



ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ПРИНЦИП ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛА

Игорь САЩЕНКО,

соискатель кафедры земельного и аграрного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article is devoted to the actual problem in both the theoretical and practical aspect of public-private partnership – the principle of legal regulation of investment in rural social development. The paper analyzed in detail the organizational and legal regulation of public-private partnerships. The need to spread public-private projects in the social sphere of the village, including in housing and communal services on the basis of concession agreements, as well as for the restoration of social infrastructure through the rehabilitation and reconstruction of educational institutions, health care, physical culture and sports, consumer services in the countryside.

Key words: public-private partnership, social sphere of the village, investments, social infrastructure.

Аннотация

Статья посвящена актуальной проблеме как в теоретическом, так и в практическом аспекте – публично-частному партнерству как принципу правового регулирования инвестиций в социальное развитие села. В статье подробно проанализировано организационно-правовое регулирование публично-частного партнерства. Указано на необходимость распространения публично-частных проектов в социальной сфере села, в том числе в жилищно-коммунальном хозяйстве, на основании заключения концессионных соглашений, а также для восстановления объектов социальной инфраструктуры путем восстановления и реконструкции учреждений образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, бытового обслуживания в сельской местности.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, социальная сфера села, инвестиции, социальная инфраструктура.

Постановка проблемы. В основе эффективного развития социальной сферы села лежит отлаженная система сотрудничества между органами государственной власти, органами местного самоуправления, сельскохозяйственными товаропроизводителями и сельскими жителями с целью обеспечения социальных стандартов, восстановления объектов инфраструктуры, содействия устойчивому развитию сельских территорий. Одной из форм такого сотрудничества является публично-частное партнерство.

Актуальность темы исследования подтверждается кризисным положением социальной сферы села, необходимостью поиска альтернативных вариантов решения насущных проблем сельских территорий путем заключения частно-публичных сделок с целью привлечения инвестиций в сельскую местность.

Состояние исследования. Проблема исследования публично-частного партнерства в социальной сфере села в настоящее время становится актуальной. Среди ученых, которые занимались организационно-правовыми аспектами привлечения инвестиций в социальное развитие села, стоит назвать таких: Е.В. Гафурова, В.М. Ермоленко, А.Н. Стативка, В.Ю. Уркевич и др.

Целью статьи является исследование организационно-правовых момен-

тов публично-частного партнерства в социальное развитие села, выяснение проблем, которые мешают его распространению, а также внесение предложения для их решения.

Изложение основного материала. Правовой основой регулирования публично-частного партнерства выступает целый ряд нормативно-правовых актов: Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» от 1 июля 2010 г.; Концепция развития государственно-частного партнерства в Украине на 2013–2018 гг., утвержденная Распоряжением Кабинета Министров Украины от 14 августа 2013 г.; Закон Украины «О стимулировании развития регионов» от 8 марта 2005 г.; Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 г., утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины 6 августа 2014 г.; Закон Украины «О концессиях» от 16 июля 1999 г.; Закон Украины «О приоритетности социального развития села и агропромышленного комплекса в народном хозяйстве» от 17 октября 1990 г. (в редакции от 15 мая 1992 г.); Закон Украины «Об основных принципах государственной аграрной политики на период до 2015 г.» от 18 октября 2005 г.; Государственная целевая программа развития украинского села на период до 2015 г., утвержденная Постановлением Кабинета Министров Украины от

19 сентября 2007 г.; Стратегия развития аграрного сектора экономики на период до 2020 г., утвержденная Распоряжением Кабинета Министров Украины от 17 октября 2013 г. и др.

В соответствии с законодательством государственно-частное партнерство определяется как сотрудничество между государством Украина, Автономной Республикой Крым, территориальными общинами в лице соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления (государственными партнерами) и юридическими лицами, кроме государственных и коммунальных предприятий, или физическими лицами-предпринимателями (частными партнерами), которое осуществляется на основе договора в порядке, установленном законодательными актами [1].

