским нормам. Напомним, что Европейский союз исходит из того, что допуск внешних игроков на внутренний рынок Европы предусматривает полную синхронизацию правовых основ такого участия. Применения, толкования и правоприменительная практика стран ЕС и «третьей стороны» должны быть одинаковыми по своей сути и логике. Брюссель исходит из того, что все соглашения, регулирую-

¹ <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-i-modeli-pravovogo-regulirovaniya-publichno-chastnogo-partnerstva> [доступ: 10 ноября 2018 г.]

щие отношения ЕС и третьих стран образуют два пакета так называемых «секторальных / билатеральных» соглашений, которые должны регулярно адаптироваться и модернизироваться, так как требует европейское законодательство. Выполнять это, однако, очень сложно и становится все сложнее, с учетом роста числа таких двусторонних соглашений и степени сложности проблем, которые регулируются этими документами.

Кроме того, в Соглашении об ассоциации между Украиной и ЕС предусмотрено развивать сотрудничество по вопросам охраны окружающей среды и таким образом способствовать реализации долгосрочных целей устойчивого развития и зеленой экономики, в том числе через интеграцию экологической политики в другие сферы политики государства (глава 6 «Окружающая природная среда» раздела V)². Здесь также говорится о развитии отраслевых стратегий с целью улучшения качества воздуха, водных ресурсов и управления ими. В главе 17 «Сельское хозяйство и развитие сельских территорий» статьи 404 предусмотрено поощрение современного и устойчивого сельскохозяйственного производства с учетом необходимости защиты окружающей среды и животных, в частности, распространение применения методов органического производства и использования биотехнологий, внедрение лучших практик в этих сферах. Это положение ориентирует на применение европейских подходов *cross-compliance*, надлежащей сельскохозяйственной практики и т.д.

Нужно отметить, что график сближение с законодательством ЕС для Украины в сфере сельского хозяйства и сельского развития включает 60 регламентов и директив (которые касаются политики качества; органического земледелия; генетически модифицированных сельскохозяйственных культур; биоразнообразия; рыночных стандартов для растений, семян, фруктов и овощей, для видов животных и продуктов животноводства). По большинству из них утверждены планы имплементации (как и по 21 директиве и других актах в области охраны окружающей среды и 5 регламентах ЕС в сфере дизайна). Фактически на сегодня принято незначительную часть необходимых законов, например, в природоохранной сфере – всего 2 и разработаны проекты 6-ти законов Украины. Поэтому идут постоянные консультации на предмет подписания документов международного уровня, которые бы определили основные политико-договорные и технические модальности дальнейшей модернизации отношений Украины и Европы в сфере управления земельными ресурсами.

Что касается конфликтных ситуаций, то сейчас спорными международными вопросами занимается так называемый «смешанный комитет» («*Gemischter Ausschuss*»).

² <http://minagro.gov.ua/node/22289> [доступ: 22 ноября 2018 г.]

Однако вся деятельность комитета проходит, так сказать, в рабочем порядке. Место рядом с «комитетом» занимает полноценная, международно-признанная судебно-юридическая инстанция, Европейский суд (*Europäischer Gerichtshof/EuGH*). Ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), Украина признала положения этого международного договора частью национального законодательства и, вместе с этим, взяла на себя обязательства выполнять решения Европейского суда по правам человека в любом деле, в котором она есть. На сегодня есть яркий пример правовой коллизии по использованию земельных ресурсов в Украине, а именно Европейский Суд по правам человека констатировал, что абсолютный запрет в Украине покупки и продажи земель сельскохозяйственного назначения вызывает нарушения прав человека, и поэтому государство должно принять более соответствующие законы. Соответствующее решение Палаты Европейского суда прав человека (далее ЕСПЧ) по делу «Зеленчук и Цицюра против Украины»³ по заявлениям № 846/16 и 1075/16 было принято 22 мая 2018 года. Последнее слово должно будет, как и раньше, принадлежать не суду, а все тому же «смешанному комитету», но, в случае согласия, стороны могли бы обратиться в ЕСПЧ и признать его решение, не обращаясь далее с помощью к членам «смешанного комитета». Конфликт интересов находится в той плоскости, что Украина не установила справедливый баланс между интересами общества и интересами людей, а также превысила свои полномочия. Теперь Украина должна принять законодательные или иные меры для обеспечения справедливого баланса между интересами владельцев сельскохозяйственных земель и обществом в целом. Суд отметил, что он не требует создания рынка земельных участков сельскохозяйственного назначения без ограничений, а также то, что государство остается свободной выбирать, какие меры необходимо принять. Если государство продемонстрирует необоснованную задержку в принятии необходимых мер, то могут быть установлены гарантированные денежные компенсации.

