

Н.М. Бондар, доц., канд. екон. наук
Національний транспортний університет, м.Київ

Правові передумови формування організаційно-економічного механізму партнерських взаємодій держави і приватного сектору в Україні

В статті наведена загальна характеристика діючої нормативно-правової бази, що регулює засади партнерських взаємодій держави і приватного сектору в Україні. **державно-приватне партнерство, організаційно-економічний механізм, правове регулювання**

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Розробка організаційно-економічного механізму управління розвитком транспорту на основі партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу потребує наявності відповідного правового забезпечення. В Україні вже створені певні правові засади державно-приватного партнерства (ДПП). В той же час недосконалість правового середовища, відсутність довіри до владних структур гальмують активізацію проектів ДПП.

© Н.М.Бондар, 2012

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми, що розглядаються. Питання правового забезпечення державно-приватного партнерства (ДПП) досліджувались багатьма відомими науковцями, зокрема Дерябіною М.А., Беліцькою А.В., Вілісовим М.В., Hodge G. та іншими. Зокрема в їх працях розглядалися питання розподілу прав власності між державним та приватним секторами за різних форм ДПП, взаємодія центральних та місцевих органів влади під час реалізації різних форм ДПП, питання інституційного забезпечення реалізації ДПП тощо.

Визначення окремих питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі. Забезпечення формування ефективного організаційно-економічного механізму ДПП потребує дослідження існуючої правової бази, виявлення причин гальмування розвитку партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу.

Формулювання цілей статті. Метою статті є 1) вивчення причин гальмування поширення механізму ДПП в Україні; 2) дослідження існуючих правових засад формування організаційно-економічного механізму державно-приватного партнерства в Україні.

Виклад основного матеріалу статті з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В Україні вже прийнята низка законів, що регулюють механізми партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу, але до теперішнього часу тільки декілька приватних структур розпочали участь у партнерських проектах з органами державної влади. Основними причинами цього є як невідповідність загального законодавчого регулювання існуючим економічним реаліям, так й досить вузькі межі існуючої тарифної політики на суспільні послуги, які не цікаві або недостатньо привабливі для приватного партнера та фінансуючих установ. Це зумовлює необхідність чіткого розмежування соціальної і тарифної політики на законодавчому рівні.

Ще однією з причин незадовільного розвитку партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу є відсутність довіри до органів влади з боку бізнесу. Постійні зміни, що відбуваються у складі парламенту та уряду не сприяють побудові довгострокових та безперервних партнерських відносин.

Зміни, що наразі проводяться у податковій та бюджетній політиці України, суттєво

впливають і на можливості реалізації партнерських проектів на рівні місцевих органів влади. Реалізація таких проектів безпосередньо пов'язана з розвитком місцевої інфраструктури, активізацією ділової активності та поліпшенням добробуту населення конкретних територій. Успішність результативності застосування механізмів партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу буде залежати від виявлення політичної волі та надання державою та органами місцевого самоврядування підтримки такому партнерству.

На сьогоднішній день в нашій країні у цілому розроблені законодавчі засади розвитку державно-приватного партнерства. Визначальним є закон України «Про державно-приватне партнерство», прийнятий у 2010 році.

Основними сферами застосування ДПП у статті 4 закону «Про державно-приватне партнерство» визначені: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та (або) експлуатацію 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 нерухомістю. Здійснення державно-приватного партнерства у зазначених сферах передбачає виконання однієї або кількох таких функцій: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування; а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП.

Закон дозволяє застосовувати ДПП також і в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям. При цьому державно-приватне партнерство повинно реалізовуватись з урахуванням особливостей правового режиму щодо окремих об'єктів та окремих видів діяльності, встановлених законом.

Згідно статті 7 закону «Про державно-приватне партнерство» об'єктами ДПП є об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим (АРК). Такими об'єктами можуть бути: існуючі, зокрема, відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, у тому числі ділянки надр, а також створювані чи придбані об'єкти.

Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать АРК, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках ДПП, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Після припинення дії такого договору об'єкти підлягають поверненню державному партнеру. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках ДПП, належить державному партнеру. Об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку здійснення державно-приватного партнерства. Об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію.

Відповідно до статті 8 закону України «Про державно-приватне партнерство» у разі, якщо для здійснення проекту ДПП необхідне користування земельною ділянкою, державний партнер забезпечує приватному партнеру можливість використання такої ділянки на строк, встановлений договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства. При цьому проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, інша документація із землеустрою, яка відповідно до законодавства вимагається для надання земельної ділянки в користування, а також документація щодо земельних ділянок, необхідних приватному партнеру для здійснення ДПП, розробляються на замовлення державного партнера.

