

3. Лужанська Т. Ю. Сільський туризм: історія, сьогодення та перспективи : навч. посіб. / Т. Ю. Лужанська, С. С. Махлинець, Л. І. Тебляшкіна ; за ред. д.геогр.н., проф. І. М. Волошина. – К. : Кондор, 2008. – С. 132.

4. На розвиток туризму на українсько-угорському кордоні ЄС витратив 2,5 млн.євро [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zaholovok.com.ua/

5. Про програму розвитку туризму і курортів у Закарпатській області на 2011 – 2015 роки [Електронний ресурс] : рішення другої сесії Закарпатської обласної ради VI скликання від 16.12.2010 р. № 72. – Режим доступу : www.zakarpatt-rada.gov.ua/

6. Шандор Ф. Туристична галузь [Електронний ресурс] / Ф. Шандор. – Режим доступу : www.zakarpattia.com/.

Надійшла до редколегії 20.10.2014 р.

УДК 351.712

С. М. НАРОЖНИЙ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Проаналізовано нормативно-правові та інституційні засади державно-приватного партнерства в Україні. Визначено основні суперечності та запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, організаційно-правовий механізм державного регулювання, нормативно-правове забезпечення, інституційне забезпечення.

The paper analyzes the legal and institutional framework of public-private partnership in Ukraine. The basic contradictions are identified and ways to improve organizational and legal mechanism for state regulation of public-private partnerships are suggested.

Key words: public-private partnerships, organizational and legal mechanism of state regulation, regulatory support, institutional support.

Державно-приватне партнерство (далі – ДПП) являє собою відносно нове явище у світовому господарстві, яке характеризує процеси розширення

і ускладнення форм взаємодії держави і бізнесу. Воно є одним з основних механізмів розширення ресурсної бази та мобілізації невикористаних резервів для соціально-економічного розвитку, підвищення ефективності управління державною і комунальною власністю. Для того, щоб ДПП стало реальним механізмом інтенсифікації інвестиційних і інноваційних процесів в сучасному вітчизняному економічному просторі, необхідним є формування дієвих механізмів державного регулювання розвитку ДПП. Особливої актуальності набуває розробка ефективного організаційно-правового механізму, який включає чітке та вичерпне законодавче поле та відповідне інституційно-функціональне забезпечення.

Теоретичні та методичні засади розвитку державно-приватного партнерства викликають значний науковий інтерес. Серед вчених, які зробили найбільший внесок у дослідження проблем і перспектив впровадження ДПП, слід виділити В. Гейця, С. Грищенко, Б. Винницького, В. Дем'янишина, О. Кириленко, Д. Ляпіна, А. Мельник, А. Павлюк та ін. Однак, відмічаючи достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики, слід констатувати відсутність системного аналізу організаційно-правового забезпечення розвитку державно-приватного партнерства.

Метою статті є аналіз сучасного стану, визначення основних суперечностей та розробка шляхів вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Відносини у сфері державно-приватного партнерства в Україні регулюються Законом України “Про державно-приватне партнерство”, однак визначення, ознаки ДПП, а також види діяльності, де партнерство може застосовуватися, визначені в законі, є досить широкими та не передбачають зосередження, перш за все, на завданнях, які ставить перед собою публічний сектор.

Так, відповідно до закону, ДПП визначається як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади 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 [1].

До ознак державно-приватного партнерства закон відносить:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;
- тривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передачу приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;
- внесення приватним партнером інвестицій в об’єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

ДПП може застосовуватися у всіх видах діяльності за виключенням тих видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям.

Об'єктами ДПП визначаються об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим. Передача об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, приватному партнеру для виконання умов договору, укладеного в рамках ДПП, не зумовлює перехід права власності на ці об'єкти до приватного партнера. Такі об'єкти підлягають поверненню державному партнеру після припинення дії договору, укладеного в рамках ДПП. Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках ДПП, належить державному партнеру.

Обмеження об'єктів ДПП об'єктами державної та комунальної власності виключає такий розповсюджений у всьому світі вид партнерства, як будівництво приватним партнером на свій ризик та передача державному партнеру об'єктів “під ключ”, з подальшими розрахунками з приватним партнером. Це пов'язано з тим, що об'єкт буде передано у державну або комунальну власність після завершення будівництва. Тобто при укладанні договору у рамках такого виду партнерства відсутній об'єкт державної або комунальної власності, стосовно якого це партнерство відбувається.

Законом передбачаються можливості фінансування ДПП за рахунок:

- фінансових ресурсів приватного партнера;
- фінансових ресурсів, запозичених в установленому порядку,
- коштів державного та місцевих бюджетів;
- інших джерел, не заборонених законодавством [1].

Рішення про здійснення ДПП передбачає низку етапів. Спочатку, органи влади або особи, які можуть бути приватними партнерами, готують пропозиції про здійснення ДПП, які подаються до органу, уповноваженого Кабінетом Міністрів України або на розгляд відповідних місцевих рад в залежності від належності об'єкту ДПП.

Форму подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства та форму техніко-економічного обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства затверджено Наказами Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [2-3].

Наступним етапом є аналіз ефективності здійснення ДПП та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією.

Виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, здійснюється відповідно до методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 р. № 232 [4]. Порядок загального аналізу ефективності здійснення ДПП визначається постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 [5].

Обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП проводиться за результатами аналізу:

– економічних та фінансових показників реалізації партнерства, в тому числі порівняння показників його реалізації із застосуванням ДПП, включаючи прогнозовані витрати та вигоди від його реалізації, з показниками здійснення такої діяльності за інших умов, ніж у рамках державно-приватного партнерства;

– соціальних наслідків реалізації партнерства, включаючи поліпшення якості послуг та рівень забезпечення попиту товарами (роботами і послугами);

– ризиків, пов'язаних з реалізацією партнерства, з урахуванням різних засобів їх розподілу між державним та приватним партнерами і впливу відповідного розподілу ризиків на фінансові зобов'язання державного партнера;

– екологічних наслідків реалізації партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на стан довкілля.