Второй этап становления формирования ПЧП в Украине заключается в создании органов управления проектами и их правовой подчиненности.

В Украине основными формами осуществления ПЧП соответствии со статьей 5 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве»⁴ являются: концессия, управление имуществом (исключительно при условии предсказания в договоре, заключенном в рамках приватно-частного партнерства, инвестиционных обязательств част-

³ <https://www.echr.com.ua/chomu-ukraina-maye-skasuvati-moratorij-na-prodazh-zemli-argumenti-palati-yespl-u-spravi-zelenchuk-ta-cicyura-proti-ukraini/> [доступ: 15 ноября 2018 года]

⁴ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [доступ: 22 ноября 2018 года]

ного партнера) совместная деятельность и другие договоры. Кроме того, договор может содержать элементы различных договоров (смешанный договор), условия которых определяются в соответствии с гражданским законодательством Украины.

Земельным кодексом Украины⁵ (далее ЗКУ), а именно статьей 94 отмечено, что «для осуществления концессионной деятельности концессионеру предоставляются в аренду земельные участки в порядке, установленном настоящим Кодексом. Виды хозяйственной деятельности, для которых могут предоставляться земельные участки в концессию, определяются законом. А также определено, что не подлежат продаже на конкурентных началах (земельных торгах) земельные участки государственной или коммунальной собственности или права на них в случае: передачи в аренду, концессию имущественных комплексов и недвижимого имущества, расположенного на земельных участках государственной, коммунальной собственности» (статья 134 ЗКУ).

Государство может многое сделать для решения подобных вопросов, профинансировав такие проекты или создав специальные структуры, способные оказывать финансовую поддержку, необходимую для успешного развития ПЧП (рис. 1).

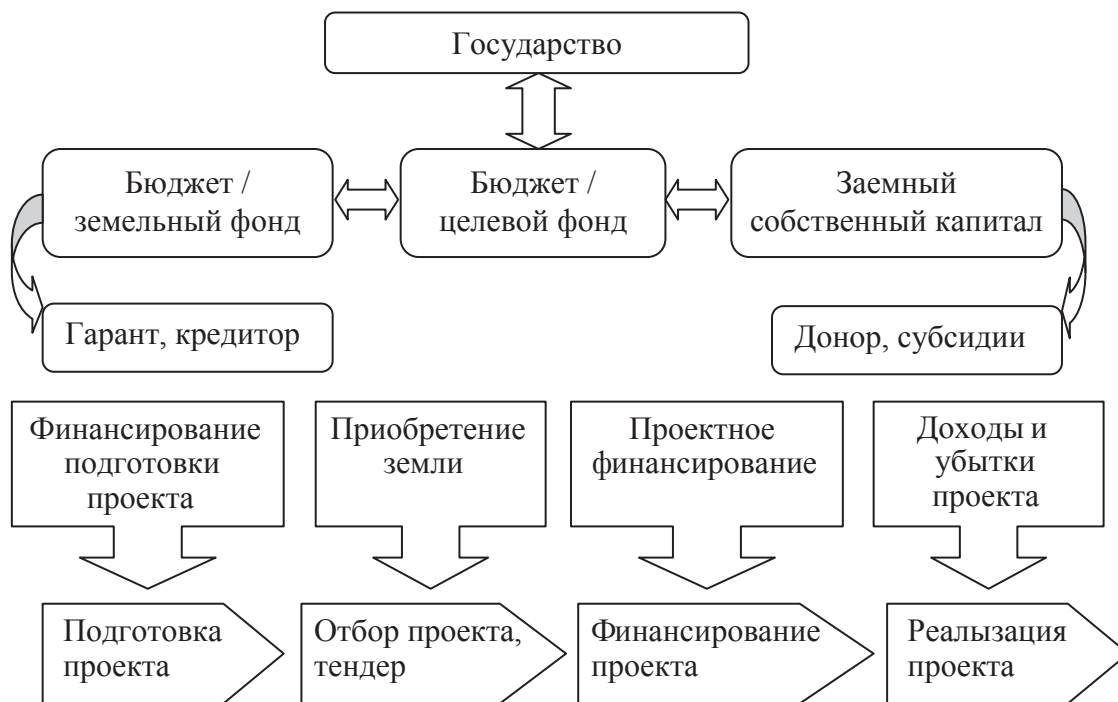


Рисунок 1. Схема формирования государственной поддержки проектов ПЧП

В соответствии со статьей 4 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве»⁶, сферы применения партнерства приведены на рисунке 2. По решению государства

⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> [доступ: 22 ноября 2018 года]

⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

партнёрство может применяться в других сферах деятельности, кроме видов хозяйственной деятельности, которые в соответствии с законом разрешается осуществлять исключительно государственным предприятиям, учреждениям и организациям. Партнёрство применяется с учетом особенностей правового режима в отношении отдельных объектов и отдельных видов деятельности, установленных законом.



