

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Анотація. Розглянуто основні нормативно-правові акти, які регулюють механізм державно-приватного партнерства в Україні. Визначено головні недоліки Закону "Про державно-приватне партнерство".

Аннотация. Рассмотрены основные нормативно-правовые акты, которые регулируют механизм государственно-частного партнерства в Украине. Определены главные недостатки Закона "О государственно-частном партнерстве".

Annotation. In the article basic regulatory-law acts that regulate the public-private partnership mechanism are examined. Main disadvantages of the Law "About public-private partnership" are determined.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестиційний проект, конкурс, законодавче забезпечення.

Відповідно до Конституції України, держава в особі державних органів повинна забезпечити гідне людині існування, яке виявляється у створенні сприятливих умов щодо реалізації основних критеріїв її життєзабезпечення. Тому на сьогодні здійснення суспільно значущих проектів є пріоритетним завданням уряду, спрямованим на дотримання положень Конституції. Проте однією з проблем виконання подібних проектів є значний дефіцит джерел фінансування, які не завжди є в наявності у державі. У світовій практиці варіантом вирішення цієї проблеми є впровадження механізму державно-приватного партнерства. У зв'язку з цим успішність функціонування державно-приватного партнерства потребує збалансованої і чіткої законодавчої бази. Прийнятий 01.07.2010 р. Закон України [1] достатньою мірою не з'ясував механізм діяльності та існування державно-приватного партнерства, а лише акумулював додаткові проблеми та хвилю дорікань і зауважень. Таким чином, наявна правова основа діяльності та існування державно-приватного партнерства не є досконалою і потребує всебічного аналізу, що і зумовлює актуальність обраної теми.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій та законодавче регулювання механізму державно-приватного партнерства розглянуті у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Ребока [1], Сиротюка О. Д. [2], Н. Доценко-Білоус [3], Г. Знаменського [4] та ін.

Аналізуючи положення Закону України "Про державно-приватне партнерство" та його порівняння з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють окремі аспекти взаємодії держави та бізнесових структур, можливо висловити думку, що його основні положення потребують подальшого вдосконалення.

Таким чином, метою даного дослідження є всебічний порівняльний аналіз Закону України "Про державно-приватне партнерство", виявлення його недоліків та окреслення пропозицій щодо їх вирішення, що дасть можливість у подальшому вдосконалити механізм діяльності державно-приватного партнерства в Україні з урахуванням світової практики.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких конкретних дослідницьких завдань: на підставі аналізу виявити недоліки Закону та протиріччя окремих його положень з існуючими нормативно-правовими актами та запропонувати шляхи розв'язання визначених проблем.

Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [5]. Для забезпечення дотримання визначених Законом принципів (ст. 3): рівності партнерів, заборони будь-якої дискримінації прав партнерів, узгодження інтересів з метою отримання взаємної вигоди, справедливого розподілу ризиків – документ передбачає можливість регулювання деяких недостатньо вдосконалених аспектів механізму функціонування державно-приватного партнерства на підставі підзаконних нормативно-правових актів, тому, відповідно до реалізації Закону України, Кабінет Міністрів прийняв: Постанову "Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними" від 16.02.2011 року; Постанову "Порядок надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" від 17.03.2011 року; Постанову "Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим" від 11.04.2011 року; Постанову "Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" від 11.04.2011 року, які доурегулювали деякі проблеми, не враховані Законом.

Проте комплекс нормативно-правових актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, не вирішує всі можливі проблеми, які виникають при впровадженні та реалізації проектів на основі державно-приватного партнерства.

До головних недоліків Закону "Про державно-приватне партнерство" можна віднести:

- некоректність терміна "державно-приватне партнерство" [4]. Термін "державно-приватне партнерство" не є коректним, адже за Конституцією України проголошується рівний розвиток і захист всіх форм власності. Отже, обмеження у вигляді взаємодії капіталу державного та приватного секторів суперечить Основному Закону;

- відсутність вимог до статусу приватного партнера [3]. Згідно з Законом, не розглядається статус приватного партнера і його досвід у реалізації подібних проектів, тобто приватним партнером може бути будь-яке новостворене підприємство, яке може найоптимальніше профінансувати проект. На роль приватного партнера може претендувати навіть спільна діяльність без створення юридичної особи;

- невизначеність мети державно-приватного партнерства, мети та переваг, які отримає приватний партнер від участі у державно-приватному партнерстві [3]. Закон не містить визначення мети державно-приватного партнерства і не розкриває основні привілеї приватного партнера. Якщо припустити, що приватного інвестора цікавить отримання прибутку, прав власності на державне майно або розширення інвестиційних можливостей, то досягнення цих цілей за допомогою державно-приватного партнерства є досить проблематичним.

По-перше, державно-приватне партнерство і отримання прибутку не можуть розглядатися як взаємодоповнюючі процеси. Органам державної влади та місцевого самоврядування не може бути привласнений статус суб'єкта господарювання відповідно до ст. 8 Господарського кодексу України. Отже, враховуючи те, що державний партнер не може розглядатися як суб'єкт господарювання, метою державно-приватного партнерства автоматично не можна вважати отримання прибутку.

