

УДК 332.8:711.8 (477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОБ'ЄКТІВ КОМУНАЛЬНОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ В СФЕРІ ПАРТНЕРСТВА З ПРИВАТНИМИ
СТРУКТУРАМИ

Клевцевич Н.А.

аспірантка кафедри Економіки та управління національним господарством
Одеського державного економічного університету

У статті проведений аналіз державного регулювання діяльності об'єктів комунальної інфраструктури в сфері партнерства з приватними структурами та визначені проблеми, які існують в цьому питанні. Запропоновані напрямки удосконалення існуючого законодавчого забезпечення державно-приватного партнерства в зазначеній сфері.

The article analyzed the state regulation the activity of municipal infrastructures objects with private structures, problems that exist in this matter are identified. The ways to improve the existent legislation in the sphere of regulation public – private – partnership in the indicated sphere are offered.

Постановка проблеми. Сучасний стан комунальної сфери України характеризується багатьма спеціалістами, як кризовий. Це свідчить про необхідність здійснення термінових заходів щодо вирішення проблем цієї сфери. Серед багатьох варіантів виходу галузі з кризи, ми вважаємо найбільш прийнятним, в сучасних умовах, є залучення приватних структур у цю сферу. Останнє буде залежати від того, яким чином здійснюватиметься державне регулювання, а саме яким є і буде нормативно-законодавче забезпечення взаємовідносин місцевих органів влади, підприємств галузі, а також потенційних операторів у цій сфері.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Суттєвий інтерес в дослідженні даної теми, мали роботи таких теоретиків та практиків як: Велісов В.М., який розглянув політико-правовий аспект партнерства держави та приватних підприємств, Варнавський В.Г. роботи якого, серед інших, присвячені процесам інституційної адаптації державно-приватного

партнерства до умов реальної економіки, проблеми законодавчого забезпечення такого партнерства розглянуті Зеленіним Д. Е. Підготовленість вище означених процесів в законодавчому плані в житлово-комунальному комплексі розглядає Дежкін Н. А. Разом з цим, вивчення цих робіт показало, що мають місце немало дискусійних питань, які відображають недостатній ступень опрацювання цієї проблеми.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для того, щоб інституціонально забезпечити прихід в галузь приватного сектору, необхідно розробити «правила гри», відмітимо, що робота з розробки таких правил вже розпочата, але багато ще потрібно зробити.

Цілі статті. Метою даної роботи є розробка теоретичних та практичних рекомендацій щодо удосконалення інституціональних умов партнерства приватного та державного секторів у комунальній сфері України.

Виклад основного матеріалу. Для визначення недостатньої дієвості законодавчої бази, у контексті залучення приватних структур у комунальну сферу, проаналізуємо діюче законодавство.

Сьогодні офіційно не створена можливість використання такої форми партнерства, як довірче управління, шляхом укладання договору на управління комунальним підприємством. Це означає, що укладання таких договорів в сучасній Україні не буде мати юридичної сили. Відсутність необхідної законодавчої бази гальмує розвиток цієї форми залучення приватного оператора у комунальну сферу.

З огляду на це вважаємо необхідним внесення в сучасну юридичну практику поняття «довірче управління». Можливість цього бачимо в законодавчому закріпленні договору на управління комунальним підприємством.

Основи зловживань у сфері орендних відносин, які існують сьогодні, криються як в недосконалоості, так і в деяких випадках у відсутності, ряду нормативно-правових актів, що регулюють діяльність подібних об'єктів. Так, наприклад Закон України «Про оренду державного та комунального майна»

[1] не дає чітких відповідей на багато питань від яких суттєво залежить прихід приватного сектору в галузь. У цьому Законі не достатньо чітко відображення знайшли питання здійснення заходів щодо поліпшення об'єкту оренди приватним підприємством. Враховуючи це, а також розуміючи тимчасовість свого положення, орендарі не прагнуть вкладати кошти в модернізацію основних фондів. У зв'язку з цим, нам здається важливим законодавчо залучити до відповідальності за стан об'єктів комунального господарства підприємців, таким чином, підвищити їх мотивацію в прагненні зайнятися даним бізнесом відповідно до даної форми співпраці. Таким чином, пропонуємо включити до Закону «Про оренду державного та комунального майна» норму, яка зобов'язувала б орендаря проводити поточний ремонт орендованого майна, а орендодавця – капітальний, якщо інше не встановлено договором.