Рисунок 2. Сферы применения ПЧП в Украине согласно Закону Украины «О государственно-частном партнерстве»

На третьем этапе становления формирования ПЧП в Украине формируются механизм конкурсного отбора проектов и рынок проектов ПЧП.

Процесс развития успешного ПЧП может быть достаточно сложным и потребовать всестороннего опыта в планировании и выполнении соответствующих проектов. Все этапы формирования партнерства являются важными и обуславливают успех или неудачу проекта в целом. Недостаточное внимание к одному из этапов может поставить под угрозу всю успешную деятельность, выполненную в рамках других этапов. Итак, нами предложена схема реализации таких проектов (рис. 3).



Рисунок 3. Схема реализации проектов ПЧП в Украине

Источник: разработано на основе Информационно-аналитических материалов относительно инвестиционного климата в Украине за 2017 год⁷

Как информирует нас Министерство экономического развития и торговли Украины «в условиях слабой институциональной обеспеченности и недостатка опыта сопровождения и развития проектов ПЧП, как это имеет место в Украине, целесообразным стало создание специального государственного фонда регионального развития, что специализируется на разработке проектов. Так, даже в Великобритании, в которой сложился один из крупнейших и самых эффективных рынков проектов ПЧП в мире, доля стоимости консалтинговых услуг при разработке проекта в среднем составляет 2,6% общих расходов. В менее развитых странах первоначальные затраты на подготовку проектов ПЧП, в частности, расходы на консультантов по вопросам ПЧП, могут достигать 5-6% от общей стоимости проекта.

В 2017 году в Украине на основе ПЧП было заключено 191 договоров, из которых реализовалось 182 проектов (157 договоров концессии, 24 договора о совместной деятельности, один договор государственно-частного партнерства), а 9 договоров не реализовалось (4 договора – закончился срок действия, 3 договора – расторгнуто, 2 договора – приостановлено). Больше всего проектов реализовалось в таких сферах хозяйственной деятельности как обработка отходов и сбор, очистка и распределение воды, соответственно 64,7% (116 проектов) и 21,4% (39 проектов) от общего количества

⁷ <http://me.gov.ua/> [доступ: 15 ноября 2018 г.]

проектов. Самая распространенная форма ПЧП – концессия (86% договоров от общего количества). В то же время, наблюдается положительная тенденция заключения договоров по процедуре, предусмотренной Законом Украины «О государственно-частном партнерстве»⁸.

Следует отметить, то значительно уменьшились реализация договоров в сфере обработки отходов из 116 проектов в 2017 году до 7 проектов по состоянию на июль 2018 года.

По состоянию на 1 июля 2018 года, за данным Министерства экономического развития и торговли Украины, предоставленными центральными и местными органами исполнительной власти относительно результатов осуществления ПЧП заключено – 192 договоров. Из них реализуется 66 (41 договор концессии, 24 договора о совместной деятельности, один договор государственно-частного партнерства), 126 – договоров не реализуется (4 договора – закончено срок действия, 9 – расторгнуто, 113 договоров – не выполняется) [Грыщенко, 2011]. Проекты реализуются в следующих сферах хозяйственной деятельности:

- сбор, очистка и распределение воды (31 договоров, что составляет 47,0% от общего количества);
- производство, транспортировку и поставку тепла (8 договоров, что составляет 12,1% от общего количества);
- обработки отходов (7 договоров, что составляет 10,6% от общего количества);
- строительство и / или эксплуатация автострад, дорог, железных дорог, взлетно-посадочных полос на аэродромах, мостов, дорожных эстакад, тоннелей и метрополитенов, морских и речных портов и их инфраструктуры (7 договоров, что составляет 10,6% от общего количества);
- управление недвижимостью (4 договора, что составляет 6,1% от общего количества);
- производство, распределения и поставки электрической энергии (3 договора, что составляет 4,5% от общего количества);
- поиск, разведка месторождений полезных ископаемых и их добычи (1 договор, что составляет 1,5% от общего количества);
- здравоохранение (1 договор, что составляет 1,5% от общего количества);
- другие (4 договора, что составляет 6,1% от общего количества).

⁸ <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=10ea67ad-81d9-41d4-858f-a9db0254812c&title=Dosvids> [доступ: 19 ноября 2018 г.]