По-друге, отримання прав власності на майно у процесі державно-приватного партнерства виключається априорі, бо державно-приватне партнерство не є способом роздержавлення. До того ж, ст. 7 Закону "Про державно-приватне партнерство" виключає можливості придбання бізнесовими структурами прав власності на об'єкти, добудовані чи реконструйовані в процесі державно-приватного партнерства.

По-третє, розширення інвестиційних можливостей також має різноманітні варіанти тлумачення. З одного боку, державно-приватне партнерство гарантує певні поступки приватному партнерові у вигляді неаукціонного отримання прав на земельну ділянку, відповідно до ст. 134 Земельного кодексу, з іншого – виникає низка проблем: орендна плата, неможливість будувати на орендованій землі об'єкти приватної власності; відшкодування витрат державного партнера на розробку документації з землеустрою та експертизу, тобто, чи можливе розширення інвестиційних можливостей за таких умов, є питанням;

- виходячи з вищевказаного, державно-приватне партнерство не може бути визнане як різновид інвестиційної діяльності [3];

- протиріччя у визначенні поняття довгостроковості державно-приватного партнерства [2; 3]. Визначення довгостроковості (5 – 50 років) як термінової ознаки державно-приватного партнерства суперечить Закону України про концесії [6], згідно з яким укладання концесійного договору можливе на період від 10 до 50 років при умові виконання положень, закріплених у договорі. Концесійний договір – основна форма реалізації державно-приватного партнерства. Отже, плутанина у мінімальних строках створює додаткові складнощі у розумінні та впровадженні Закону;

- єдина форма реалізації державно-приватного партнерства – договори. Закон передбачає обмеження форми впровадження державно-приватного партнерства лише формою договору. Це є досить суттєвим гальмуючим моментом, адже досвід Західної Європи передбачає ширший механізм, що допускає використання різних фінансових інструментів, інститутів, а також організаційно-правових об'єднань;

- виділення у двох розділах процедури проведення конкурсу навіть з одним учасником [3]. Подібна підвищена увага до одного аспекту при повному ігноруванні інших є невиправданою;

- відсутність конкретних джерел фінансування проектів на умовах державно-приватного партнерства.

Якщо розглядати Постанови КМУ, то Порядок проведення конкурсу є також недосконалим. Ним не визначено термін подання Міністерством свого висновку до органу, уповноваженого КМУ на прийняття рішення про надання державної підтримки, та термін прийняття КМУ або органом, уповноваженим ним, рішення про надання підтримки. До того ж, на сьогодні бюджет не передбачає витрат, пов'язаних із наданням підтримки при механізмі державно-приватного партнерства, а ці кошти повинні бути передбачені згідно з Постановою.

Для розв'язання виявлених у процесі аналізу недоліків правового регулювання механізму існування та функціонування державно-приватного партнерства можна запропонувати такі варіанти:

- використовувати термін "публічно-приватне партнерство", який є розповсюдженим у більшості європейських країн замість терміна "державно-приватне партнерство";

- чітко визначити статус приватного партнера і додати до суб'єктів державно-приватного партнерства у якості приватних партнерів благодійні товариства та інші неприбуткові організації;

- прописати можливі переваги, які отримає приватний партнер від участі у державно-приватному партнерстві, задля підвищення інвестиційної привабливості проекту;

- розширити форми впровадження державно-приватного партнерства, наприклад використовувати об'єднання підприємств різної форми власності на основі спільних інтересів – у цьому випадку держава має можливість залучити додатковий капітал та не зловживати гарантіями за допомогою випуску фінансових інструментів;

- у якості конкретного джерела фінансування використовувати механізм проектного фінансування за участі банківської системи;

- чітко визначити термін прийняття рішення про надання державної підтримки, внести корективи до бюджету, пов'язані з виділенням коштів на надання державної підтримки.

Отже, законодавче забезпечення державно-приватного партнерства є недосконалим та потребує подальшої переробки. Є два варіанти можливого розвитку нормативно-правової бази щодо державно-приватного партнерства. Перший – скасування Закону "Про державно-приватне партнерство" і більш повне використання Господарського кодексу та Законів "Про Концесії", "Про оренду державного й комунального майна", "Про управління об'єктами державної власності" тощо. Другий – оновлення та доопрацювання Закону "Про державно-приватне партнерство" з розв'язанням усіх виявлених протиріч.

Наук. керівн. Сергієнко В. В.

Література: 1. Ребок В. Державно-приватне партнерство в Україні : підручник / В. Ребок. – К. : Арзінгер, 2009. – 176 с. 2. Сиротюк О. Д. Формування правових засад державно-приватного партнерства: теоретичні проблеми становлення та розвитку [Електронний ресурс] / О. Д. Сиротюк. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Yurnpo/2010_1/110-119.pdf. 3. Доценко-Білоус Н. О. Чи потрібен державі партнер [Електронний ресурс] / Н. О. Доценко-Білоус. – Режим доступу :

<http://www.epravda.com.ua/columns/2011/10/6/300711/>. 4. Знаменський Г. Л. Державно-приватне партнерство : український варіант / Г. Л. Знаменський // Юридичний вісник України. – 2009. – № 39(743). – С. 5–9. 5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С.524. 6. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV зі змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – С.342.