

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Огий О.С., викладач

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті здійснюється пошук організаційних та правових передумов державно-приватного партнерства в Україні шляхом аналізу економічної ситуації та генези законодавства. Окреслюється значення державно-приватного партнерства для галузей господарства та стан розвитку цього інституту на сучасному етапі. Аналізується стан законодавства про державно-приватне партнерство з визначенням позитивних моментів та недоліків законодавчого регулювання.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інвестиційна діяльність, інфраструктура, законодавче регулювання, організаційні засади, правові засади.

Огий О.С. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

В статье осуществляется поиск организационных и правовых предпосылок государственно-частного партнерства в Украине путем анализа экономической ситуации и генезиса законодательства. Определяется значение государственно-частного партнерства для отраслей хозяйства и состояние развития этого института на современном этапе. Анализируется состояние законодательства о государственно-частном партнерстве с определением положительных моментов и недостатков законодательного регулирования.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инвестиционная деятельность, инфраструктура, законодательное регулирование, организационные основы, правовые основы.

Ogiy O.S. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRE-CONDITIONS OF BECOMING AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE STATE PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE / Khar'kiv national university of internal affairs, Ukraine

With the adoption of the concept of transition of the Ukrainian SSR to market economy in Ukraine began the transformation processes in all sectors of the economy, which would facilitate to the freedom of business, including pricing, order fulfillment state entities on mutually beneficial terms that provide of addressing of key tasks of challenges of restructuring economic through targeted programs, social protection of population, especially protection of the low-income groups. In this regard, before public authorities raised the question of software and implementation of close cooperation between public and private entities, that acquired its distribution in connection with the adoption of law of Ukraine «About privatization of state property», law of Ukraine «About privatization of small state enterprises (small privatization)», law of Ukraine «About privatization of public housing» and others.

As a result of these processes, there is a real need for research is entirely new approach to the forms and methods of public administration, which would allow to ensure the effective functioning of the public-private partnership in Ukraine.

The article search of organizational and legal conditions of public-private partnership in Ukraine by analyzing the economic situation and the genesis of the legislation is realized. The importance of public-private partnership for economic sectors and the condition of development of this institution today are outlined. The condition of the law on public-private partnership with the definition of the positive aspects and disadvantages of legislative regulation is analyzed.

To achieve this goal it is necessary to solve the following interrelated objectives: to analyze the economic situation in the country and determine the socio-economic impacts on business development in Ukraine, outline the arrangements that were used by the state for the development of market relations and identify legislative background of adjustment of national system of economic relation.

Key words: state-private partnership, investment activity, infrastructure, legislative adjusting, organizational bases, legal frameworks.

Разом із прийняттям Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки від 1 листопада 1990 року в Україні розпочалися трансформаційні процеси в усіх галузях народного господарства, які мають сприяти свободі підприємницької діяльності, включаючи ціноутворення; виконанню замовлень держави суб'єктами господарювання на взаємовигідних умовах, що забезпечить вирішення головних завдань структурної перебудови економіки на основі цільових програм; соціальному захисту населення, особливо його малозабезпечених верств [1]. У зв'язку з цим, перед органами державної влади постало питання забезпечення та реалізації тісної співпраці між державними та приватними структурами, які набули свого поширення у зв'язку із прийняттям Закону України від 04 березня 1992 року «Про приватизацію державного майна» [2], Закону України від 06 березня 1992 року «Про

приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» [3], Закону України від 19 червня 1992 року «Про приватизацію державного житлового фонду» [4] та ін.

