

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІЛЬНОЇ РОЗРОБКИ ВУГІЛЬНИХ РОДОВИЩ ДЕРЖАВНИМИ ТА ПРИВАТНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ¹

Вугледобування відносять до однієї з найскладніших складових паливно-енергетичного комплексу через високі виробничі ризики, низьку рентабельність, обмеженість фінансових ресурсів. У цьому полягають складнощі для державних підприємств з видобутку вугілля, які не мають достатнього фінансового потенціалу для розробки вугільних родовищ, розвитку та підтримки своїх виробничих потужностей. Разом з тим як джерело фінансування широкий потенціал має співробітництво державних структур із бізнес-спільнотами в різних формах державно-приватного партнерства, включаючи спільну розробку вугільних родовищ державними та приватними підприємствами.

Державно-приватне партнерство (ДПП) є вигідним як для держави, так і для бізнесу. Зацікавленість держави пов'язана з тим, що, по-перше, вона перекладає на бізнес навантаження витрат на інвестування та утримання свого майна з метою підвищення ефективності його функціонування. По-друге, за допомогою ДПП держава відмовляється від неефективних форм господарювання, звільняється від низки економічних функцій, які приватні компанії виконують більш якісно. По-третє, держава пом'якшує гостроту соціально-економічних проблем у суспільстві.

Приватний бізнес отримує в довготривалі володіння державні активи найчастіше на пільгових умовах. Здійснюючи ін-

¹ Дослідження виконано в рамках науково-дослідної роботи ІЕП НАН України «Розвиток публічно-приватного партнерства у процесі модернізації вугільної промисловості та теплової енергетики» (номер держреєстрації 0115U001638).

вестиції, приватне підприємство має високі гарантії їх повернення, оскільки держава як партнер розділяє ризики щодо забезпечення мінімального рівня рентабельності. В окремих випадках держава йде на те, щоб доплачувати з бюджету приватному оператору за умови підвищення ним якості обслуговування. І, нарешті, приватні компанії, володіючи господарською свободою, можуть підвищувати прибутковість свого бізнесу за рахунок досвіду, знань, інвестицій при мінімізації ризиків підприємницької діяльності.

Аналіз наукових публікацій свідчить, що проблема співробітництва між державою і приватним сектором у різних формах має тривалий період свого існування. Партнерство держави із суб'єктами приватного сектору є предметом програми реформ Організації Об'єднаних Націй починаючи з 2000 р., коли було видано керівні принципи співробітництва між ООН та діловим співтовариством [1]. Також увага приділяється ДПП у науководослідних публікаціях вітчизняних і зарубіжних учених [2-4], на законодавчому рівні [5], однак на практиці чіткого керівництва та критеріїв функціонування таких партнерств при спільному вугледобутку державними та приватними підприємствами не вироблено. Але складні форми організації вугледобувного господарства в сучасних умовах диктують необхідність державної участі, особливо якщо вона стосується підприємств державного сектору галузі.

Метою статті є формування положень щодо вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює спільну розробку вугільних родовищ державними та приватними підприємствами.

Нормативно-правова база, в рамках якої функціонує державно-приватне партнерство протягом останніх років, являє собою новий рівень у розвитку взаємовідносин держави і бізнесу. Основним законодавчим актом, що регулює ці взаємовідносини, включаючи спільну діяльність з видобутку вугілля, є Закон України «Про державно-приватне партнерство» [5].

Законом [5] ДПП визначено як співробітництво між Україною, АР 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. Із цього випливає, що держава в особі відповідних органів, зокрема Кабінету Міністрів України, наділених певними повноваженнями, виступає одним із суб'єктів партнерських відносин. У цьому зв'язку важливо відзначити, що суб'єктом державно-приватного партнерства не є державні підприємства, отже, їх договірні відносини з приватними суб'єктами не можуть регулюватися цим Законом.

Відповідно до Закону [5, ст. 1] до ознак державно-приватного партнерства належать: забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж при здійсненні такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків при здійсненні державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством. Проте вказані ознаки не дають чіткого уявлення про мету аналізованого закону та в цілому про державно-приватне партнерство як явища. Водночас метою суб'єкта господарювання може бути отримання прибутку, прав власності чи додаткових інвестиційних можливостей.

Держава та органи державної влади, на відміну від державних підприємств, не є суб'єктами господарювання, метою діяльності яких є отримання прибутку [6]. Тому очевидно, що отримання прибутку не може бути метою ДПП, оскільки суб'єкти з боку держави не є суб'єктами господарювання.

Якщо говорити про мету державно-приватного партнерства як про придбання прав власності для приватного партнера – суб'єкта господарської діяльності, то це неправомірно, оскільки така співпраця не розглядається як спосіб роздержавлення. Через певні причини найбільш поширеною формою співпраці державного та приватного партнерів виступає оренда державного майна, а також придбання прав власності на різноманітні модернізації та реконструкції державного майна в орендодавця.

