

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У СФЕРУ КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

LEGAL REGULATION OF INVESTMENT ATTRACTION IN THE SPHERE OF COMMON ECONOMY ON THE BASIS OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

Манзюк В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Заборовський В.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного права та процесу юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена висвітленню питання правового регулювання розвитку партнерських відносин за участю органів місцевого самоврядування. Виділено загальні ознаки державно-приватного партнерства та акцентовано увагу на характерних рисах партнерських відносин на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування. Визначено проблемні аспекти правового регулювання залучення інвестицій у сферу комунального господарства на засадах державно-приватного партнерства та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, комунальне господарство, інвестиції, органи місцевого самоврядування, партнерські відносини.

Статья посвящена рассмотрению вопросов правового регулирования развития партнерских отношений с участием органов местного самоуправления. Выделены общие признаки государственно-частного партнерства, акцентировано внимание на характерных чертах партнерских отношений на местном уровне с участием органов местного самоуправления. Определены проблемные аспекты правового регулирования привлечения инвестиций в сферу коммунального хозяйства на принципах государственно-частного партнерства, предложены пути их разрешения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, коммунальное хозяйство, инвестиции, органы местного самоуправления, партнерские отношения.

The article is devoted to the issue of legal regulation of the development of partnership with the participation of local self-government bodies. The general features of public-private partnership are highlighted and attention is focused on the characteristic features of partnership at the local level with participation of local self-government bodies. The problematic aspects of legal regulation of attraction of investments into the sphere of public utilities are determined on the basis of public-private partnership, and ways of their solution are proposed.

Key words: public-private partnership, communal economy, investments, local self-government bodies, partnership relations.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми дослідження зумовлена тим, що в сьогоденних реаліях комунальний сектор багатьох регіонів нашої держави перебуває у стані кризи, оскільки основні фонди всієї комунальної інфраструктури зношені більш ніж на 90%, а в місцевих бюджетах недостатньо коштів не тільки для їх відновлення, але й навіть на їх утримання. У зв'язку із чим із кожним роком, незважаючи на підвищення цін на всі комунальні послуги та розмір різного роду платежів до місцевих бюджетів та фондів, соціально-економічний стан регіонів України поступово знижується, та виникає необхідність вирішення назрілих проблем шляхом залучення інвестицій на партнерських засадах.

Тож наявна застарілість матеріально-технічної бази та недостатність фінансування комунальної сфери зумовлює необхідність розроблення та впровадження різноманітних форм та способів залучення приватних коштів та стимулювання інвестування до вказаної сфери, одним із досить ефективних засобів

чого є державно-приватне партнерство, врегульоване однойменним Законом України.

Стан дослідження. У цілому питання участі органів місцевого самоврядування у відносинах державно-приватного партнерства, розвитку окремих сфер комунальної інфраструктури, з використанням окремих договірних форм залучення інвестицій, отримали відображення в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме: М.С. Айрапетян [1], О.М. Вінник [2], Р.А. Джабраїлова, В.А. Устименка [3] та ін. У той же час недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з визначенням пріоритетних напрямів розвитку державно-приватного партнерства як засобу залучення інвестицій у сферу комунального господарства.

У зв'язку із цим метою роботи є визначення пріоритетних напрямів правового забезпечення державно-приватного партнерства як засобу залучення інвестицій у сферу комунального господарства.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить і світова практика, і досвід сучасної України, більшого розповсюдження партнерські відносини влади і бізнесу

отримують саме на місцевому рівні, тобто в комунальних відносинах, зокрема в комунальному господарстві.

