

М. П. Куртока

аспірант кафедри державознавства і права
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
завідувач сектору правового забезпечення відділу
документально-кадрового забезпечення
департаменту економічного розвитку
Одеської міської ради

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ПЕРЕДУМОВИ КОНЦЕСІЙНИХ ВІДНОСИН

У статті досліджується процедура передачі в концесію об'єкта державної чи комунальної власності, зокрема проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства на підставі діючих нормативно-правових актів, що регулюють його в Україні. Виявлено та узагальнено основні проблеми та перспективи державно-правового регулювання аналізу здійснення державно-приватного партнерства як передумови концесійних відносин.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства, концептуальна записка, техніко-економічне обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства, концесія.

Постановка проблеми. 4 липня 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив пропозицію Міністерства економічного розвитку і торгівлі (далі – Мінекономрозвитку) щодо поводження з державними підприємствами, які знаходяться у підпорядкуванні центральних органів влади. Ухвалений документ, так званий «Триаж» (від англ. triage – медичне сортування), визначає, які державні підприємства в довгостроковому періоді повинні залишитись у державній власності, бути передані в концесію або комунальну власність, приватизовані або ж ліквідовані. Розроблена концепція є основою подальшого реформування сфери управління державною власністю та одним із зобов'язань, які Україна взяла на себе в рамках домовленостей із Міжнародним валютним фондом.

«Триаж» передбачає, що 359 об'єктів державної власності (14,5 млрд грн активів, 0,9% всіх активів) необхідно передати у концесію, що дозволить значно збільшити загальний економічний ефект від їх діяльності. До таких об'єктів належать аеропорти (2 компанії, 0,7% всіх активів); лісові господарства (333 компанії, 0,2% всіх активів); служби

автомобільних доріг (24 компанії, 0,0% всіх активів) та ін.

Не дивлячись на існування окремого Закону України, питання, що стосуються порядку передачі об'єктів державної та комунальної власності в концесію, регулюються ще й цілою низкою підзаконних нормативно-правових актів.

За роз'ясненнями Мінекономрозвитку, перш, ніж застосовувати спеціальне концесійне законодавство, уповноваженому органу необхідно провести аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства (далі – ДПП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання концесійних відносин приділяли увагу такі вітчизняні вчені та практики, як О.В. Веретеннікова [1], О.Ю. Коцюрба [4], Д.І. Кривий [5], О.В. Ольшанський [6], О.В. Шаповалова [13], Є.І. Швець [14], І.І. Якимов [15].

Мета статті. Визначення та узагальнення основних проблем правового регулювання концесійних відносин.

Виклад основного матеріалу. Концесійна діяльність в Україні знаходиться в рамках правового поля, починаючи з 16.07.1999 р., а саме

з моменту прийняття Закону України «Про концесії» [10], незважаючи на те, що через 11 років був схвалений більш узагальнений Закон України «Про державно-приватне партнерство» [9], з якого мало б починатися регулювання концесії як однієї із основних форм ДПП, як це прийнято в більшості країн світу.

Не дивлячись на існування окремого Закону України, питання, що стосуються порядку передачі об'єктів державної та комунальної власності в концесію, регулюються ще й цілою низкою підзаконних нормативно-правових актів, а саме – Постанов Кабінету Міністрів України, таких, як: «Про затвердження положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію» від 12.04.2000 р. № 642, «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів» від 12.04.2000 р. № 639 (із змінами та доповненнями), «Про затвердження Типового концесійного договору» від 12.04.2000 р. № 643, «Про затвердження порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватися пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання» від 13.07.2000 р. № 1114, «Про реєстр концесійних договорів» від 18.01.2000 р. № 72 тощо.

Навіть доволі тривале існування вищезазначених нормативно-правових актів та численні зміни, які до них вносилися в результаті практичного застосування, не спростовують той факт, що деякі аспекти, пов'язані з реалізацією концесії, все ж продовжують регулюватися положеннями Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV, зокрема ст. 406–410, Земельним кодексом України від 25.10.2001 р. № 2768-III, зокрема ст. 94 та 134, Податковим кодексом України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, зокрема ст. 98 та 196 тощо.

Проте і зазначений перелік нормативно-правових актів не забезпечує повного вирішення усіх питань, що виникають у процесі концесійної діяльності як з боку концесіодавців (органів публічної влади), так і з боку концесіонерів (суб'єктів господарської діяльності).