Как говорит в своей работе Р. Хусанов «современная зарубежная и отечественная практика показывают, что базовые модели в чистом виде почти не используются, а в основном применяются интегрированные модели»⁹ [Хусанов, 2015, с. 189]. Как он отмечает, и с чем мы согласны, «принятие решения по выбору модели остается за государством (регионом), в том числе территориальной общиной. Кроме того, при выборе наиболее приемлемой модели не следует фокусироваться на том, что она была успешно апробирована в другой стране. Выбор модели государственно-частного партнерства напрямую зависит от национальных приоритетов, то есть целью правительства, источников финансирования, срока окупаемости, возможностей частного партнера и многих характеристик проекта, поэтому выбор модели является крайне сложным процессом».

3. Выводы

1. Итак, рамочные соглашения используются для создания наиболее эффективного правового регулирования, институциональной структуры и управления ПЧП. Подобные документы являются подходящим инструментом для правового регулирования проблем, имеющих всеобъемлющий характер, и для решения проблем мелкого масштаба, требующие более детального подхода. Причина выбора рамочного подхода скорее не юридическая, а политическая: например, государства договорились о разрешении той или иной проблемы в целом, но не могут достичь консенсуса по всем деталям без последующих (потенциально длительных) переговоров.

2. Обосновано, что создание ПЧП помогают: достижению целей устойчивого развития на локальном уровне; снижению государственных расходов и привлечению дополнительного капитала; поощрению местной общины к участию и сотрудничеству; распределению коммерческого риска; повышению технологических инноваций и использованию экспертных подходов; содействие обмену знаниями и навыками между странами, городами, общинами, обеспечение гибкости и возможности избегать конфликтов; создание транспортной и логистической сети для долгосрочных инвестиций.

3. Акцентируется внимание, что создание секторальной структуры с учетом европейского опыта и национальных приоритетов Украины, а именно выделение в стране приоритетных секторов в области сельского хозяйства, промышленности, строительства и рекреации для реализации сфер: обеспечение функционирования оросительных и осушительных систем; поиск и разведка месторождений полезных ископаемых и их

⁹ <http://minagro.gov.ua/node/22289> [доступ: 22 ноября 2018 г.]

добычи; строительство и / или эксплуатация автострад, дорог, железных дорог, взлетно-посадочных полос на аэродромах, мостов, дорожных эстакад, туннелей и метрополитенов, морских и речных портов и их инфраструктуры; туризм, отдых, рекреация, культура и спорт.

4. Обосновано, что практическое планирование ПЧП в Украине невозможно без эффективного планирования развития землепользования путем зонирования земель по типам землепользования, а также формирование границ земель коммунальной собственности территориальных общин и единой базы геопространственных данных.

Литература

1. Экологические новации Общей сельскохозяйственной политики ЕС имплементация в Украине (2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minagro.gov.ua/node/22289> [доступ: 22 ноября 2018 года].
2. Земельный кодекс Украины от 25 октября 2001 року № 2768-III (2001) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> [доступ: 22 ноября 2018 года].
3. Информационно-аналитических материалов относительно инвестиционного климата в Украине за 2017 год (2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://me.gov.ua/> [доступ: 15 ноября 2018 года].
4. Дорожная карта. Министерство экономического развития и торговли Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=10ea67ad-81d9-41d4-858f-a9db0254812c&title=Dosvids> [доступ: 19 ноября 2018 года].
5. Грыщенко, С. (2011), Подготовка и реализация проектов государственно-частного партнерства: Практическое пособие для органов местной власти и бизнеса / С. Грыщенко. – К., ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
6. О государственно-частном партнерстве: Закон Украины от 1 июля 2010 года № 2404-VI (2010) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [доступ: 22 ноября 2018 года].
7. Родионова, О.Ю. (2014), Зарубежный опыт и модели правового регулирования публично-частного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-i-modeli-pravovogo-regulirovaniya-publichno-chastnogo-partnerstva> [доступ: 10 ноября 2018 года]

8. Хусанов, Р. (2015), Модели государственно-частного партнерства: зарубежный опыт и перспективы для Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/279446643_Modeli_derzavno-privatnogo_partnerstva_zakordonnij_dosvid_ta_perspektivi_dla_Ukraini_Modeli_gosudarstvenno-castnogo_partnerstva_zarubeznyj_opyt_i_perspektivy_dla_Ukrainy [доступ: 12 ноября 2018 года].
9. Почему Украина должна отменить мораторий на продажу земли: аргументы палаты ЕСПЧ по делу «Зеленчук и Цыцюра против Украины» (2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.echr.com.ua/chomu-ukraina-maye-skasuvati-moratorij-na-prodazh-zemli-argumenti-palati-yespl-u-spravi-zelenchuk-ta-cicyura-proti-ukraini/> [доступ: 15 ноября 2018 года].