

УДК 346.22

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

ВОЛОДИМИР УСТИМЕНКО,*доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, заступник директора з наукової роботи Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк***РУСЛАН ДЖАБРАІЛОВ,***кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк*

У статті розглянуто правове забезпечення відносин державно-приватного партнерства в Україні. Виділено окремі проблеми, які заважають повноцінному впровадженню механізму державно-приватного партнерства в господарські відносини, та запропоновано способи вдосконалення вітчизняного законодавства в цій частині.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, правове забезпечення, господарські відносини.

Постановка проблеми та стан її розробки. Визначальним для правової системи України є сприйняття тези про можливість та необхідність вибудовування відносин між державою та суб'єктами господарювання приватної форми власності на засадах співпраці з метою вирішення нагальних проблем соціально-економічного розвитку держави. Такий механізм поєднання спільних зусиль передбачений у межах державно-приватного партнерства, нормативна регламентація якого отримала формалізацію в Україні у вигляді окремого Закону. Безумовно, це крок уперед у напрямку зближення влади та бізнесу, створення правових передумов для залучення приватного капіталу у сферу публічних інтересів, у зв'язку із чим актуалізується необхідність проведення дослідження окресленого питання.

У цілому проблематиці державно-приватного партнерства приділяється значна увага з боку вчених та практиків. Зокрема, можна виділити праці О. М. Вінник, Г. Л. Знаменського, В. Ф. Попондопуло та ін. Водночас недостатньо дослідженими та такими, що потребують подальшого аналізу, залишаються питання визначення перспектив розвитку державно-приватного партнерства у відносинах, які складаються у сфері господарювання у світлі законодавчих новел.

Метою роботи є розробка пропозицій щодо вдосконалення окремих аспектів правового регулювання відносин державно-приватного партнерства в Україні.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі **завдання:**

1) проаналізовано наукові розробки, вітчизняне та зарубіжне законодавство в контексті досліджуваної тематики;

2) розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Перш за все слід відзначити, що правове регулювання державно-приватного партнерства отримало спочатку галузевий

відтінок, що яскраво засвідчило розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві" (далі - Концепція) від 16.09.2009 р. [1]. У цьому акті наголошувалося на необхідності вживання рішучих заходів зі стимулювання приватної ініціативи у сфері житлово-комунального господарства із використанням відповідних форм державно-приватного партнерства.

При цьому як такого визначення поняття державно-приватного партнерства в Концепції не було наведено, окрім посилання на те, що таке партнерство виступає елементом системи фінансового забезпечення модернізації та відновлення житлового фонду й житлово-комунальної інфраструктури.

Указаний недолік було усунуто із прийняттям Закону України "Про державно-приватне партнерство" (далі - Закон про ДПП) від 01.07.2010 р., у якому зазначається, що державно-приватне партнерство - це 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, установленому цим Законом та іншими законодавчими актами [2].

До ознак державно-приватного партнерства ст. 1 зазначеного Закону відносить:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера;

- довготривалість 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.

Державно-приватне партнерство передбачає об'єктом співробітництва, по суті, майно, що перебуває в державній або комунальній власності чи належить Автономній Республіці Крим. У зв'язку із цим децю неузгодженим виглядає вживання терміна "державний" як ключової характеристики такого партнерства. Адаже доволі усталеним є розуміння держави як учасника відносин у сфері господарювання, від імені якого повноваження здійснюють відповідні органи державної влади. При цьому органи місцевого самоврядування за Конституцією України від 28.06.1996 р. не входять до складу органів державної влади. Указане не може не позначитися на правовому режимі державної та комунальної власності як самостійних форм власності, що отримало визнання як на рівні конституційно-правових норм, так і галузевих актів. Тому цілком обґрунтованими є зауваження Г. Л. Знаменського щодо доцільності закріплення за таким партнерством статусу публічно-приватного [3, с. 7]. Тим більше, зарубіжна правова доктрина виходить із того, що державна та комунальна форми власності в цілому утворюють сферу публічної власності, що пояснюється не тільки їх певною близькістю за своєю правовою природою, але й домінуванням публічного інтересу.

Загалом Закон про ДПП заслуговує на схвалення як перша спроба системного врегулювання відносин, що виникають між державою та суб'єктами господарювання з приводу інвестування в ті галузі економіки, які потребують докорінної модернізації. Звісно, у підсумку таке партнерство, за задумом законодавця, має вирішити низку соціальних питань, пов'язаних із підвищенням якості житлово-комунальних послуг та безпекою життєдіяльності людини. У зв'язку із цим можна погодитися з думкою О. М. Вінник про те, що положення вітчизняного законодавства про державно-приватне партнерство в основному відповідають напрацьованому за кордоном досвіду в цій сфері [4, с. 5].