Так, рішенням Одеської міської ради від 08.11.2017 р. № 2603-VII [12] було продовжено строк здійснення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію до 01 квітня 2018 р.

Водночас Законом України «Про державно-приватне партнерство» [9] врегульовані організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів із приватними партнерами та основні принципи ДПП на договірній основі. Ст. 1 вказаного закону передбачає, що ДПП є співробітництвом між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів 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, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам ДПП, визначеним цим Законом.

До ознак ДПП належать:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта ДПП з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках ДПП;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;

- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Ст. 4 вищезазначеного закону визначає, що ДПП застосовується, зокрема, у таких сферах, як збір, очищення та розподілення води.

Відповідно до ст. 5 цього ж Закону України, в рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про концесію, спільну діяльність тощо.

Відносини, пов'язані з ініціюванням ДПП, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення, визначенням змісту договору, укладенням та виконанням договорів, укладених у рамках здійснення ДПП відповідно до ч. 1 ст. 5, регулюються нормами цього Закону, якщо інший порядок ініціювання відповідної форми ДПП, вибору приватного партнера, підготовки до укладення, визначення змісту договору, укладення та виконання таких договорів не визначений законом, що регулює відповідну форму здійснення ДПП. У разі, якщо договір, що має укладатися в рамках ДПП, є змішаним договором, відносини щодо ініціювання ДПП, підготов-

ки до укладення договору та вибору приватного партнера регулюються нормами цього Закону.

Так, Законами України «Про концесії» [10] та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [11] визначені порядок ініціювання, вибору концесіонера, укладання та виконання договорів концесії у відповідній сфері.

Водночас, Законом «Про державно-приватне партнерство» [9] передбачені певні особливості здійснення ДПП, характерні саме для відповідних відносин, які можуть реалізовуватися, в тому числі, у формі концесії. Так, Законом передбачені такі заходи, як проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, під час якого, зокрема, визначається форма здійснення відповідного партнерства (ст. 11); прийняття рішення про доцільність або недоцільність здійснення ДПП (ст. 13); необхідність і порядок повідомлення державним партнером про укладення договору в рамках ДПП центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ДПП (ст. 17); надання приватними партнерами державним партнерам інформації та звітів про виконання умов договору (ст. 21). Однак обов'язковість здійснення відповідних заходів при укладанні договорів концесії потребує уточнення.

Мінекономрозвитку листом від 03.11.2017 р. № 3904-05/39414-06, за результатами розгляду листа виконавчого комітету Одеської міської ради стосовно застосування норм Закону України «Про державно-приватне партнерство», надало таке роз'яснення. Оскільки концесія є однією з форм здійснення ДПП, у разі передачі об'єктів, які перебувають у комунальній власності, у концесію, вважаємо за доцільне відповідно до ст. 11 Закону провести аналіз ефективності здійснення ДПП, прийняття рішення про здійснення ДПП (ст. 13 Закону), повідомити про укладення договору в рамках ДПП Мінекономрозвитку (ст. 17 Закону) та надавати приватними партнерами відповідним державним партнерам інформацію про виконання договору, укладеного в рамках ДПП (ст. 21 Закону).

У свою чергу, Закон України «Про концесії» визначає поняття та правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, а також умови і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна і забез-

печення потреб громадян України в товарах (роботах, послугах), а Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» – особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів.

З огляду на викладене, після прийняття рішення про здійснення ДПП слід керуватися нормами Законів України «Про концесії» [10] та «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [11].

На офіційному сайті Мінекономрозвитку ще 28.08.2017 р. було оприлюднено для подальшого обговорення проект наказу Мінекономрозвитку «Про внесення змін до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 р. № 255» [8] на підставі Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 в редакції від 16 листопада 2016 р. (надалі – Порядок) [7].

Згідно із п. 9 та п. 10 Порядку, уповноважений орган протягом 30 днів після надходження пропозиції розглядає її та проводить аналіз ефективності здійснення ДПП відповідно до затвердженої Мінекономрозвитку Методики аналізу ефективності здійснення ДПП. Проте згаданий проект наказу Мінекономрозвитку і досі не відпрацьовано, тож аналіз ефективності здійснення ДПП наразі проводиться відповідно до наказу Мінекономрозвитку від 27 лютого 2012 р. № 255 [2] (табл. 1).

