

ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС «КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»

Творча робота учасника третього туру
щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець» на тему: №135 "Публічно-
приватне партнерство в системі публічного управління"

Труханівський Юрій Михайлович

Департамент економічного розвитку,
промисловості та інфраструктури
Івано-Франківської облдержадміністрації

Начальник відділу транспорту та зв'язку

ПЛАН

1. Законодавче та нормативне забезпечення публічно-приватного партнерства в Україні
2. Суть та завдання публічно-приватного партнерства
3. Сучасний стан застосування механізмів публічно-приватного партнерства в Україні
4. Досвід публічно-приватного партнерства в Івано-Франківській області
5. Висновки
6. Перелік використаної літератури

1. Законодавче та нормативне забезпечення публічно-приватного партнерства в Україні

30 жовтня 2010 року набув чинності Закон України "Про державно-приватне партнерство" (далі - Закон), яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними та основні принципи державно-приватного партнерства. Даний Закон визначив нові підходи до співпраці держави, органів місцевого самоврядування та приватного бізнесу у реалізації інфраструктурних проектів, які є важливими для розвитку економіки, забезпечення належного рівня життєдіяльності суспільства, підвищення якості життя громадян. У цілому схвалення Закону є позитивним для України, яка на відміну від більшості країн світу майже не задіяла можливості великого бізнесу для забезпечення стратегічного розвитку держави на засадах встановлення партнерських відносин. Прийнятий Закон, нарешті, привернув увагу суспільства до нових інноваційних підходів щодо реалізації суспільно значимих проектів, відкрив можливості для приватних партнерів ініціювати такі проекти, створив умови для поліпшення регуляторного середовища у країні. Розвиток механізмів державно-приватного партнерства є особливо актуальним в умовах обмежених бюджетних можливостей і наявності кризових явищ в економіці та може стати ключовим фактором і двигуном економічного реформування в Україні.

Статтею 1 Закону визначено, що державно-приватне партнерство – 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 і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами.

Також, нормативно - правовими актами, що покликані контролювати процес державно-приватного партнерства є Цивільний та Господарський кодекси України закони України "Про концесії", "Про концесії на будівництво

та експлуатацію автомобільних доріг", "Про фінансовий лізинг", "Про оренду державного та комунального майна", "Про управління об'єктами державної власності". Отже, за кількістю нормативних документів ми можемо позмагатися з будь-якою розвиненою країною.

2. Суть та завдання публічно- приватного партнерства

У господарській практиці багатьох країнах світу набув поширення термін "публічно-приватне партнерство", який часто застосовується для будь-яких форм співробітництва державної влади і бізнесу і являє собою альтернативу приватизації стратегічно важливих для держави об'єктів. Узагальнюючи дещо відмінні підходи до трактування поняття державно-приватного партнерства, слід зазначити, що їх об'єднавчим елементом є співпраця державних інституцій та приватного сектора з метою задоволення суспільних потреб, а також вирішення проблем, які на даний час неможливо вирішити за рахунок бюджетних коштів.

За даними Світового банку, найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства при здійсненні великих, капіталомістких проектів є концесії. Концесія – це система відносин між державою (концесієдавцем) і приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникає внаслідок надання концесієдавцем концесіонеру прав користування державною власністю за договором, за плату і на поворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави. Загалом в термінології Світового Банку під концесією розуміється прийняття приватною стороною функцій управління державним підприємством на протязі певного періоду часу та покладання на себе значних фінансових ризиків. Визначення концесії Законом України «Про концесії» включає як функції управління (експлуатації), так і права на створення (будівництво) об'єкта концесії. Таким чином, українське законодавство визначає концесію у більш широкому колі відповідальності та функцій приватної сторони.

Водночас й ухвалений Закон, й інші законодавчі акти, що регулюють діяльність у сфері реалізації інфраструктурних проектів шляхом співробітництва публічного та приватного секторів, не сформували єдиного системного бачення та не відбудували зрозумілу модель організації такого співробітництва. Це значною мірою пов'язано з тим, що такий механізм є новим та недостатньо зрозумілим в Україні як з точки зору ідеології, так і з

точки зору його економічної та соціальної сутності, правової природи, термінології. Серед більшості потенційних учасників публічно-приватного партнерства (органів публічної влади, приватних підприємств, населення) відсутнє єдине бачення сутності цього явища та переваг, які може надати поєднання зусиль держави та влади у реалізації суспільно значимих проектів.

З одного боку, підприємства інфраструктурних галузей - в першу чергу їх мережеві, монопольні сегменти - не можуть бути приватизовані зважаючи на стратегічну, економічну та соціально - політичну значущість об'єктів інфраструктури. Але, з іншого боку, в державному та місцевих бюджетах немає достатніх коштів, що дозволяють забезпечувати в них просте і розширене відтворення.

У сучасному розумінні публічно-приватне партнерство - це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості та науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Як правило, кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації.