Державний партнер має погодити документацію із землеустрою з відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування у передбаченому законодавством порядку, а у випадках, передбачених законом, – отримати позитивний

висновок державної земельпорядної експертизи у порядку, визначеному законом. Фінансування робіт з розроблення (виготовлення) земельпорядної документації та її експертизи здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів або за рахунок коштів особи, яка подала пропозицію про здійснення ДПП. Документально підтверджені витрати, здійснені державним партнером та (або) особою, яка подала пропозицію про здійснення ДПП, на розроблення (виготовлення) документації із землеустрою та її експертизу, відшкодовуються приватним партнером відповідно до умов договору, укладеного в рамках ДПП. Порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельними ділянками зазначаються в умовах конкурсу з визначення приватного партнера для укладення договору в рамках ДПП.

Стаття 9 закону України «Про державно-приватне партнерство» визначає, що фінансування проектів ДПП може здійснюватися за рахунок: фінансових ресурсів приватного партнера; фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку; коштів державного та місцевих бюджетів; інших джерел, не заборонених законодавством.

Процедура прийняття рішення про здійснення ДПП регламентується статтями 10–13 закону «Про державно-приватне партнерство». Пропозиції щодо можливого об'єкту та предмету ДПП готуються відповідними органами виконавчої влади (щодо об'єктів державної власності), органами місцевого самоврядування (щодо об'єктів комунальної власності), уповноваженими Радою міністрів АРК органом (щодо об'єктів АРК) або суб'єктом (суб'єктами) підприємництва, який згідно із діючим законодавством у подальшому може виступати приватним партнером.

Органи влади проводять аналіз ефективності здійснення ДПП. Основними питаннями, що підлягають розгляду на окремих етапах аналізу є: 1) детальне обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП; 2) порівняння основних показників реалізації проекту із залученням приватного партнера та без такого залучення; 3) виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінка та визначення форми управління ризиками; 4) визначення форми реалізації ДПП.

Прийнята «Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними», що затверджена постановою КМУ №232 від 16.02.2011 року передбачає дослідження тільки ризиків, пов'язаних з реалізацією самого проекту, зокрема тих, що: 1) пов'язані з впливом зовнішніх обставин, що не залежать від волі партнерів; 2) політичні; 3) пов'язані з невиконанням партнерами умов договору; 4) комерційні; 5) фінансові; 6) екологічні.

Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках ДПП здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом і регулюється статтями 14-17 закону «Про державно-приватне партнерство».

Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП щодо об'єктів державної, комунальної власності або які належать Автономній Республіці Крим, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Під час прийняття рішення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП визначаються: строк здійснення ДПП, форма його реалізації та основні етапи; державний партнер та об'єкти ДПП; обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні ДПП; граничний строк подання заявок на участь у конкурсі; граничний строк проведення конкурсу з визначення приватного партнера; основні кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; основні критерії визначення переможця конкурсу.

Оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера та наступне оприлюднення інформації про результати конкурсу й їхнього переможця здійснюється шляхом її опублікування в газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» чи офіційному друкованому засобі масової інформації відповідного органу місцевого самоврядування або АРК, якщо державним партнером виступають такі органи, а також розміщення на офіційному веб-сайті державного партнера.

Результати оцінки конкурсних пропозицій учасників конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП не підлягають розголошенню до дня визначення переможця конкурсу, крім випадків, передбачених законом. Орган, що проводив конкурс, зобов'язаний у десятиденний строк з дня визначення переможця конкурсу оприлюднити інформацію та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу.

Укладення договору в рамках ДПП здійснюється органом влади, який прийняв рішення про здійснення державно-приватного партнерства з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера.

Державний партнер в установленому Кабінетом Міністрів України порядку повідомляє про укладення договору в ДПП орган виконавчої влади з питань ДПП, уповноважений на ведення обліку договорів, укладених у рамках ДПП.

У разі істотної зміни обставин, якими сторони керувалися у процесі укладання договору в рамках ДПП, такий договір може бути змінений, доповнений або розірваний за згодою сторін чи в судовому порядку, якщо інше не встановлено договором або не випливає із суті зобов'язання.

Стаття 18 закону «Про державно-приватне партнерство» визначає, що державна підтримка здійснення ДПП може надаватися: шляхом надання державних гарантій, гарантій АРК та місцевого самоврядування; шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами; в інших формах, передбачених законом.

Рішення про надання державної підтримки здійснення ДПП приймається залежно від права власності на об'єкт ДПП відповідно Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом виконавчої влади, органами місцевого самоврядування або Радою міністрів АРК відповідно до закону. Порядок надання державної підтримки встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Для іноземних приватних партнерів, які приймають участь у проектах ДПП в Україні, відповідно до статті 19 закону «Про державно-приватне партнерство» встановлюється національний правовий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, крім випадків, передбачених законом та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Держава гарантує додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП, додержання прав і законних інтересів приватних партнерів (ст.20 закону «Про державно-приватне партнерство»). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність приватних партнерів, пов'язану із здійсненням проекту ДПП, крім випадків, встановлених законом.

