

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 353.45:621

О.О. Бутник

кандидат наук з державного управління, доцент
Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: РИЗИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті визначено головні аспекти створення привабливих основ державно-приватного партнерства. Досліджено ключові принципи сучасного концесійного законодавства. Проаналізовано основні причини, що заважають успішному розвитку державно-приватного партнерства. Запропоновано заходи з удосконалення концесійного законодавства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестор, ризики, принципи концесійного законодавства.

I. Вступ

Розвиток інфраструктури традиційно фінансується державою, оскільки донедавна в Україні не було стійкої нормативної бази для участі приватного сектора у фінансуванні розвитку інфраструктури. Хоча суспільні потреби випереджають можливості бюджету й необхідність альтернативного фінансування є очевидною, приватні оператори, як і раніше, стикаються із серйозними ризиками вкладення своїх фінансових коштів. Проте останнім часом з'явилися різні моделі фінансування так званих публічно значущих проектів і змішані (гібридні) структури. Вони націлені на забезпечення участі в проектах приватного сектора. Їх поява зумовлює створення законодавчої основи рівноправного і взаємовигідного співробітництва між державним і приватним сектором.

Аналіз ступеня розробленості проблеми спирається як на дослідження змісту, структури, моделей партнерських відносин держави та бізнесу (праці В. Албеди, А. Андрущенко, В. Варнавської, В. Гостеніної, В. Давиденко, В. Жукова, Х. Йонга, Р. Кнаака, А. Колота, В. Комаровського, Д. Неліпи, О. Нетеребського, В. Новикова, Ю. Одегова, Ю. Ольсевича, Г. Осового, О. Садової, Г. Семігіна, А. Сіленко, В. Смолькова, А. Федуліна, В. Цви́ха, М. Черниш, М. Шевченка, В. Якуніна та ін.), так і на широке коло наукових праць, присвячених методологічним, організаційним, нормативно-правовим, аксіологічним, праксеологічним аспектам державного управління, зокрема Б. Адамова, В. Бакуменка, З. Баумана, Л. Беззубко, В. Буреги, Д. Гелбрейта, Р. Дарен-

дорфа, А. Дегтяра, М. Долішнього, О. Оболенського, В. Огаренка, О. Осауленка, О. Поважного, С. Поважного, Б. Райзберга, Х. Рейні, Д. Садлера, О. Тоффлера, У. Хаттона, С. Хірдімана, Й. Шумпетера та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити головні аспекти створення привабливих основ державно-приватного партнерства; дослідити ключові принципи сучасного концесійного законодавства; проаналізувати основні причини, що заважають успішному розвитку державно-приватного партнерства; запропонувати заходи з удосконалення концесійного законодавства.

III. Результати

Держава відіграє найважливішу роль у створенні умов для успішного втілення програми державно-приватного партнерства: з удосконалення законодавства, створення спеціальних інститутів на підтримку ДПП і розробки механізмів фінансової підтримки. Це необхідно для оптимального розподілу ризиків між державними та приватними партнерами, що в результаті знизить вартість проекту для платників податків і споживачів.

Водночас, для того, щоб приватний сектор зацікавився інвестуванням у транспортні, муніципальні та інші проекти соціально значущої інфраструктури, необхідно на законодавчому рівні забезпечити так звані нормальні умови ведення бізнесу, за яких ризики інвестора зводяться до комерційно розумних і прийнятних, таких, які забезпечують учасникам довгострокові взаємовигідні відносини та збалансований розподіл ризиків і доходів, що не в останню чергу цікавить і хвилює інвесторів. Регулярні дослідження, що

проводяться ЄБРР, показали, що при прийнятті інвестиційних рішень інвестори ставлять регулятивні/юридичні ризики як першочергові. Ці ризики інвесторами ставляться вище від макроекономічних, валютних, політичних ризиків. Тому зупинимося більш детально саме на законодавчих аспектах приватного фінансування інфраструктури як важливих засадах ефективності участі приватного сектора в "публічних" проектах [6, с. 81].

Розглянемо спочатку загальні принципи, що лежать в основі законодавчого забезпечення нормального ведення бізнесу, а потім конкретні проблеми поточного законодавства та пропозиції щодо їх вирішення.