3. Сучасний стан застосування механізмів публічно-приватного партнерства в Україні

Як у світовій практиці в Україні найбільш поширеною формою публічно-приватного партнерства є концесія.

На даному етапі практика використання механізму державно-приватного партнерства в регіонах України демонструє його значний потенціал щодо стимулювання регіонального розвитку. Зокрема, застосування механізму передбачено як невід'ємну умову успішної реалізації Національних проектів. Наприклад, у межах Національного проекту «Енергія природи» будуються сонячні електростанції в Одеській області. На даний час, в реєстрі концесійних договорів державного та комунального майна (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 року №72), розміщеному на офіційній інтернет сторінці Фонду державного майна України, містяться відомості про 8 договорів на державне та 138 на комунальне майно. Договори на державне майно це будівництво доріг, вітрових електростанцій та корисних копалин, а щодо комунального то тут більшість договорів в комунальній сфері. При цьому, з комунальних 138 – 109 (79 відсотків) договорів укладено з одним концесіонером в галузі утилізації твердих побутових відходів.

Відповідно до оприлюднених відомостей на даний час низкою областей активно вивчається питання залучення приватних партнерів для реалізації проектів з енергоефективності та сміттєпереробки.

Ефективність використання механізму публічно-приватного партнерства у регіонах України перебуває на досить низькому рівні, свідченням цього є наступне. Вкрай низькою є частка приватних інвестицій (не більше 10 %) під час реалізації переважної більшості проектів (за світовими стандартами такі проекти взагалі не можуть вважатись державно-приватними). Решту витрат за такими проектами доводиться фінансувати з державного (або регіонального) бюджетів. Так, наприклад, на початковому етапі підготовки України до проведення чемпіонату "Євро-2012" планувалось за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів профінансувати не більше 52 відсотків вартості усіх

запланованих робіт. Проте внаслідок труднощів із залученням приватних інвестицій державі довелося профінансувати понад 80 відсотків усіх видатків. Проекти державно-приватного партнерства в Україні майже не використовуються для реконструкції та будівництва автомобільних доріг. В Україні немає жодного діючого концесійного договору щодо побудови автомобільних шляхів. Окремі проекти на засадах концесії пропонувалися неодноразово (у 2008 р. – будівництво кільцевої дороги у Києві, у 2010 р. – автодороги Львів-Краківець), проте жоден з цих проектів не був реалізований на практиці. В Україні не зафіксовано випадків успішного залучення приватних інвестицій на засадах державно-приватного партнерства до реалізації стратегічно важливих соціально-гуманітарних проектів (у т.ч. у сфері освіти, охорони здоров'я, розвитку та підтримки культурно-історичної спадщини).

4. Досвід публічно-приватного партнерства в Івано-Франківській області

На даний час на території Івано-Франківської області реалізується один проект публічно-приватного партнерства, зокрема в 2010 році обласною радою передано в концесію терміном на 30 років цілісний майновий комплекс "Міжнародний аеропорт "Івано-Франківськ", який перебуває у спільній власності територіальних громад області, тобто є обласною комунальною власністю.

Процес передачі проходив на конкурсних засадах, відповідно до вимог Закону України "Про концесії". Переможцем концесійного конкурсу визначено товариство з обмеженою відповідальністю, яке є власником відомого гірськолижного курорту в області.

Під час процедури проведення конкурсу та підготовки концесійної документації розроблена з врахуванням фахових пропозицій представників місцевої виконавчої влади та трудового колективу Програма концесії, яка визначає чіткі завдання, які покладені на концесіонера, і містять як технічні, технологічні, інвестиційні, так і соціальні заходи, а також окремо передбачалися роботи до підготовки "ЄВРО – 2012".

Зазначена Програма була включена до положень концесійного договору, який укладений на 30 (тридцять) років. Крім того, договором чітко визначено з розбивкою по періодах сума інвестицій, яку має вкласти інвестор у цілісний майновий комплекс, розміри та умови нарахування концесійних платежів, систему контролю та звітності, а також умови збереження статусу (з 1992 року аеропорт має статус міжнародного) та підтримання сертифікаційних рівнів аеропорту.

Як наслідок, на даний час, після семи років дії концесійного договору в області функціонує міжнародний аеропорт, який забезпечує необхідний рівень безпеки для пасажирів та повітряних суден, повний спектр аеропортових послуг. При цьому слід відмітити, що низка аеропортів в обласних центрах,

управління якими здійснюється комунальними підприємствами практично не функціонують.

Також, серед позитивних моментів варто відмітити стабільне надходження концесійних платежів до обласного бюджету, придбання інвестором необхідної сучасної техніки для обслуговування літаків, збереження трудового колективу та постійну роботу аеропорту з авіакомпаніями щодо розширення географії авіасполучення. Результатом проведеної роботи стало щоденне виконання двох рейсів до столиці країни, а також регулярних рейсів до міст Італії, Іспанії та Туреччини, крім того у зимовий період призначаються додаткові авіарейси до міст України, зокрема Одеси, Харкова та Дніпра.