Зарубіжний досвід застосування такої форми співпраці дає змогу виділити низку загальних ознак державно-приватного партнерства [2], які також притаманні й партнерству на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування, й зумовлюють доцільність її використання на практиці та необхідність спеціального правового регулювання: 1) суспільна необхідність у реалізації складного та довгострокового проекту, для успішного здійснення якого державі чи територіальній громаді бракує можливостей, що й спонукає до встановлення партнерських відносин; 2) участь у партнерстві принаймні двох сторін, одна з яких – держава чи територіальна громада в особі уповноважених органів, друга – представник приватного бізнесу; 3) наявність у сторін державно- (комунально-) приватного партнерства спільної мети та чітко визначеного публічного інтересу певного рівня (загальнодержавного, регіонального, місцевого); 4) партнерський (рівноправний) характер взаємовідносин (хоча і з домінуванням публічних інтересів, що компенсується приватному партнерові шляхом надання йому низки так званих гарантій у процесі реалізації проектів державно- (комунально-) приватного партнерства); 5) об'єднання активів, управлінського досвіду, інших ресурсів учасників державно- (комунально-) приватного партнерства; 6) опосередкування партнерських відносин через правові документи, насамперед, договори (контракти), які укладають на започаткування та в межах державно- (комунально-) приватного партнерства; 6) дотримання принципу справедливості під час розподілу між сторонами ризиків та результатів здійснення партнерства; 7) необхідність захисту інтересів економічної конкуренції з метою попередження монополізації ринку, де узгоджено діють сторони державно- (комунально-) приватного партнерства, зловживань із боку приватних партнерів; 8) регулювання партнерських відносин через систему актів різної галузевої належності.

Слід зауважити, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» [4] та прийняті на його основі інші акти законодавства в цілому врахували зазначені вище загальні ознаки державно- (комунально-) приватного партнерства. У зв'язку із чим на основі ґрунтовного дослідження чинного законодавства України та правового забезпечення державно-приватного партнерства можна виділити характерні риси партнерських відносин на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування:

1) сторонами є публічний партнер як носій інтересів територіальної громади (орган місцевого самоврядування) і приватний партнер (суб'єкт/суб'єкти господарювання) як носій приватних інтересів;

2) кваліфікуючими ознаками такого партнерства, що виділяють його з інших форм співробітництва територіальної громади та приватного бізнесу, є: а) забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі її здійснення публічним партнером без залучення приватного партнера; б) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); в) передача приватному партнеру частини ризиків

у процесі здійснення комунально-приватного партнерства; г) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти комунально-приватного партнерства з джерел, не заборонених законодавством;

3) основним спрямуванням партнерських проектів є: проектування; фінансування; будівництво; відновлення; експлуатація; обслуговування; інші функції, пов'язані з виконанням укладених у рамках партнерства договорів, серед яких особливе місце займає транспорт та житлово-комунальне господарство;

4) принципами партнерських відносин є: рівність перед законом сторін партнерства, узгодження їх інтересів із метою отримання взаємної вигоди; заборона будь-якої їх дискримінації; незмінність протягом усього строку дії договору форми власності об'єктів, переданих публічним партнером приватному партнеру для реалізації проектів державно-приватного партнерства; визнання партнерами прав та обов'язків, передбачених законодавством України та умовами договорів; справедливий розподіл між партнерами ризиків, пов'язаних із виконанням договорів, укладених у рамках партнерських відносин; визначення приватного партнера, як правило, на конкурсних засадах;

5) використання договору як основного правового засобу для опосередкування відносин партнерства із закріпленням у законі відкритого переліку договорів (договір концесії, договір про спільну діяльність, договір про розподіл продукції, договори про державні закупівлі) та ін.;

6) об'єктами партнерства є об'єкти права комунальної власності – як існуючі, що потребують реновації, так і створювані чи придбані об'єкти (крім об'єктів, щодо яких прийнято рішення про приватизацію); право власності на об'єкти партнерства не переходить до приватного партнера; такі об'єкти не можуть бути приватизовані протягом усього строку здійснення комунально-приватного партнерства, а після припинення останнього підлягають поверненню публічному партнеру;

7) організація партнерських відносин включає низку етапів: 1) підготовка ініціатором пропозиції про здійснення партнерства; 2) аналіз ефективності здійснення партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних із його реалізацією, що проводиться уповноваженим органом згідно з встановленим порядком та методикою; 3) обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення партнерства; 4) прийняття рішення про здійснення партнерства, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера уповноваженим органом;

8) конкурентні (як правило) засади визначення приватного партнера в установленому порядку і з урахуванням положень законодавства про договори, які опосередковують партнерські відносини: про концесії, про оренду державного та комунального майна, про угоди про розподіл продукції, про спільну діяльність тощо.

Одночасно слід зауважити, що на нормативному рівні сьогодні відсутнє чітке визначення та окреслення зазначених вище ознак партнерських відносин на

місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування. Проте окремі аспекти комунально-приватного партнерства відображені в Концепції розвитку державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві [5].