Несмотря на значительное количество нормативно-правовых актов в сфере публично-частного партнерства, сегодня оно так и не получило широкого распространения. Основными причинами замедления развития государственно-частного партнерства определены следующие: недостаточный уровень внимания государства к реализации политики в сфере государственно-частного партнерства и несовершенство системы управления развитием такого партнерства; отсутствие в сфере государственно-частного партнерства



действенных мер по созданию условий для его развития, а также четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и координации их деятельности; наличие отраслевых особенностей осуществления хозяйственной деятельности и сложность условий долгосрочного и взаимовыгодного сотрудничества между государством и частными партнерами; низкий уровень институциональной способности органов государственной власти и частного сектора к внедрению государственно-частного партнерства; низкий уровень доверия граждан к органам государственной власти и осведомленности по вопросам преимуществ реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства, недостаточный уровень информированности населения о преимуществах и рисках применения механизмов такого партнерства, ненадлежащее кадровое обеспечение органов исполнительной власти и органов местного самоуправления специалистами в сфере государственно-частного партнерства, недостаточный объем финансирования реального сектора экономики; неблагоприятный инвестиционный климат и сложность условий осуществления предпринимательской деятельности при реализации проектов государственно-частного партнерства; наличие проблем в отношениях между органами государственной власти и частным сектором при проведении согласительных процедур, защиты прав собственности инвесторов, решения хозяйственных споров; сложность механизма предоставления государственной поддержки для реализации долгосрочных инвестиционных проектов с участием частных партнеров; отсутствие эффективного механизма предоставления государственной поддержки в сфере государственно-частного партнерства; несогласованность нормативно-правовой базы по вопросам государственно-частного партнерства; несовершенство механизма тарифного регулирования и экономическая обоснованность тарифов [2].

Кроме того, стоит отметить, что среди сфер применения государственно-общественного партнерства не выделяются аграрный сектор и развитие сельских территорий, хотя указано, что такая деятельность может приме-

няться в других сферах, кроме видов хозяйственной деятельности, которые в соответствии с законом разрешается осуществлять исключительно государственным предприятиям, учреждениям и организациям. Государственно-частное партнерство применяется с учетом особенностей правового режима относительно отдельных объектов и отдельных видов деятельности, установленных законом [1].

Однако в Концепции развития государственно-частного партнерства Украины на 2013–2018 гг. в числе приоритетных сфер применения государственно-частного партнерства предусмотрено агропромышленный комплекс (рыночная и производственная инфраструктура) и социальную защиту населения (здравоохранение, образование, культура, туризм и спорт). А также указано на необходимость улучшения инвестиционного климата и конкурентной среды с целью развития государственно-частного партнерства и создания благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности путем:

- обеспечения прозрачности разрешительной системы и устранения бюрократических препятствий;
- совершенствования процедуры осуществления надзора и контроля, технического регулирования в сфере стандартизации и сертификации;
- создания благоприятных условий для пользования земельными участками при реализации проектов государственно-частного партнерства;
- обеспечения прозрачности в отношениях между частным и государственным партнерами в рамках подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства;
- сосредоточения усилий государства на реализации проектов государственно-частного партнерства и обеспечении действенной связи в отношениях с частным сектором [2].

Внедрение указанных мероприятий имеет важное значение для улучшения инвестиционного климата, поскольку на сегодня социальная сфера села нуждается в привлечении инвестиций для надлежащего обустройства сельских территорий объектами инфраструктуры. Использовать проекты государственно-частного партнерства целесообразно было бы, в частности,

в жилищно-коммунальном хозяйстве села, поскольку в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины «О поэтапной передаче в коммунальную собственность объектов социальной инфраструктуры» от 2 декабря 1996 г. передачи в коммунальную собственность подлежали жилой фонд; сети электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, а также инженерные здания и сооружения, предназначенные для обслуживания жилищного фонда и социальной сферы (котельные, канализационные и водопроводные сети и сооружения, оборудование и др.).

Формой реализации государственно-общественного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства мог бы стать договор концессии, поскольку, как показывает международная практика, существует большое количество типов концессионных соглашений, среди которых:

– BOT (Build – Operate – Transfer) – «Строительство – управление – передача». Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию в течение установленного срока, после чего объект передается государству. Обычно концессионные схемы BOT используются при строительстве автострад (Южная Корея, Италия, Испания), трубопроводов (Германия), электростанций (Турция, Индия, Таиланд), аэропортов (Египет, Греция, Канада), тоннелей (Франция), стадионов других объектов, которые требуют значительных капиталовложений, однако должны оставаться в собственности государства;