Важливою, на наш погляд, особливістю орендних відносин в сучасному комунальному господарстві, є непрозорість існуючих процедур конкурсного відбору орендарів. Процедура відбору приватних операторів повинна бути публічною.

В зв'язку з цим нам представляється важливим ухвалення такого нормативного документа, який би регламентував цю процедуру, і містив чіткі і зрозумілі «правила гри», які з одного боку, дозволили б державі не втратити можливість впливати на ситуацію, а з іншою, дали можливість підприємцям оцінити прибутки і втрати, які можуть виникнути при здійсненні такої діяльності.

Не знайшли відображення в законодавстві і питання того, якою повинна бути процедура контролю за діяльністю орендаря, мова в даному випадку йде не тільки про контроль, здійснюваний уповноваженими державними органами, але і в обов'язковому порядку громадськості.

Необхідним в зв'язку з цим, вважаємо розробку і впровадження системи моніторингу, показників і індикаторів для оцінки діяльності операторів. Потрібно розробити систему звітності приватних операторів, що дозволить

оцінювати реальний технічний стан і надійність роботи комунальних систем, ефективність їх експлуатації а також потреби в інвестиціях. Вважаємо, що точною і відкритою повинна бути вся початкова інформація потрібна для розрахунку таких показників. Важливим є також і те, щоб дані показники не створювали умови для пошуку, керівниками, лазівок для всіляких зловживань, а спонукали б їх працювати ефективно для досягнення заявлених цілей. Відвертість і прозорість таких показників важлива для забезпечення оптимального використання всіх наявних ресурсів.

Не менш важливим нормативним актом, з точки зору залученням приватного сектору у комунальне господарство, є також Закон України «Про концесії» [2]. Дія цього Закону на практиці також має певні складнощі. Потенційних концесіонерів бентежить, те що Закон не дає їм твердих гарантій дотримання їх прав. Вони побоюються, що після того, як вони вкладуть основний обсяг інвестицій, концесійний договір може бути розірваний. Згідно із Законом всі зобов'язання державного партнера повинні бути відображені в бюджеті відповідного року. Але у концесіонера немає впевненості, що ці зобов'язання виконуватимуться, адже бюджет планується на рік вперед, а концесійні угоди укладаються на десятки років. Дати гарантії виконання своїх зобов'язань муніципалітет також не може оскільки у нього, як правило, немає ні грошей в бюджеті, ні ліквідного майна.

Серед питань пов'язаних з концесійним законодавством важливою сьогодні є процедура виходу концесіонера з партнерських взаємин, що склалися, і те яким чином він відшкодуватиме нанесені втрати державі. Актуальною сьогодні є і проблема вибору претендента на право отримання об'єкту в концесію. Так, держава зобов'язана провести все сторонній економічний аналіз всіх заявок (відзначимо, що дана вимога повинна дотримуватися і при застосуванні інших прогресивних форм партнерства).

Щоб найкращим чином оцінити конкурсні пропозиції, доцільно привертати незалежних консультантів і експертів. Конкурси повинні бути відкритими. У цьому зв'язку представляється доцільним уніфікувати вимоги

до механізму формування і діяльності конкурсної комісії. Детальніше повинен бути опрацьований порядок публікації інформації про проведення конкурсу, умови розгляду і відбору заявок. Механізм конкурсного відбору повинен встановлювати єдині критерії, які повинні мати однозначне тлумачення і не створювали б необґрунтованій прихильності до якогось з учасників. Доречі критерії, які б дозволили обрати приватного оператора для експлуатації об'єктів комунальної інфраструктури сьогодні не визначені. Тобто не існує чітких, зрозумілих та структурованих вимог, яким повинен відповідати потенційний концесіонер.