У 2003 р. для підвищення ефективності роботи державно-приватного партнерства Європейською комісією було проведено дослідження юридичних ризиків, що дало змогу ідентифікувати й сформулювати 26 правових ризиків. Не висвітлюючи детально ризики, хотілося б зупинитися на принципах сучасного концесійного законодавства. На сайті ЄБРР є сторінка, присвячена концесіям та державно-приватному партнерству. Один з документів цієї сторінки називається "Основні принципи сучасного концесійного законодавства". На наш погляд, можна виділити ряд положень, які є основними і повинні відобразитися в ідеальному концесійному режимі. Розглянемо найважливіші з них:

1. Законодавство має бути зрозумілим, чітким, не повинно містити двояких формулювань, які дозволяють тлумачити закони по-різному, що може в подальшому призвести до виникнення не лише незрозуміння, а й серйозних фінансових розбіжностей. Крім того, законодавство має бути стабільним, передбачуваним, справедливим і гнучким.

2. Стабільність необхідна як інвестору, так і публічному (державному) сектору, бо часто мінливе законодавство ускладнює договірні відносини, що не може не позначитися на довірі приватного інвестора. Втрата довіри, у свою чергу, негативно впливає на прийняття інвестиційних рішень, а значить, відштовхує приватний сектор від участі в подальших проектах [7, с. 38].

3. Передбачуваність, зокрема, щодо наслідків невиконання або неналежного виконання зобов'язань, а також законодавче регулювання державно-приватного партнерства: ризики та перспективи розвитку пов'язаних із цим санкцій – такий необхідний елемент сучасного законодавства про концесії, як і стабільність, що безпосередньо впливає на прийняття інвестиційних рішень.

4. Справедливість. Наприклад, при проведенні конкурсу з концесії або щодо компенсації в разі порушення однією зі сторін договірних зобов'язань – украй важливий

аспект, значення якого навряд чи необхідно пояснювати більш ретельно.

Крім законодавчого поля, є бажаним цілий ряд інших заходів і навіть комплексна програма для того, щоб ДПП ефективно працювало в будь-якій сфері. Серед найбільш істотних перешкод успішному розвитку ДПП на сьогодні відзначимо такі [4, с. 14]: по-перше, це відсутність чіткої концепції розвитку та підтримки ДПП, яка повинна бути зрозумілою і, в ідеалі, опублікована у вигляді резолюції уряду країни, наприклад, указу, декрету або протоколу засідання з додаванням схваленого документа. Тобто у вигляді довгострокового та відкритого/публічного документа, який забезпечує його стабільність. Оприлюднення своїх планів у засобах масової інформації в подальшому дозволить владі не лише уникнути непродуманих помилок, але й залучити спеціалістів до обговорення проекту, тим самим, вислухати і проаналізувати всі варіанти, застерегти від непередбачених сюрпризів. Такого на сьогодні немає. Закон України "Про інститути спільного інвестування", що має набути чинності у 2014 р., якоюсь мірою можна взяти за концепцію розвитку ДПП, тож цей недолік можна вважати усунутим, але лише частково. По-друге, це наявність на сьогодні не цілком адекватного законодавства. По-третє, необхідно скласти чітку програму заходів, які уряд вважає необхідними для досягнення своїх завдань. Програма включає не тільки нормативно-правову базу, а й економічні розрахунки їх обґрунтування та терміни виконання. По-четверте, скоординованість дій учасників процесу. По-п'яте, крім концептуальних, стратегічних завдань і наявності чіткого законодавства, необхідно мати інституціональну інфраструктуру для забезпечення функціонування ДПП на практиці.

Ще один важливий чинник – значний ризик корупції й різних зловживань і свавілля, що є великою перешкодою для розвитку приватного фінансування не тільки в регіонах, а й на рівні державних проектів. Крім цього, ще одним аспектом у ряді необхідних елементів програми розвитку державно-приватного партнерства є підготовка кадрів на всіх рівнях, а також роз'яснювальна кампанія про ДПП у засобах масової інформації [8, с. 323].

В Україні державно-приватне партнерство здійснюється відповідно до законопроекту "Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами" від 16.10.2009 р. № 5239. Відповідно до цього закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції, інші договори [2].

Концесія, на думку багатьох фахівців, є найбільш перспективною моделлю реалізації проектів ДПП. Саме концесії дуже активно

використовуються в реальному секторі економіки в зарубіжних країнах.