– BTO (Build – Transfer – Operate) – «Строительство – передача – управление». Концессионер строит объект, который передается государству в собственность сразу после завершения строительства, после чего он предоставляется в эксплуатацию концессионеру. Эта схема выгодна для государства, поскольку предполагает высокую степень государственного контроля над объектом концессии и в случае необходимости государство в любое время может повлиять на деятельность концессионера;

– BOO (Build – Own – Operate) – «Строительство – владение – управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплу-



атацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;

– BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – «Строительство – владение – управление – передача» предусматривает, что концессионер строит объект, эксплуатирует, обладает объектом в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства;

– ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) – «Реконструкция – управление – передача». Эта схема аналогична BOT, только вместо строительства нового объекта предусмотрена реконструкция существующего;

– DBFO (Design – Build – Finance – Operate) – «Проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация». При таком подходе вся ответственность за проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию связана воедино и передана частному партнеру. В Европе, Латинской Америке и Азии такая схема обычно используется для разработки новых проектов платных дорог [3].

Так, с целью развития экономических, правовых и организационных основ реализации государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве как элементе системы финансового обеспечения модернизации и восстановления жилого фонда и жилищно-коммунальной инфраструктуры, для содействия адаптации системы хозяйства к рыночным условиям, повышения энергоэффективности зданий, уменьшения объемов потребления природного газа предприятиями коммунальной энергетики, улучшения качества питьевой воды в Украине Распоряжением Кабинета Министров Украины от 16 сентября 2009 г. была утверждена Концепция развития государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальной сфере.

Однако существует также необходимость распространения государственно-общественного партнерства в сфере восстановления объектов социальной инфраструктуры путем строительства и реконструкции учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, бытового обслуживания.

По этому поводу интересен опыт Великобритании, где сегодня подписа-

но около 900 государственно-частных проектов, большинство из которых реализуются в сфере социальной инфраструктуры. Это отражает приоритеты правительства, которое пытается решить серьезную проблему в области медицины и образования, а также в транспортном секторе, в учреждениях исполнения наказаний, в сфере обработки отходов, в военном секторе и в секторе жилищно-социального найма. Большинство этих проектов осуществляется органами местной власти. В результате из 100 проектов, которые функционируют, в 80–90% случаев уровень их выполнения является удовлетворительным [4].

Однако в Украине не зафиксировано случаев успешного привлечения частных инвестиций на основе публично-частного партнерства для реализации стратегически важных социально-гуманитарных проектов (в том числе в сфере образования, здравоохранения, развития и поддержки культурно-исторического наследия).

Выводы. Такая ситуация должна решаться государством путем формирования благоприятного инвестиционного климата сельских территорий. Для этого, как отмечает профессор А.М. Стативка, необходимо усовершенствовать законодательство по инвестициям в социальную сферу села. Во-первых, нужно разработать систему государственных гарантий инвесторам (отечественным, иностранным), включая предоставление гарантий в течение периода реализации различных инвестиционных проектов; во-вторых, следует определить первоочередные инвестиционные направления по объектам социальной инфраструктуры в сельской местности; в-третьих, следует ликвидировать имеющиеся противоречия между инвестиционным и налоговым законодательством; в-четвертых, закрепить условия и порядок предоставления налоговых льгот для инвесторов, а также установить специальные налоговые режимы [5, с. 26].

В этом аспекте важное значение приобретает необходимость разработки Концепции государственно-частного партнерства в сельской местности, которая предусматривала бы основные сферы привлечения инвестиций в объекты как производственной, так и непроизводственной (социальной) ин-

фраструктуры сельских территорий, формы, принципы и гарантии такой деятельности.

Список использованной литературы:

1. Про державно-публічне партнерство : Закон України від 1 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
2. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2013 р. № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>.
3. Бойко О.С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи реалізації в Україні / О.С. Бойко // Юридична газета. – 2013. – № 22. – С. 42–43.
4. Безбах Н.В. Використання зарубіжного досвіду в розвитку державно-приватного партнерства в Україні / Н.В. Безбах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bezbach.pdf>.
5. Статівка А.М. Деякі питання правового забезпечення інвестицій у соціальний розвиток села / А.М. Статівка // Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села : матер. міжнар. наук.-практ. конф. – К. : ІДП НАН України, 2007. – С. 24–27.