Водночас, поряд з позитивом від дії концесійного договору інколи виникають і певні труднощі, які спричинені здебільшого політичними та законодавчими факторами.

Так, для прикладу, в 2016 році було внесено зміни до Методики розрахунку концесійних платежів (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 639), відповідно до яких визначено 3 способи нарахування. Як наслідок, з метою дотримання вимог законодавства необхідно переглянути положення договору, проте відповідно до вимог роз'яснення Міністерства юстиції від 19.01.2011 року "Про особливості укладення договору концесії" умови концесійного договору є чинним на весь строк дії договору, у тому числі у випадках, коли після його укладання законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера. Таким чином, якщо не можна погіршити умови для інвестора треба вибирати спосіб, який призведе до зменшення поступлень до обласного бюджету, що також є нелогічним та викличе негативний суспільний резонанс.

5. Висновки

Механізм державно-приватного партнерства, як одна з форм взаємодії держави та приватного сектору економіки, широко використовується у країнах із розвинутою ринковою економікою і дієвим інструментом для органів влади у вирішенні проблемних питань, на які на певному етапі не вистачає бюджетних коштів, але розв'язання яких є важливими для суспільства.

Поки в Україні створені тільки концептуальні основи концесій. В країні поки немає ні відповідних інститутів, ні чіткого уявлення про те, як повинні регулюватися підприємства, створені на основі концесій. Суспільство, влада і бізнес мають слабе, спотворене і неповне уявлення про суть концесій, практики їх застосування, можливі соціально - економічні коротко-, середньо- і довгострокові наслідки. У цих умовах важко стати партнерами. Звичайно, знайдуться якісь поодинокі проекти, по яких вдасться домовитися. Але все це приклади разового застосування. Для справжнього публічно-приватного партнерства в країні повинна бути створена більш довірна атмосфера, ніж та, яка є сьогодні.

Держава повинна чітко сказати бізнесу: є об'єкти господарської діяльності, що залишаються у державній власності, для розвитку яких необхідне залучення приватних інвестицій, ноу-хау, механізмів приватновласницького управління, але без зміни базових відносин власності. Тобто права власності на ці об'єкти залишаються за державою. Права користування ними передаються бізнесу. Держава гарантує законодавством і укладаються договорами повернення інвестору вкладених коштів. Крім того, потрібно однозначно вказати бізнесу на власність, яка за законом не підлягає приватизації: природно - монопольні сегменти господарської структури країни, мережеві системи життєзабезпечення, стратегічні об'єкти.

При цьому в Україні наявний величезний потенціал державно-приватного партнерства в капіталомістких галузях економіки таких як будівництво доріг, енергозбереження, розвиток комунального господарства, надрокористування, захисту довкілля, освіти та медицини. Для їх реалізації на мою думку крім

загальнодержавних рішень необхідно також готувати необхідне підґрунтя та розуміння керівників місцевих органів самоврядування, що з бізнесом можна і треба працювати спільно.

Разом з тим, концесійний механізм має і ряд недоліків, які необхідно враховувати при його реалізації на практиці: можливість втрати чи послаблення контролю з боку державних органів за зростанням тарифів та якістю послуг; банкрутство підприємства-концесіонера може мати негативні соціальні наслідки і призвести до втрати довіри населення до державних органів влади; концесія в умовах непрозорості дозвільних процедур та недосконалості вітчизняного правового поля створює додаткові умови для корупційних дій; високі ризики капіталовкладень; ризики невиконання бюджетних зобов'язань; можливість втрати об'єкта концесії у випадку неналежного його утримання.

Враховуючи наведене, дуже хочеться вірити, що найближчим часом механізми публічно-приватного партнерства в нашій країні будуть використовуватися частіше, а головне з користю для громад та забезпеченням прибутковості для бізнесу і відбуватиметься все це на цивілізованому рівні та в чітко визначених, (але не за регульованих), прогнозованих та прозорих умовах, що дозволить місцевим органам влади вирішувати більше проблемних питань, які потребують значного фінансового ресурсу, в основному за участі приватних інвесторів.

Перелік використаної літератури:

1. Закон України "Про державно-приватне партнерство"
2. Закон України "Про концесії"
3. Постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 року № 639 "Про затвердження методики розрахунку концесійних платежів"
4. Роз'яснення Міністерства юстиції України "Про особливості укладення договору концесії" від 19.01.2011 року
5. Жук В.П. Організація державно-приватного партнерства в зарубіжних країнах / В.П. Жук // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11.
6. Бобко У.П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. - 1 (1). – 2011.
7. Офіційний сайт Державного агентства з інвестицій та управління Національними проектами України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrproject.gov.ua>
8. Жерліцин Д.К. "Публічно-приватне партнерство як функціональний механізм місцевого самоврядування"
9. Запатріна І.В. "Публічно – приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг"
10. В. В. Круглов "Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства"
11. Д.В. Попович "Концесія як форма державно-приватного партнерства: сутність, переваги і недоліки застосування"