Водночас, коли стверджується про врахування передових зарубіжних досягнень у сфері правового регулювання державно-приватного партнерства в Україні, принципового значення набуває питання про засоби, через використання яких отримуватиме практичне втілення потенціал такого партнерства. У Законі про ДПП переважно згадуються договірні форми здійснення державно-приватного партнерства. Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 5 Закону про ДПП до них віднесено договори про концесію, спільну діяльність, розподіл продукції тощо.

Як можна побачити, на першому місці серед договірних форм здійснення державно-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. В Україні Закон "Про концесії" був прийнятий у 1999 році та мав би забезпечити залучення інвестицій у державний та комунальний сектори економіки. Утім, і досі договір концесії не отримав широкого використання у відносинах у сфері господарювання. Сьогодні концесію об'єктів права державної та комунальної власності слід розглядати більше як виняток із правил, аніж як усталену практику господарювання в публічному секторі економіки. Існуючі приклади функціонування концесій в окремих містах України (Ар-

темівськ, Бердянськ, Луганськ) є незначними та напевно чи можуть претендувати на репрезентативність.

Недостатній рівень розвитку концесії в Україні можна пояснити впливом цілої низки факторів, серед яких важливе місце посідають нерозвинутість та казуїстичність вітчизняного концесійного законодавства, а також припинення значущості цього правового інституту як засобу досягнення стратегічних цілей держави. Адаже концесію слід розглядати як інструмент господарського планування та реалізації державної економічної політики, на чому автори більш детально зупинялися у попередніх публікаціях [5].

Отже, наразі доводиться констатувати, що досягти високих показників продуктивності від реалізації в Україні державно-приватного партнерства із використанням договору концесії видається вкрай проблематичним завданням. Перспектива розвитку державно-приватного партнерства значною мірою залежить від дієвості та високої ефективності правових засобів, які найбільшою мірою відповідатимуть інтересам сторін такого партнерства.

Указане нашою думкою про необхідність пошуку нових правових інструментів, які б сприяли оптимальному збалансуванню публічних та приватних інтересів суб'єктів державно-приватного партнерства, більш повному досягненню корисного соціально-економічного ефекту у форматі такого партнерства. У зв'язку із цим, прогресивними можна визнати пропозиції О. М. Вінник про доцільність розвитку корпоративної форми державно-приватного партнерства. У своїх міркуваннях дослідниця виходить із можливості об'єднання державним та приватним партнерами капіталу в межах господарського товариства, яке займатиметься реалізацією відповідного проекту, із перспективою залучення додаткових інвестицій від емісії цінних паперів. Відносини між партнерами за такої схеми взаємовідносин можуть бути врегульовані, на думку О. М. Вінник, у межах засновницького договору або договору, що в праві зарубіжних країн отримав назву акціонерної угоди [6, с. 14; 7, с. 53].

Звісно, із часом можуть з'явитися й інші форми організації державно-приватного партнерства, проте ступінь їх ефективності не в останню чергу залежатиме від розвиненості системи державної підтримки та гарантій діяльності приватних партнерів. Відповідно, цьому питанню приділено увагу в розділі V Закону про ДПП. Зокрема, законодавець наголошує на тому, що державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може надаватися:

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 (ст. 18 Закону про ДПП).

Водночас досить проблематичним у світлі нової редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. виглядає надання державної підтримки у вигляді гарантій. Адаже на відміну від державних гарантій, гарантії Автономної Республіки Крим та регіональних органів місцевого самоврядування можуть надаватися відповідними уповноваженими органами для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань лише суб'єктам господарювання - резидентів України, що належать до комунального сектора економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестицій-

них програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій (ч. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України) [8]. При цьому до категорії суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, відповідно до ст. 24 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р., віднесено суб'єктів, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (ч. 3) [9].

Подібна легальна інтерпретація терміна "суб'єкти господарювання комунального сектора економіки" дає підстави стверджувати, що такий засіб підтримки як гарантії Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування не можна буде застосовувати до суб'єкта господарювання-партнера, який діє на приватній або іншій формі власності. Якраз останній і має виступати на стороні приватного партнера для того, щоб відносини дійсно набули характеру державно-приватних. Тим більше, ст. 1 Закону про ДПП забороняє державним та комунальним підприємствам виступати на стороні приватного партнера.