За результатами розгляду пропозицій Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом щодо об'єктів державної власності або місцевими радами щодо комунальної власності протягом двох календарних місяців з дня подання пропозицій про здійснення ДПП приймаються рішення про здійснення ДПП, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера або про недоцільність здійснення такого партнерства.

Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках ДПП здійснюється виключно на конкурсних засадах, крім випадків, передбачених законом. Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП встановлюється постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 [5].

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 державно-приватного партнерства;
- обсяг та форми фінансової участі державного партнера у здійсненні державно-приватного партнерства;
- 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.

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, який прийняв рішення про здійснення ДПП з переможцем конкурсу на умовах, встановлених конкурсом з визначення приватного партнера.

Чинний механізм визначення приватного партнера викликає сумніви в тому, чи буде приватний партнер ініціювати пропозицію про здійснення ДПП, знаючи, що в разі її прийняття буде проводитися конкурс про визначення приватного партнера.

Для реалізації проектів ДПП може надаватися державна підтримка:

– шляхом надання державних гарантій, гарантій Автономної Республіки Крим 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 [6].

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 Автономної Республіки Крим відповідно до закону.

Згідно з цими документами, ще на етапі до підписання угоди про ДПП приватному партнерові потрібно пройти складні процедури узгоджень. Водночас, він не отримує від держави необхідних гарантій щодо виконання з її боку зобов'язань. Згідно із затвердженим порядком спочатку необхідно підписати контракт про ДПП та розпочати його реалізацію, а вже потім держава прийматиме рішення про надання фінансової підтримки, що не відповідає базовій сутності ДПП. Таким чином, якщо приватний партнер укладав договір про здійснення ДПП, розраховуючи на державну підтримку, в разі відмови у державній підтримці, продовження приватним партнером виконання зобов'язань за договором буде збитковими кошти, витрачені на підготовчу роботу не окупляться.

Законодавчо закріплено порядок, який визначає процедуру надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. Згідно з цим порядком, державний партнер готує звіт про виконання договору, що подається до уповноваженого органу виконавчої влади з питань державно-приватного партнерства, який проводить моніторинг, узагальнює та оприлюднює результати здійснення державно-приватного партнерства [7].

Інституційному забезпеченню державного регулювання ДПП теж притаманна низка суперечностей. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства. До його основних завдань віднесено формування та забезпечення реалізації політики у сфері ДПП. Міністерство проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування у сфері ДПП, організовує перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП. Водночас, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України забезпечує реалізацію державної політики у сфері інвестиційної діяльності, ДПП та управління національними проектами, бере участь в укладенні та виконанні договорів концесії, інших договорів, забезпечує розробку та реалізацію проектів ДПП [8]. Окрім того, участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах беруть інші центральні органи виконавчої влади. Також у цьому процесі задіяні місцеві органи влади, які формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління. Така ситуація породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади.

Таким чином, організаційно-правовий механізм державного регулювання розвитку ДПП в Україні функціонує, але має низку недоліків. У цілому нормативно-правова база у сфері держано-приватного партнерства в Україні створена, втім вона є дуже складною, багаторівневою і бюрократизованою, що в умовах високого рівня корупції створює ризики для ефективного використання цього механізму для активізації інвестиційної та інноваційної діяльності. Для системи органів державного управління розвитком ДПП характерно дублювання функцій та відсутність ефективної взаємодії. Вважаємо, що зазначені недоліки є причинами відсутності реальних проектів ДПП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів.

Для удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку ДПП пропонуємо: опрацювати можливість спрощення законодавчо-нормативної бази ДПП; законодавчо визначити ДПП як залучення ресурсів приватного сектору для задоволення громадських потреб, які відповідно до закону фінансуються за рахунок коштів бюджету, а не лише об'єктів державної або комунальної власності; закріпити законодавчо норми щодо захисту прав приватного партнера; чітко визначити повноваження органів влади, які залучаються на всіх етапах підготовки та реалізації проектів ДПП на державному, регіональному і місцевому рівнях з метою усунення дублювання функцій; визначити органи, які можуть укладати договір ДПП в якості його сторони; створити Центр державно-приватного партнерства при Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України, що втілюватиме проекти з ДПП, в тому числі в рамках реалізації Національних проектів; розробити і затвердити регіональні програми комплексного оновлення основних фондів та розбудови інфраструктури; передбачити у навчальних планах закладів, що готують фахівців для державного та муніципального управління, спеціалізовані курси щодо механізмів ДПП; запровадити програми підвищення кваліфікації працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань впровадження ДПП.

Оскільки однією з важливих невирішених проблем впровадження ДПП є проблема фінансового забезпечення спільних проєктів держави і бізнесу, напрямком подальших досліджень може стати розробка пропозицій щодо вдосконалення фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку ДПП.

Література:

1. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.

2. Наказ Міністерства економічного розвитку та торгівлі України “Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства” від 16.08.2011 р. № 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

3. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства” від 27.02.2012 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов’язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними” від 16.02.2011 р. № 232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об’єктів державної, комунальної власності та об’єктів або які належать Автономній Республіці Крим” від 11.04.2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17.03.2011 р. № 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства” від 09.02.2011 р. № 81 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukraine.com>.

8. Павлюк А. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / А. Павлюк, Д. Ляпін ; Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.