Не дивлячись на те, що зміни до зазначеного наказу вже вносилися цього року наказом Мінекономрозвитку №95 від 30.01.2017 р., який скасував форму техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП, запропонований до обговорення проект наказу про нові зміни, замість удосконалення та деякого спрощення застосування Методики (оскільки зайва деталізація параметрів, за яким відбувається аналіз, інколи змушує ініціаторів зробити висновки про недоцільність застосування ДПП [3]), просто дублює положення, вже закріплені в Порядку, за винятком деталізації змісту інформації, яка має відображатися у висновку.

Висновки і пропозиції. «Стратегічне бачення управління державними підприємствами», так званий «Триаж», схвалений Кабінетом Міністрів України від 4 липня 2017 р., є основою подальшого реформування сфери управління державною власністю і передбачає, що 359 об'єктів державної власності (14,5 млрд грн активів, 0,9% всіх активів) необхідно передати у концесію, що дозволить значно збільшити загальний економічний ефект від їх діяльності. До таких об'єктів належать аеропорти (2 ком-

панії, 0,7% всіх активів); лісові господарства (333 компанії, 0,2% всіх активів); служби автомобільних доріг (24 компанії, 0,0% всіх активів) та ін.

За роз'ясненнями Мінекономрозвитку, перш, ніж застосовувати спеціальне концесійне законодавство, уповноваженому органу необхідно провести аналіз ефективності здійснення ДПП.

На підставі здійсненого аналізу чинної Методики проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та її проекту, розміщеному

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз ефективності здійснення ДПП згідно із діючою
Методикою проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та проекту**

Аналіз ефективності здійснення ДПП згідно із Методикою проведення аналізу ефективності здійснення ДПП	
Наказ Мінекономрозвитку від 27.02. 2012 р. № 255	Проект наказу «Про внесення змін до наказу Мінекономрозвитку від 27.02. 2012 р. № 255»
I етап Аналіз загальних характеристик ДПП Аналіз ринкового середовища ДПП Аналіз системи управління ДПП Аналіз соціально-економічних результатів ДПП Аналіз екологічних наслідків та впливу здійснення ДПП на навколишнє середовище Результат I етапу: обґрунтоване узагальнене судження: пропозиція ДПП є прийнятною, потребує доопрацювання чи є непринятною.	Аналіз ефективності проводиться за результатами розгляду концептуальної записки та техніко-економічного обґрунтування (підготовлених відповідно до вимог Закону України «Про державно-приватне партнерство» та Порядку проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384), шляхом: детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних результатів здійснення ДПП за результатами аналізу: економічних і фінансових показників реалізації ДПП; соціальних результатів реалізації ДПП, включаючи підвищення якості послуг та рівня забезпечення попиту на товари (роботи і послуги); екологічних результатів реалізації ДПП з урахуванням можливого негативного впливу на стан навколишнього природного середовища; обґрунтування підвищення ефективності проекту в разі його реалізації із залученням приватного партнера порівняно з реалізацією проекту без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінка та визначення форми управління ризиками; визначення форми здійснення ДПП; визначення соціально-економічних та екологічних перспектив після закінчення строку дії договору, укладеного в рамках ДПП. Результат: складання уповноваженим органом висновку, що повинен містити: інформацію щодо проекту; інформацію про соціально-економічні та екологічні результати здійснення ДПП, у тому числі застереження щодо необхідності проведення екологічної експертизи проекту (у разі необхідності); відомості про чинники, що обумовлюють підвищення ефективності реалізації проекту на умовах ДПП, порівняно з іншими механізмами (наявність альтернативних варіантів реалізації проекту, враховуючи пряме бюджетне фінансування та залучення запозичень тощо); інформацію про ризики здійснення ДПП (відповідно до Методики виявлення ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 232); інформацію про потребу в державній підтримці (якщо передбачена); інформацію про форму здійснення ДПП; узагальнювальний висновок стосовно доцільності/недоцільності прийняття рішення про здійснення ДПП.
II етап Аналіз альтернативних варіантів досягнення мети ДПП Фінансовий аналіз ДПП Результати II етапу: обґрунтоване узагальнене судження: результати перевірки даних фінансового аналізу свідчать про доцільність чи недоцільність здійснення ДПП	
III етап Аналіз ринків здійснення ДПП (відповідно до Методики виявлення ризиків, пов'язаних із ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. №232) Результати III етапу: складається перелік виявлених ризиків та звіт про можливі ризики здійснення ДПП	
IV етап Аналіз форми здійснення ДПП (з урахуванням результатів попередніх етапів та істотних умов договору, що пропонується укласти в рамках ДПП).	
Підготовка висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, що враховує результати аналізу за кожним з етапів проведеного аналізу.	