Виправити цю ситуацію вбачається можливим шляхом унесення змін до тексту ст. 17 Бюджетного кодексу України щодо закріплення за Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідною міською радою повноважень з надання гарантій суб'єктам господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності.

Не менш важливого значення за сучасних умов господарювання набувають гарантії прав приватних партнерів у разі можливих змін законодавства України. За загальним правилом, установленим у низці нормативних актів України, у тому числі у Законі про ДПП, суб'єкти права діють за законодавством, чинним на момент виникнення прав та обов'язків. Зокрема, у ч. 4 ст. 20 Закону про ДПП зазначено, що до прав й обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом терміну його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Зазначені гарантії поширюються на зміни цивільного й господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін, і не стосуються змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, у яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів).

Законодавець цілком правильно підкреслює, що в указаних сферах суспільних відносин правові норми реалізуються таким чином, що виключається можливість дії принципу рівності сторін - державного та приватного партнерів. Така нерівність є результатом дій державного партнера, оскільки статус останнього є більшим, ніж просто сторона договору, укладеного в межах державно-приватного партнерства. Держава одночасно виступає творцем позитивного права, визначаючи тим самим ті сфери суспільних відносин та коло питань, які підлягають відповідній регламентації. У зв'язку із цим державний партнер (державна Україна), установлюючи, наприклад, інший порядок оподаткування результатів діяльності приватного

партнера або впроваджуючи нові види податків з окремих видів господарської діяльності, під які підпадає та ж діяльність приватного партнера, чи змінюючи ставки існуючих податків, може створити передумови, коли для суб'єкта господарювання - приватного партнера співпраця в межах державно-приватного партнерства втрачає сенс (передусім економічний).

Відомо, що будь-який інвестиційний проект, як і той, що реалізується на засадах державно-приватного партнерства, передбачає досягнення не тільки соціального ефекту, але й економічного. Приватний партнер ніколи не вкладатиме власних коштів у проект модернізації, скажімо, житлово-комунальної сфери певного населеного пункту, якщо не буде переконаний у його потенційній прибутковості. Невід'ємною та важливою умовою прибутковості майбутнього інвестиційного проекту є стан, зокрема, податкового законодавства. Приватний партнер має розраховувати на певну стабільність у податковій сфері на час реалізації інвестиційного проекту, інакше в майбутньому важко буде уникнути проблем з виконанням інвестиційних зобов'язань.

Правовий досвід зарубіжних країн переконує в тому, що "застереження про стабільність" має поширюватися на всі групи відносин, які виникають між публічним та приватним партнерами, у тому числі з питань оподаткування. У цій частині слід указати позитивний досвід Російської Федерації та Республіки Білорусь у закріпленні гарантійних норм у концесійному законодавстві. Зокрема, у ст. 20 Федерального Закону Російської Федерації "Про концесійні угоди" ("О концессионных соглашениях") від 21.07.2005 р. зазначено, що у випадку, якщо протягом терміну дії концесійної угоди законодавством Російської Федерації, законодавством суб'єктів Російської Федерації, нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування встановлюються норми, які погіршують положення концесіонера таким чином, що він значною мірою позбавляється того, на що мав право розраховувати при укладенні концесійної угоди, сторони змінюють умови концесійної угоди з метою забезпечення майнових інтересів концесіонера, що існували на день підписання концесійної угоди [10]. У свою чергу, у ст. 76 Інвестиційного кодексу Республіки Білорусь від 22.06.2001 р. міститься норма, відповідно до якої умови концесійних договорів зберігають чинність протягом усього терміну дії цих договорів. При цьому будь-яких винятків із цього правила в тексті Інвестиційного кодексу Республіки Білорусь не наведено [11].

Таким чином, підсумовуючи все вищенаведене можна дійти таких **висновків**:

1. Зауважено, що перспектива розвитку державно-приватного партнерства значною мірою залежить від дієвості та високої ефективності правових засобів, які найбільшою мірою відповідатимуть інтересам сторін такого партнерства. У зв'язку із цим доцільно вести пошук нових правових інструментів, які б сприяли оптимальному збалансуванню публічних та приватних інтересів суб'єктів державно-приватного партнерства.

2. Підкреслено, що ступінь ефективності форм організації державно-приватного партнерства не в останню чергу залежить від розвиненості системи державної підтримки та гарантій діяльності приватних партнерів. Ураховуючи вказане, запроновано внести зміни до тексту ст. 17 Бюджетного кодексу України щодо закріплення за Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідною міською радою повноважень із надання гарантій суб'єктам господарювання неза-

лежно від їх організаційно-правової форми та форми власності.

