

Електронний додаток до матеріалів
Міжнародної науково-практичної конференції

**СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ
РОЗВИТОК УКРАЇНИ ТА ЇЇ
РЕГІОНІВ:
ПРОБЛЕМИ НАУКИ ТА ПРАКТИКИ**

присвячена видатному українському економісту,
Нобелівському лауреату
Семену Кузнецю

Тези доповідей

23 – 24 травня 2014 року
м. Харків

Харків
2014

*Рекомендовано на засіданні вченої ради Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України (протокол № 5 від 13.05.2014 р.);
вченої ради Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця (протокол № 9 від 22.04.2014 р.)*

Рецензенти: **Благун І. С.** – д. е. н., проф., зав. кафедри економічної кібернетики Прикарпатського національного університету (м. Івано-Франківськ);
Христиановський В. В. – д. е. н., проф., Донецький національний університет;
Ковальчук К. Ф. – д. е. н., проф., Національна металургійна академія України
(м. Дніпропетровськ)

Електронний додаток до матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики:»

23 – 24 травня 2014 року. Тези доповідей учасників конференції

У виданні зібрано матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики», в яких розглядаються сучасні проблеми формування стратегії соціально-економічного розвитку країни та її регіонів, інституційної підтримки національного та регіонального розвитку, соціальної політики, статистичного моделювання соціально-економічного розвитку. Невідомою частиною цього видання є збірка тез доповідей учасників конференції на електронному носії.

Видання рекомендовано науковцям, аспірантам, студентам економічних спеціальностей і фахівцям-практикам, які займаються вирішенням питань соціально-економічного розвитку країни та окремих регіонів.

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Тищенко Вікторія Федорівна, канд. екон. наук, доцент, докторант, Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця, E-mail: vf_hneu@ukr.net

Актуальність досліджень нормативно-правових засад функціонування такої форми співробітництва обумовлена неоднозначністю сприйняття цього соціального явища в нашій країні. Діюче сьогодні нормативно-правове забезпечення, покликане контролювати процес ППП в Україні, хоча і є численним, але далеко від ідеального, розпорошено по низці законодавчих актів і вимагає внесення істотних змін. Крім законів [1 – 3], окремі питання розвитку ППП регулюються постановами та розпорядженнями КМУ, положеннями та наказами центральних органів виконавчої влади, рішеннями місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз існуючої нормативно-правової бази у сфері публічно-приватного партнерства в Україні виявив такі основні недоліки:

- ▷ на теренах СНД переважно використовується термін «державно-приватне партнерство (ДПП)» (наприклад: Російська Федерація, Казахстан), що вплинуло й на визначення його в Україні. Саме цей термін було закріплено у ЗУ «Про державно-приватне партнерство» [1] (далі – Закон), що значною мірою звужує сутність цього поняття. ДПП передбачає об'єктом співробітництва, по суті, майно, що перебуває в державній або комунальній власності чи належить АРК. У зв'язку із цим дещо неузгодженим виглядає вживання терміна «державний» як ключової характеристики такого партнерства, адже органи місцевого самоврядування за Конституцією України від 28.06.1996 р. не входять до складу органів державної влади. Указане не може не позначатися на правовому режимі державної та комунальної власності як самостійних форм власності, що отримало визнання як на рівні конституційно-правових норм;

- ▷ аналіз чинного Закону і прийнятих відповідних актів дає можливість зробити висновок про ігнорування інтересів економічної конкуренції, так як про неї в зазначеному Законі навіть не згадується за одночасної відсутності в антимонопольно-конкурентному законодавстві будь-яких положень про ППП;
- ▷ паралельно з ГК України і спеціальними законами, які містять майже всі рамкові положення, вказані в Законі, останній приймається з таким же призначенням - бути рамковим. Але він не придатний для того, щоб на його основі вносити зміни в нормативну базу, у тому числі - у спеціальне законодавство. Закон в деяких аспектах суперечить вже існуючим та діючим в Україні нормативним документам, виявлені протиріччя підкреслюють відсутність логічного підсумку у процесі законодавчого закріплення механізму ППП;
- ▷ міжнародні документи та загальновизнані стандарти правового регулювання відносин у сфері ППП виходять з того, що в рамках ППП реалізуються не просто інфраструктурні проекти, а тільки ті, які мають важливе соціальне значення. Світовий досвід показує, що обмеження державою кількості сфер і форм реалізації ППП дозволяє ефективніше використовувати державні ресурси і спрямовувати їх на вирішення найбільш гострих проблем.