Будь-яка зміна форми власності в рамках договору про державно-приватне партнерство суперечить положенням Закону [5, ст. 3] про незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності, переданих приватному партнеру.

Метою закону, який регулює взаємовідносини держави і бізнесу, має стати створення правових умов для залучення приватних інвестицій у виробництво, що перебувають у сфері державного управління. Державно-приватне партнерство має відкривати для приватного партнера додаткові інвестиційні можливості.

Разом з тим ДПП не є різновидом інвестиційної діяльності, та Закон України «Про державно-приватне партнерство» [5] не пов'язаний із Законом України «Про інвестиційну діяльність» [7]. Це свідчить про альтернативу для механізмів державно-приватного партнерства на користь розробки інвестиційних проектів, тим більше Закон про ДПП не передбачає гарантії для приватного інвестора на відміну від Закону України «Про інвестиційну діяльність».

Альтернативою ДПП є також довготривала оренда державного майна [8], яка відповідає продекларованим в аналізованому Законі ознакам [5, ст. 1] з тією лише різницею, що при оренді державної власності не передбачається здійснення проектування, фінансування, будівництва, а тільки тимчасове користування і володіння.

Також необхідно розмежувати ДПП та інші інструменти державного регулювання. У міжнародній практиці до державно-приватного партнерства не належать державні закупівлі, кредитування і субсидування державою приватних компаній, дотування підприємств, банківського і реального секторів (у тому числі дотування процентних ставок за комерційними кредитами), пільгове оподаткування, пільгові митні тарифи. Проте Законом [5, р. V] визначено, що державна підтримка здійснення ДПП може надаватися у вигляді гарантій і шляхом фінансування за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів та ін-

ших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами. У такому випадку державні інвестиційні програми мають фінансуватися не лише за рахунок бюджету, але і приватним сектором, тоді вони можуть вважатися державно-приватним партнерством.

Законом [5] визначено, що виключною і єдиною формою державно-приватного партнерства є договори, але реалізація співпраці держави та приватного бізнесу може здійснюватися тільки у формі цілісного фінансово-правового механізму, що допускає використання різних фінансових інструментів та інститутів. Так, крім Закону про державно-приватне партнерство, спільна діяльність регламентується цілим переліком нормативно-правових актів, включаючи Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України та ін. [6; 9; 10].

Закон, який, по суті, має регулювати взаємовідносини держави і приватного бізнесу, зводиться практично до інструкції, яка регламентує порядок проведення конкурсу, що є його істотним недоліком. А сам порядок здійснення договору з ДПП регламентовано низкою додаткових нормативно-законодавчих актів.

Висновки. Для державних підприємств з видобутку вугілля, які не мають достатніх фінансових ресурсів, співпраця з приватним капіталом у рамках державно-приватного партнерства має дуже важливе значення.

Однак не будь-яку взаємодію держави та приватного капіталу в економіці можна віднести до категорії державно-приватного партнерства. Закон [5] має декларативний характер, а основні взаємовідносини у сфері спільного вуглевидобутку регулюються іншими законодавчими актами. Закон про державно-приватне партнерство має чітко розмежовувати проекти, що здійснюються в рамках ДПП, та інвестиційні проекти, договори довгострокової оренди держмайна та інші, які реалізуються в інших формах. У зв'язку з цим необхідне здійснення гармонізації нормативно-законодавчих актів, які регулюють спільну діяльність державних і приватних партнерів.

Необхідно врегулювати питання про суб'єктів державно-приватного партнерства, визначитися з метою закону про ДПП, якою може виступати набуття додаткових інвестиційних можливостей, а також розширити гарантії щодо інвестування.

Явище державно-приватного партнерства є самостійним інститутом, тому доцільним було б створення комітету з державно-приватного партнерства та інвестиційної політики при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, що включає фахівців юридичної та консалтингової спрямованості, які здійснюють моніторинг такого роду співпраці.

Таким чином, запропоновані положення щодо вдосконалення нормативно-правової бази в перспективі мають сприяти тому, щоб законодавство стало дієвим інструментом регулювання такого явища, як державно-приватне партнерство.

Література

1. Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Community Issued by the Secretary-General of the United Nations 17 July 2000 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.un.org/partners/business/otherpages/guide.htm>. – Name of Screen.

2. Клинова М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия / М.В. Клинова. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 122 с.

3. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41-50.

4. Гракова М. Розвиток державно-приватного партнерства у вугільній промисловості / М. Гракова // Схід. – 2013. – № 5. – С. 38-42.

5. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

7. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 06.11.2014 р. № 1560-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

8. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р. № 2269-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>.

9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

Надійшла до редакції 24.09.2015 р.