3. Наголошено на тому, що "застереження про стабільність законодавства" має поширюватися на всі групи відносин, які виникають між публічним та приватним партнерами, у тому числі з питань оподаткування. Упровадження цієї пропозиції в законодавство України сприятиме підвищенню ефективності та прогнозованості відносин державно-приватного партнерства.

Підґрунтя для проведення подальших досліджень можуть скласти питання вдосконалення правового регулювання відносин державно-приватного партнерства через призму науки господарського права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 1184-р // Офіційний вісник України. - 2009. - № 78. - Ст. 2650.

2. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 1 липня 2010 року № 2404-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 58. - Ст. 1988.

3. Знаменський Г. Л. Державно-приватне партнерство: український варіант / Г. Л. Знаменський // Юридичний вісник України. - 2009. - 26 верес. - 2 жовт. (№ 39). - С. 7.

4. Вінник О. Державно-приватне партнерство: деякі проблеми правового забезпечення / О. Вінник // Юридичний вісник України. - 2010. - 21-27 серп. (№ 34). - С. 5.

5. Джабраїлов Р. А. Правові проблеми планування господарської діяльності в Україні / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов // Юридичний журнал. - 2010. - № 4. - С. 40-45.

6. Вінник О. Корпоративна форма державно-приватне партнерства / О. Вінник // Юридичний вісник України. - 2010. - 4-10 верес. (№ 36). - С. 14.

7. Вінник О. Державно-приватне партнерство з використанням угод акціонерів / О. Вінник // Право України. - 2010. - № 8. - С. 47-55.

8. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. - 2010. - № 59. - Ст. 2047.

9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 11. - Ст. 462.

10. О концессионных соглашениях: Федеральный Закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 30. - Ст. 3126.

11. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь от 22 июня 2001 г. № 37-3 / [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.grodnoinvest.com/rus/Legislation/acts/codex>.

© В. Устименко, Р. Джабраїлов

УДК 331.461: 314.17 (477.83)

ЗАСТОСУВАННЯ КЛАСТЕРНОГО АНАЛІЗУ В ДОСЛІДЖЕННЯХ РИЗИКІВ ДЕМОГРАФІЧНИХ ВТРАТ: МІСТО, РЕГІОН, ДЕРЖАВА

ЮЛІЯ ФЕЛЕНЧАК,

викладач Львівського державного університету фізичної культури, м. Львів

У статті обґрунтовано доцільність застосування кластерного підходу для дослідження ризиків демографічних втрат на регіональному рівні. Проведено кластеризацію адміністративно-територіальних одиниць Львівської області за показниками ризиків демографічних втрат. Здійснено типізацію адміністративно-територіальних одиниць регіону за особливостями прояву ризиків демографічних втрат.

Ключові слова: демографічні втрати, демографічні процеси, ризик демографічних втрат, кластерний аналіз, управління ризиком демографічних втрат.

Постановка проблеми та стан її вивчення. В останні роки особливої актуальності в сучасній вітчизняній та зарубіжній науці набули дослідження ризиків у демографічній сфері. Науковцями вже напрацьовано значний досвід дослідження соціальних ризиків, в основу якого покладено прагнення встановити їх сутність із метою своєчасного виявлення, оцінки, розробки методів запобігання їхнім негативним наслідкам у різних сферах суспільного життя. Дослідженню різноманітних аспектів соціальних ризиків присвячені праці вітчизняних та зарубіжних науковців Л. Бевзенко, К. Бормана, І. Бережної, З. Герасимчук, С. Дорогунцова, В. Заславського, І. Євдокімової, А. Качинсь-

кого, М. Ковальової, Е. Лібанової, В. Лепи, Е. Монтанез, В. Павлова, Ю. Плотинського, Ю. Привалова, О. Ручки, Ю. Саєнка, У. Садової, Л. Шевчук, В. Хобти, І. Ярошенко та інших учених.

Водночас, ризики демографічних втрат як складова соціальних ризиків, зокрема проблеми їх оцінювання та типізації, є малодослідженим напрямком наукових пошуків. Недооцінка ризику демографічних втрат призводить до закріплення негативних тенденцій у проходженні демографічних явищ і процесів, завдає шкоди здоров'ю нації, спричиняє деградацію її генотипу та низку інших незворотних змін у соціально-економічному та геополітичному становищі країни.

СХІД * СПЕЦВИПУСК * № 1 (108) СІЧЕНЬ 2011 р.