Партнерські відносини є взаємовигідною формою співпраці між органами місцевого самоврядування та бізнесом під час реалізації інвестиційних проєктів у соціально-економічній сфері. При цьому серед сфер, де має бути найбільш розповсюджено партнерство, можна назвати такі: транспортна інфраструктура і транспорт загального користування; система комунального господарства, включаючи об'єкти водо-, тепло-, газо- та енергопостачання, водовідведення, очищення стічних вод, перероблення та утилізації (захоронення) побутових відходів, а також об'єкти забезпечення функціонування та благоустрою житлового та нежитлового фонду на території територіальної громади; об'єкти енергопостачання, включаючи енергогенеруючі системи, а також системи передачі і розподілу енергії; об'єкти рухомого та стаціонарного зв'язку і телекомунікацій комунальної форми власності; об'єкти, що використовуються для здійснення медичної, лікувально-профілактичної та іншої діяльності в системі комунальної охорони здоров'я; об'єкти освіти, виховання, культури та інші об'єкти соціально-культурного та соціально-побутового обслуговування; об'єкти, що використовуються для здійснення туризму, рекреації та спорту.

Серед заходів підтримки та розвитку партнерських відносин на місцевому рівні за участю органів місцевого самоврядування можна окреслити такі:

1) закріплення системи дієвих заходів захисту інтересів приватних інвесторів і кредиторів; законодавче закріплення системи договорів про партнерство органів публічної влади з бізнес-структурами в комунальній сфері, а саме: про співпрацю у сфері будівництва, про передачу окремих комунальних повноважень тощо; нормативне встановлення повноважень органів виконавчої влади у взаєминах із бізнес-структурами з відзначенням послідовності вчинення адміністративних дій під час організації та здійснення такого партнерства; встановлення чітких орієнтирів галузей і сфер, в яких допустимо укладення між органами публічної влади та бізнес-структурами договорів у межах партнерства; розроблення та прийняття регіональних актів із підтримки партнерських відносин;

2) інституціональна та інформаційна підтримка, шляхом: виділення системи фінансування контрактів у межах партнерства; створення відповідних консал-

тингових центрів із надання всього комплексу послуг щодо забезпечення необхідною інформацією, підготовки документації для участі в комунально-приватних проєктах, укладання відповідних угод; розповсюдження на офіційних сайтах органів місцевої влади та самоврядування та іншими публічними способами інформації щодо перспектив партнерських відносин влади та бізнесу, відповідних програмних документів тощо;

3) кадрове забезпечення розвитку програм партнерства шляхом залучення високопрофесійних спеціалістів у цій сфері, періодичне навчання працівників, створення прозорих процедур доступу до інституцій та попередження корупції.

Крім цього, вкрай необхідне розроблення концептуальних засад підтримки та розвитку комунально-приватного партнерства, яка буде включати в себе, крім загальних цілей, завдань, принципів, також і систему дієвих механізмів та інструментів.

Висновки. Наразі в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють відносини державно-приватного партнерства, стосовно ж партнерських відносин за участю органів місцевого самоврядування більша частина проблем ще залишається не вирішеною, що негативно впливає на інвестиційні процеси на місцях та призупиняє соціально-економічні процеси розвитку регіонів України. У зв'язку із чим назріла негайна потреба: по-перше, розроблення концептуальних засад державно-приватного партнерства за участю органів місцевого самоврядування; по-друге, прийняття на регіональному рівні спеціальних нормативних актів у сфері такого партнерства, які б закріплювали не тільки договірні форми такого партнерства, але й інституціональні його аспекти; по-третє, врахування досвіду зарубіжних країн та міжнародно-правових вимог під час розроблення низки нормативних актів, зокрема й регіональних, у сфері державно-приватного партнерства.

Із метою вдосконалення механізму державно-приватного партнерства за участю органів місцевого самоврядування слід розробити основоположні засади та програми заходів такого партнерства, в яких чітко визначити поняття та змістовне навантаження партнерських відносин, основоположні принципи, заходи, відповідальність, розподіл доходів та інші питання.

У цілому викладені в даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені в напрямі вдосконалення правового регулювання відносин державно-приватного партнерства за участю органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2009. № 2. С. 35–40.
2. Вінник О.М. Проблеми правового регулювання корпоративних і партнерських відносин: монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. 166 с.
3. Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Проблеми та перспективи впровадження державно-приватного партнерства у відносини у сфері господарювання. *Схід*. 2011. № 1(108). С. 175–178.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
5. Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184-р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 78. Ст. 2650.