Відмінність концесії в тому, що бізнес-партнер зобов'язується інвестувати кошти в проект, і створити його з нуля, розвивати і отримувати дохід, тоді як об'єкт концесії залишається в держвласності. У багатьох країнах ця форма господарювання випереджає всі інші

форми партнерства за кількістю трансакцій, обсягом залучених приватних інвестицій, іншими важливими економічними показниками.

У таблиці подано порівняння трьох виділених нами форм державно-приватного партнерства на підставі критеріїв, які, на наш погляд, значною мірою відбивають суть кожної з форм.

Таблиця

Характеристика форм державно-приватного партнерства

Критерії	Форми державно-приватного партнерства		
	Проста контрактна	Комплексна контрактна (концесія)	"Об'єднання"
Власність на активи	Переважно державна	Змішана (приватна на час реалізації проекту)	Приватна і державна
Кількість переданих функцій	Одна	Кілька	Кілька
Експлуатація і технічне обслуговування	Приватний і державний сектори	Приватний сектор	Приватний сектор
Фінансування	Державне	Державне і приватне	Державне і приватне
Тривалість	1–5 років	До 30 років	Безстроково
Ризики	Держава	Приватний і державний сектори	Приватний і державний сектори
Вид договору	Контракт на виконання будь-якої діяльності	Концесійна угода (комплекс договорів)	Кооперативний договір

Оцінюючи форми співпраці державного й приватного секторів у період з 1996–2011 рр. в країнах, що розвиваються, треба сказати, що з 1097 проектів 594 реалізовані або реалізуються у вигляді концесій, що становить 52% від загального числа проектів. За обсягом інвестицій у проекти цей показник ще вищий – 54%, з 210 272 млн дол. інвестиції в проекти з формою "концесія" – 109 449 млн дол. [1, с. 111].

Великий інтерес становить концесія для України, але ця форма партнерства держави і бізнесу не могла набути поширення через відсутність спеціального законодавства, що регулює концесійні угоди. Зараз цю перешкоду успішно усунуто, оскільки прийнято Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997-XIV. Найголовніший недолік цього Закону полягає в його державній спрямованості [3]. Закон досить добре захищає інтереси держави, але фактично ігнорує економічні інтереси приватного інвестора.

Було внесено поправки до Закону "Про концесії". Його нова редакція більшою мірою враховує інтереси приватного бізнесу. Основними істотними змінами, на наш погляд, є:

- закріплення прав власності концесіонера на продукцію й доходи, що отримуються їм за концесійною угодою;
- встановлення можливості стягувати плату за концесійною угодою;
- встановлення можливості передавати концесіонерів для виконання угоди не лише земельну ділянку, але й право користування ділянками надр, водними об'єктами;
- відміна обов'язкової концесійної плати за певних умов.

Напевно, і нова редакція закону не є ідеальною і не може повною мірою дати відповіді на всі запитання щодо врегулювання відносин між концесіонером і концесіонером у межах концесійної угоди. Проте ми вважаємо, що незважаючи на недоліки законодавства, відмовлятися від цієї форми партнерства не можна. На це є як мінімум три причини:

- по-перше, концесії активно використовувалися як елемент економічної політики української держави й показали високу результативність. Тобто нашою державою вже накопичено хоча й невеликий, але свій досвід;
- по-друге, вони актуальні для України й сьогодні. Пошук шляхів подальшого роздержавлення в країні останніми роками здійснюється вкрай тяжко та непослідовно. Держава відчуває гостру потребу в науково обґрунтованих підходах до реформування;
- третє, будучи міжнародно визнаною формою залучення іноземних інвестицій в економіку, концесії можуть стати стратегічною основою припливу капіталу в Україну [5, с. 12].

Недолік концесії полягає й у тому, що об'єкти інфраструктури мають тривалі строки окупності і повернення інвестицій. Складність проведення розрахунків на тривалий термін по концесійних об'єктах викликає неточності, що призводить до підвищення ризиків невиконання умов концесії.

IV. Висновки

З метою подальшого розвитку державно-приватного партнерства актуальним є впровадження таких заходів.

1. Всебічна підготовка проектів ДПП за допомогою кваліфікованих консультантів,

що вимагає виділення на ці цілі ресурсів як на державному, так і місцевому рівні. Слід розглянути можливість більш широкого використання державних коштів на ці цілі або створення інших гнучких джерел.