Розроблено автором

для обговорення на офіційному сайті Мінекономрозвитку від 28.08.2017 р., можна зробити висновок, що у разі прийняття проекту наказу Мінекономрозвитку в заявленій редакції, Методика може стати ще однією «мертвою» нормою, яка не роз'яснюватиме та не деталізуватиме процес, а дублюватиме затверджений Постановою Кабінету Міністрів України Порядок проведення аналізу ефективності здійснення ДПП.

Список використаної літератури:

1. Веретеннікова О.В. Концесія як один із шляхів залучення приватних інвестицій в комунальну сферу міста / О.В. Веретеннікова, Г.В. Бондаренко. // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – № 2. – С. 125–130.
2. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : наказ / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 869. – С. 536.
3. Коваль Ю. Оприлюднено проект нової редакції методики проведення аналізу ефективності здійснення ДПП / Ю. Коваль // Public-Private Partnership News Letter. – 2017. – August. – С. 2.
4. Коцюрба О.Ю. Можливості застосування концесійних схем інвестування житлово-комунального господарства / О.Ю. Коцюрба // Вісник Хмельницького національного університету. – 2015. – № 4. – Т. 1. – С. 69–75.
5. Кривий Д. І. Концесія як організаційно-правовий механізм управління комунальною власністю / Д.І. Кривий // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізм реалізації : матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, 31 жовтня 2007 року : у 2-х т. – Т. 2. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 56–59.
6. Ольшанський О.В. Правові засади регулювання концесійної діяльності в Україні: основні проблеми. / О.В. Ольшанський, О.Є. Сердюкова / Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2(6). – С. 221–226.
7. Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства: постанова / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1168. – С. 74.
8. Про внесення змін до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 року № 255: проект наказу / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f2d2d230d289455c8ca048c317fcb151&title=ProektNakazuMinekonomrozkvitkuproVnesenniaZminiDoNakazuMinisterstvaEkonomicznegoRozvitkulTorgivliUkrainiVid27-Liutogo2012-Roku255>.
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – С. 524. – Ст. 1436.
10. Про концесії: Закон України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 12. – Ст. 372.
11. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89. – С. 9. – Ст. 3153.
12. Про погодження продовження строку здійснення організаційно-технічної підготовки частини магістральної системи водовідведення Південного басейну каналізування м. Одеси до передачі в концесію: рішення / Одеська міська рада. – 2017. – № 2603-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/101022/>.
13. Шаповалова О.В. Правові проблеми концесійного використання природних ресурсів / О.В. Шаповалова // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. – № 6(74). – С. 248–259.
14. Швець Є.І. Порівняльний аналіз колізій у концесійному законодавстві України / Є.І. Швець // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – Вип. 52. – С. 241–246. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2010_52_41.
15. Якімова І.І. Новели правового регулювання концесійних відносин / І.І. Якімова // Вісник Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка. – 2010. – № 5. – С. 92–96.

Киртока М. П. Правовые аспекты государственного регулирования анализа эффективности осуществления государственно-частного партнерства, предшествующего концессионным отношениям

В статье исследуется процедура передачи в концессию объекта государственной или коммунальной собственности, а именно проводится анализ эффективности осуществления государственно-частного партнерства на основании действующих нормативно-правовых актов, регулирующих анализ государственно-частного партнерства в Украине. Определены и обобщены основные проблемы и перспективы государственно-правового регулирования анализа осуществления государственно-частного партнерства, предшествующего концессионным отношениям.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, анализ эффективности осуществления государственно-частного партнерства, концептуальная записка, технико-экономическое обоснование осуществления государственно-частного партнерства, концессия.*

Kyrtoka M. P. Legal aspects of the state regulation of the analysis of the effectiveness of the implementation of public-private partnership as a prerequisite for concessional relations

The article deals with the procedure for transferring the object of communal ownership to a concession, in particular, carrying out an analysis of the effectiveness of the implementation of public-private partnership on the basis of existing regulatory legal acts regulating public-private partnership in Ukraine. The main problems and perspectives of state-legal regulation of public-private partnership analysis as a prerequisite for concession relations were revealed and summarized.

Key words: *public-private partnership, analysis of the effectiveness of public-private partnership implementation, conceptual note, feasibility study on the implementation of public-private partnership, concession.*