Наше бачення даного питання полягає в тому, що вимоги, які пред'являються до учасників конкурсу, що бажають отримати права на експлуатацію таких об'єктів, повинні підвищуватися залежно від частки приватного капіталу в управлінні подібними підприємствами. Ми бачимо пряму залежність між жорсткістю цих вимог і якістю роботи приватних компаній на цьому ринку. Чим більш продуманими і повними будуть ці вимоги, тим менше вірогідність не виконання приватним підприємцем узятих на себе зобов'язань, оскільки із збільшенням частки приватної компанії в управлінні об'єктом комунальної інфраструктури, зменшуються можливості держави впливати на ситуацію. Тому, від того, на скільки вірним буде цей вибір, багато в чому залежатиме благополуччя не тільки регіону на території якого розташований даний об'єкт, міста, але і життя кожної конкретної людини. Оскільки основним споживачем послуг підприємств ЖКГ, є населення, у зв'язку з цим держава, в особі відповідних органів повинна зробити все можливе, щоб захистити їх інтереси, і забезпечити прихід в галузь професіоналів, що добре себе зарекомендували.

Відкритим залишається питання – яким чином, у разі розірвання домовленостей, держава відшкодуватиме витрати бізнесменів? Такі прогалини в законодавстві створюють умови для зловживань з боку приватних операторів. У свою чергу подібний негативний досвід, приводить до не розуміння всього комплексу позитивних моментів закладених в

механізмі концесії, з боку громадськості. Дана обставина гальмує широке використання цієї форми партнерства держави і бізнесу в сучасних умовах в Україні.

Гостро відчувається підприємцями нестача спеціальних нормативних актів, типових документів, які б регламентували питання розподілу ризиків та забезпечення достатніх гарантій виконання зобов'язань з кожної сторони.

В наслідок того, що існуюче законодавство не врегульовує особливості відносин щодо об'єктів централізованого водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності В.Рибаком, та О.Поповим був запропонований проект Закону України «Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [3]. Прийняття такого Закону є, з нашої точки зору, важливим, оскільки в цьому випадку будуть врегульовані дуже складні питання, які сьогодні струмують активне запровадження таких прогресивних форм управління об'єктами комунальної інфраструктури.

Разом з цим і цей закон має певні недоліки. Зокрема в ньому не знайшло відображення питання того, наприклад, якими повинні бути цільові показники, за досягнення яких відповідає приватний партнер, якими повинні бути обов'язки сторін, яким повинен бути механізм відшкодування збитків за не виконання своїх обов'язків однією з сторін.

З нашої точки зору, проблеми залучення приватних операторів у комунальну сферу зводиться до того, що в державі не існує спеціального закону, який врегулював би питання партнерських відносин між підприємцями та органами влади, не існує офіційного тлумачення, що є державно-приватним партнерством, не має концепції державно-приватного партнерства в будь якій сфері у тому числі і в комунальній. Відсутність такої концепції не дозволяє прописати механізм реалізації комунальних проектів в зазначеній галузі. Така концепція повинна містити напрямки розвитку ДПП

на основі аналізу моделей ДПП, що діють та перспектив введення нових моделей.