2. Забезпечення прийнятності умов для залучення фінансування і можливості застави прав щодо концесії. З різних причин це положення було викреслено з проектів законів і на сьогодні заставу прав за концесіями не дозволено, а це дуже серйозно обмежує можливості тих чи інших форм приватного фінансування. Необхідно продовжити роботу з посилення й розширення пакета забезпечення, який може бути надано кредиторам. Необхідні відповідні зміни в законодавстві, що уможливають заставу/переуступку прав вимоги та переведення боргу (заміна концесіонера) за концесійною угодою до завершення будівництва об'єкта, а також запоруку рахунків.

3. Закріплення положення законодавства, яке дозволяє пряму угоду між кредитором і концесіонером та право кредиторів на пряме управління у разі невиконання зобов'язань концесіонером.

4. Розробка змін до Бюджетного кодексу та Закону "Про концесії", інших нормативних актів України, що визначають і гарантують компенсацію концесіонеру у зв'язку з виникненням додаткових витрат при реалізації концесійних проектів, що не враховані в паспорті відповідного проекту.

5. Вдосконалення правил проведення концесійних конкурсів з метою підвищення конкуренції та розширення складу учасників конкурсів. Проблеми сьогодення включають, зокрема, недостатню кількість або повну відсутність якісних критеріїв, відсутність перекваліфікації, процедури "конкурентного діалогу".

Список використаної літератури

1. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11. – С. 111–113.
2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>.
3. Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14>.
4. Запатрина І.В. Потенціал публично-частного партнерства для розвиваючихся економік / І.В. Запатрина. – К.: Изд. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.
5. Папп Н.В. Інструменти державно-приватного партнерства / Н.В. Папп // Сталий розвиток економіки: всеукраїнський науково-виробничий журнал – 2010. – С. 109.
6. Пильтяй О.В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитком: монографія / О.В. Пильтяй. – К.: КНТЕУ, 2010. – 392 с.
7. Сосновський А.О. Партнерство державного та приватного секторів як ефективний метод реалізації проектів з розвитку інфраструктури / А.О. Сосновський // Вісник МНТУ. Серія Економіка. – 2010. – № 1. – С. 38–48.
8. Яковлев П.А. Государственно-частное партнерство: анализ международного опыта и перспектив / П.А. Яковлев // Коммунальное хозяйство городов: науч.-тех. сб. – К.: Техника, 2010. – № 92. – С. 323–331.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2013.

Бутник Е.А. Законодательное регулирование государственно-частного партнерства: риски и перспективы развития

В статье определены главные аспекты создания привлекательных основ государственно-частного партнерства. Исследованы ключевые принципы современного концессионного законодательства. Проанализированы основные причины, мешающие успешному развитию государственно-частного партнерства. Предложены средства усовершенствования концессионного законодательства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестор, риски, принципы концессионного законодательства.

Butnyk O. The Legislative Regulation of Private Public Partnership: Risks and Perspectives of Development

The state plays a crucial role in creating the conditions for the successful implementation of a private public partnerships: in the improvement of legislation, the establishment of special institutions to support the PPP and the development of mechanisms of financial support.

It is necessary for optimal risk sharing between public and private partners. The most important principles of modern concession legislation are: clarity, predictability, stability and justice.

A public-private partnership is accordance in Ukraine with the law "On the General Principles of interaction between state and private partners". In accordance with this Law and other legislative acts

of Ukraine may be awarded contracts for the concession, joint venture, production sharing and other contracts.

To further the development of public-private partnership is urgent implementation of these measures:

- comprehensive preparation of PPP projects through qualified consultants require the allocation of resources for these purposes, both at the state and local level. Consideration should be given greater use of public funds for these purposes or create other flexible sources;
- eligibility conditions for attracting funding and the possibility of collateral rights on the concession; It is advisable to consolidate the provisions of the legislation which allows a direct agreement between the creditor and the grantor and the right of creditors to direct management in case of an obligation concessionaire;
- failure of long-term budgeting;
- problems of transparency of procedures. It is necessary to improve rules of concession bidding in order to increase competition and enlargement of the competition. The problems today include, underweight or complete lack of qualitative criteria , no retraining procedures “competitive dialogue”.

Key words: public-private partnership, the investor, the risks, the principles of concession legislation.