У той же час Закон досить широко визначає сфери такого партнерства: окрім сфер безпосередньо соціальної інфраструктури, дозволяється використання ППП і в сферах, які важко віднести до соціальної інфраструктури (розвідка родовищ корисних копалин, їх видобуток, виробництво і постачання тепла; поставка природного газу тощо). Більш того – Закон взагалі не містить вичерпного переліку сфер застосування ППП. Поряд з цим, Закон не включає до пріоритетних сфер застосування ППП сферу освіти, інформаційно-комунікаційних технологій та інноваційної діяльності, хоча й не забороняє такого використання;

- ▷ також слід акцентувати увагу на такому протиріччі: згідно ст. 325–327 Цивільного кодексу в Україні визнається приватна, державна та комунальна форми власності, а згідно Закону (ст. 1) державними партнерами визначені Україна, АРК та територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самовряду-

вання, тобто, комунальна форма власності віднесена до державної. Що є за своєю суттю некоректним і потребує подальших змін;

- ▶ згідно з Законом «ДПП може застосовуватися в інших сферах діяльності, крім видів господарської діяльності, які відповідно до закону дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам та організаціям». Але на практиці, доволі часто саме такі види господарської діяльності потребують значних фінансових, управлінських та інших видів ресурсів, які можуть бути залучені за допомогою ДПП;
- ▶ у Законі переважно згадуються договірні форми здійснення партнерства. Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 5 Закону до них віднесено: договори про концесію, спільну діяльність, інші договори. Як можна побачити, на першому місці серед договірних форм здійснення публічно-приватного партнерства знаходиться договір концесії. І це не дивно, оскільки саме цей господарський інститут, як свідчить зарубіжна практика правозастосування, демонструє високий рівень ефективності від реалізації інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства. При цьому, процедури укладення концесійних договорів у рамках спеціального концесійного законодавства досить сильно відрізняються від процедур, передбачених для укладення подібного виду договорів в рамках Закону. Склалася парадоксальна ситуація, при якій концесійні договори можуть бути не кваліфіковані як ППП.
- ▶ у Бюджетному кодексі України відсутні норми про гарантування компенсації збитків приватного партнера, пов'язаних з невиконанням державою (публічним партнером) зобов'язань за договорами ППП, відшкодування різниці в тарифах; відсутність гарантій виконання державним партнером фінансових зобов'язань за проектами ППП на весь термін їх реалізації у зв'язку з щорічним затвердженням бюджету і коригуванням бюджетних програм; відсутність податкових і митних пільг для реалізації проектів;
- ▶ невід'ємною частиною системи публічно-приватного партнерства є механізми державного управління і регулювання. Відповідно до статті 10 Закону пропозиції про здійснення державно-приватного

партнерства щодо об'єктів державної власності подаються органу, уповноваженому КМУ. При цьому існує певна нечіткість законодавства у питанні визначення цього органу. Так, спеціально уповноваженим органом з питань ППП є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (підпункти 1, 3 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), а Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами забезпечує реалізацію державної політики у сфері ДПП, розробку і реалізацію таких проектів (пункт 4 Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України). Однак обидва органи займаються цими питаннями не на підставі рішення КМУ (як зазначено в Законі), а в силу Указів Президента. Крім цього, інші центральні органи виконавчої влади також беруть участь у реалізації політики ДПП у відповідних сферах. У свою чергу, місцеві органи влади формують і забезпечують реалізацію політики розвитку ДПП на відповідному рівні управління. Існуюча структура керування ППП породжує дублювання функцій та виникнення суперечностей між органами влади, заплаує потенційного приватного партнера, що свідчить про необхідність чіткого врегулювання цих питань.

Перелічені вище недоліки та виявлені суперечності між рядом Законів та підзаконних актів є серйозним стримуючим чинником на шляху залучення приватного капіталу до фінансування об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури. Можна стверджувати, що це є одним із чинників відсутності реальних проектів ППП, незважаючи на значну зацікавленість з боку потенційних приватних партнерів. З метою усунення виявлених суперечностей пропонуємо внести наступні поправки у існуючі законодавчі акти:

- ▶ у ст. 4 Закону – «Сфери застосування державно-приватного партнерства»: чіткіше сформулювати перелік можливих сфер застосування публічно-приватного партнерства з урахування їх тісного зв'язку з об'єктами соціальної інфраструктури; додати такі важливі сфери соціальної діяльності для України як: інновації, освіта та інформаційно-комунікативні технології. Визначення зазначених

сфер в якості національних пріоритетів України обумовлено тим фактом, що основним джерелом економічного зростання в будь-якій країні є конкурентоспроможні компанії;

- ▷ в Законі термін «державно-приватне партнерство» замінити терміном «публічно-приватне партнерство». Це дозволить органам місцевого самоврядування також стати повноправним суб'єктом таких відносин;
- ▷ законодавче закріпити господарську діяльність як можливу сферу застосування публічно-приватного партнерства;
- ▷ усунути суперечності у ЗУ «Про державно-приватне партнерство» № 2404 – VI [1] та ЗУ «Про концесії» [2] № 997-14 стосовно механізму використання договорів про концесії як форми публічно-приватного партнерства;
- ▷ чітко прописати перелік можливих форм партнерства у Законі з метою усунення двозначності між іншими підзаконними актами;
- ▷ внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо закріплення норм про гарантування компенсації збитків приватного та публічного партнерів в процесі реалізації проектів на засадах ППП, що дозволить знизити ризиковість цієї форми партнерства.

Поетапне вирішення зазначених питань дозволить підвищити ефективність застосування публічно-приватного партнерства в Україні та посилить зацікавленість інвесторів і кредиторів до участі у проектах на засадах ППП.

Література

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – ст. 524
2. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 41. – ст. 372
3. Про оренду державного й комунального майна: Закон України від 10.04.1992 № 2269-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – N 30. – ст.416