З цією метою за ініціативи Мінекономіки був розроблений проект «Концепції розвитку державно-приватного партнерства на 2008-2012 роки». Метою Концепції є запровадження механізмів інституційного та організаційного об'єднання інтересів держави і приватного бізнесу щодо реалізації суспільно значимих проектів в широкій сфері діяльності від промисловості і науково-дослідних конструкторських робіт до комунальних послуг. Основою якого став проект Закону України «Про загальні засади розвитку державно - приватного партнерства в Україні» [4]. В проекті Закону викладені принципи на основі яких можуть бути побудовані подібні взаємовідносини, розглянуті об'єкти державно – приватного партнерства та можливі форми співпраці приватного та державного секторів. Заслуговує на увагу стаття проекту Закону присвячена аналізу ефективності проекту. Вважаємо, що це положення є дуже важливим. У проекті Закону містяться вельми сприятливі для приватного інвестора положення, захищаючі його права у разі зміни законодавства. З нашої точки зору, прийняття подібного закону стане суттєвим кроком до більш ефективного використання об'єктів комунальної інфраструктури та залучення інвестицій в галузь. Важливим є те, що цей закон, в разі його прийняття, створить правову базу для реалізації проектів ДПП в різних правових формах, не обмежуючись тільки концесійними угодами, або договорами оренди. Разом із цим відмітимо, що цей законопроект носить загальний характер. Для законодавчого забезпечення залучення приватного сектору до комунального господарства, вважаємо необхідним в подальшому розробку нормативного документу, який містив би наступні питання: чіткі вказівки стосовно того, що приватний партнер повинен надати програму розвитку підприємства (проект) , яке він бажає взяти в управління; чітко сформулювати вимоги до таких проектів; чітко сформулювати функції, які мають бути закріплені за кожним партнером; чітко сформулювати, що може виступати в якості забезпечення

інвестиційних ресурсів, які вкладаються сторонами в реалізацію проекту ДПП; яким чином буде здійснено вибір приватного партнера, буде це відбуватися на конкурсній основі, чи в якийсь інший спосіб; своє відображення повинні знайти питання пов'язані з вимоги до розміщення інформації про конкурси (мінімальні терміни між оголошенням конкурсу і завершенням подачі заявок, вказівка конкретних ЗМІ і Інтернет-сайтів, де публікуються оголошення, і так далі; виписані повинні бути можливості передачі об'єктів у власність інвестора, а також можливості відшкодування збитків, які вони понесли внаслідок незаконних дій органів влади; дати ясну юридичну позицію щодо власності, структури оподаткування і регулювання потенційних конфліктів інтересів; повинна бути розроблена схема розподілу ризиків між партнерами. Безумовним, в даному випадку вважаємо дотримання лише однієї умови – ризик повинна приймати на себе та сторона, яка в змозі, як найліпше мінімізувати негативні наслідки для проекту. Щоб знизити ризики, держава в особі регіональної та місцевої влади повинна приділяти особливу увагу кваліфікованому складанню договору з приватним оператором. Чим докладніше в ньому будуть описані права і обов'язки всіх сторін угоди, тим більше упевненості буде в тому, що взяті на себе забор'язання будуть виконані.

Висновки. Можемо зробити висновок, що одного лише розуміння тих можливостей у вирішенні проблем галузі, які закладені в інституті державно-приватного партнерства, недостатньо. Держава повинна створити необхідні умови для ведення бізнесу, розвитку конкурентного середовища, а також завершити формування необхідної нормативно-правової бази, яка б забезпечила прихід та ефективну роботу приватних підприємств в ЖКГ.

Перспективи подальших розробок у даному напрямку. Якщо ці питання не знайдуть подальшого позитивного вирішення, то не можливо буде забезпечити вдале співробітництво приватного бізнесу та держави, а це в свою чергу означатиме погіршення стану комунальної сфери нашої держави. Тому вважаємо, що в умовах, які склалися в зазначеній сфері,

державно-приватне партнерство може стати досить суттєвим напрямком в активізації інвестиційних процесів в ній.

Література:

1. Закон України «Про оренду державного та комунального майна. Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, N 30, ст.416.

2. Закон України «Про концесії» Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 41, ст.372

3.Проект Закону України «Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності. Офіційний веб-сайт Верховної ради України. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32194

4. Проект Закону України «Про загальні засади розвитку державно - приватного партнерства в Україні». Офіційний веб-сайт Верховної ради України.

http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article/system?art_id=116904&cat_id=32862