У разі якщо ціни (тарифи) на послуги, що надаються у процесі здійснення ДПП, встановлені в розмірі, нижчому від розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання), приватний партнер має право на відшкодування своїх витрат у порядку, встановленому законодавством.

У разі якщо ціни (тарифи) на послуги приватного партнера підлягають державному регулюванню, такі ціни (тарифи) мають включати кошти для компенсації вартості внесених приватним партнером інвестицій (інвестиційну складову), якщо інше не передбачено договором, укладеним у рамках ДПП. Розмір інвестиційної складової має забезпечувати компенсацію протягом строку дії договору витрат приватного партнера на здійснення інвестицій.

До прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках ДПП, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського

порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

У разі прийняття органами державної влади або органами місцевого самоврядування рішень, що порушують права приватних партнерів, збитки, завдані їм внаслідок прийняття таких рішень, підлягають відшкодуванню в повному обсязі. Приватні партнери мають право на відшкодування збитків, завданих їм внаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами своїх обов'язків, передбачених законодавством України, у порядку, встановленому законодавством України.

Відповідно до статті 21 закону «Про державно-приватне партнерство» приватні партнери надають відповідним державним партнерам інформацію про виконання договору, укладеного в рамках ДПП, у порядку та згідно з формою, затвердженими КМУ.

Контроль за виконанням договорів, укладених у рамках ДПП, здійснюють центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом.

До повноважень уповноваженого органу виконавчої влади з питань ДПП згідно статті 22 закону «Про державно-приватне партнерство» належать: організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП; підготовка пропозицій та здійснення заходів щодо формування та реалізації єдиної державної політики у сфері ДПП; проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП; розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню ДПП, вжиття заходів для їх виконання; сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП; сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами; проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ДПП; проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера; проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи; участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП; ведення обліку договорів, укладених у рамках ДПП; подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках ДПП, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів; здійснення інших повноважень, передбачених законом.

Реалізація окремих форм партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу окремих галузях регулюється ще й спеціальними законами, зокрема: «Про концесії» від 16.07.1999 № 997-XIV, «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 № 1039-XIV, «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V, Господарським кодексом України від 16.01.2003 №436-IV, Цивільним Кодексами України від 16.01.2003 № 435-IV та іншими законами і кодексами України (табл. 3.1).

Висновки з даного дослідження. Створення ефективного організаційно-економічного механізму партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу потребує відповідного правового забезпечення. Відсутність чітких правил розробки, прийняття проекту, контролю за його реалізацією, механізму реальної відповідальності державного та приватного партнера за процес реалізації та отримані результати проекту негативно впливають на ефективність партнерських взаємодій держави і приватного бізнесу. З метою подолання зазначених недоліків необхідним вважається розробка відповідних стандартів ДПП.

Список літератури

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1.07.2010 №2404-VI// Офіційний вісник України від 09.08.2010 - 2010 р., № 58, стор. 17, стаття 1988, код акту 52182/2010 (з подальшими змінами і доповненнями).
2. Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12. 1999 №1286-XIV //Відомості Верховної Ради України від 21.01.2000 - 2000 р., № 3, стаття 21
3. Закон України «Про концесії» №997-XIV від 16.07.1999 //Відомості Верховної Ради України від 15.10.1999 - 1999 р., № 41, стаття 372.
4. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 року №147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України від 04.09.1998 - 1998 р., № 34, ст. 228.
5. Постанова КМУ «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» №232 від 16.02.2011 // Офіційний Вісник України 2011, 18 від 18.03.2011, ст. 769.
6. Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах / А.В.Белицкая //Предпринимательское право", 2009, № 2 [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.ppp-russia.ru/analytics/39-belickaaya-av-pravovye-formy-gosudarstvenno.html>.
7. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Электронный ресурс] // Власть. – 2006. – № 7. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/public/public_7.html>.
8. Дерябина М.А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства /М.А.Дерябина. – Доклад подготовлен при финансовой поддержке РГНФ проекты № 06-02-00189а и № 04-02-00131а.
9. Ефимова. Концессии в транспортной инфраструктуре: зарубежный опыт и российская практика / Е.Г.Ефимова // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 2007. Вып. 2. – СПб.: СПбГУ, 2007. – С.115-123.
10. Hodge G. Public Private Partnerships and Legitimacy / Graeme Hodge // [Электронный ресурс] Режим доступа :<http://ssrn.com/abstract=1072363>.

Н.Бондарь

Правовые предпосылки формирования организационно-экономического механизма партнерских взаимодействий государства и частного сектора в Украины

В статье приведена общая характеристика действующей нормативно-правовой базы, регулирующей принципы партнерских взаимодействий государства и частного сектора в Украине

N.Bondar

Legal pre-conditions of forming of organizationally-economic mechanism of partner co-operations of the state and private to the sector of Ukraine

General description over of operating normatively-legal base, which regulates principles of partner co-operations of the state and private sector in Ukraine, is brought in the article.

Одержано 26.06.12