Внаслідок цих процесів виникла реальна потреба в наукових пошуках якісно нових підходів до форм та методів публічного адміністрування, які б дозволили забезпечити ефективне функціонування державно-приватного партнерства в Україні. Дослідженням публічного адміністрування, у т.ч. в економічній сфері, займалися такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, В.В. Дурдинець, А.Б. Качинський, А.Ф. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновський, І.А. Мальковська, Р.С. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.П. Савков та ін., проте детальної уваги становленню державно-приватного партнерства в Україні не приділялося. Більш того, справедливим буде зазначити, що державно-приватне партнерство як новий механізм в економіці держави, у першу чергу, зацікавив представників економічної науки, зокрема Н.В. Безбаха, О.Ю. Бобровську, К.Ф. Ковальчука, О.В. Навроцьку, Д.Ю. Наумова, О.С. Шнипка та ін.

Отже, метою даної статті є визначення організаційних та правових передумов становлення державно-приватного партнерства в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідним вбачається вирішення наступних взаємопов'язаних між собою завдань: проаналізувати економічну ситуацію в державі та визначити соціально-економічні фактори впливу на розвиток підприємництва в Україні; окреслити коло організаційних заходів, що використовувались державою для розвитку ринкових відносин, та виявити нормативні передумови розвитку інституту державно-приватного партнерства в Україні.

На сьогоднішній день Україна зіткнулася з серйозною проблемою у сфері функціонування органів державної влади, – відсутністю досконалих методів та форм публічного адміністрування, які б дозволили на належному рівні, з урахуванням європейського досвіду, забезпечити розвиток та ефективну діяльність галузей народного господарства, які у своїй сукупності мають безпосередній вплив на рівень життя населення. Відсутність принципово нових наукових підходів до дослідження владного впливу на ту чи іншу сферу адміністрування (особливо економіку) та нормативної фіксації такого впливу, які дозволили б впроваджувати концептуально нові форми співпраці органів державної влади та приватних структур для спільного вирішення економічних проблем, призводять до значних матеріальних втрат з боку держави, що тягне за собою негативні наслідки для усієї економіки держави. Іншими словами, організаційні передумови по суті є сукупністю економічних та конститутивних факторів розвитку економіки держави в цілому, а правові, – є нічим іншим як юридичною формою вираження організаційних передумов формування та розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

Саме тому, розглядаючи порушену проблематику, важливим є врахування відповідних напрацювань не тільки вчених-адміністративістів, але й представників економічної науки, які, власне, й створили підґрунтя для окреслення частини організаційних передумов становлення інституту державно-приватного партнерства в Україні, що мають виключно економічні характеристики. Так, як справедливо зауважує вчений-економіст Н.Г. Дутко, сьогодні гостро стоїть проблема оновлення функціонування вітчизняної інфраструктури, оскільки це потребує значних фінансових ресурсів на капітальне будівництво, придбання устаткування та обладнання, а також на покращення об'єктів соціальної інфраструктури [5, 81]. Держава, залишаючи за собою суспільно важливі сфери, створює умови для ширшого залучення приватного сектора до виконання державних та місцевих програм соціально-економічного розвитку в межах державно-приватної взаємодії. Державно-приватне партнерство на сьогоднішній день є ефективною моделлю співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватних партнерів [5, 81]. Погоджується з цією думкою і О.В. Навроцька, наголошуючи, що держава не здатна власними коштами та інтелектуальним потенціалом забезпечити функціонування багатьох галузей господарства, що негативно позначається на рівні життя громадян, у зв'язку з чим виникає необхідність у залученні інвестицій. Проте обмеженість інвестиційних можливостей не дозволяє Україні забезпечити функціонування власної інфраструктури на необхідному рівні, який би був здатним задовольняти зростаючі потреби економіки й суспільства [6, 22]. Отже, виникає проблема

пошуку нетрадиційних джерел та нових механізмів фінансування розвитку інфраструктурних галузей, зокрема, із застосуванням форм державно-приватного партнерства [6, 22]. Таким чином, варто погодитись із Т.О. Коломоєць, яка наголошує на тому, що останнім часом набула поширення практика укладання договорів між приватними та публічними суб'єктами вже в межах легального розуміння категорії «державно-приватне партнерство» [7, 391].

Однак державно-приватне партнерство поки що є новим для України інституційним елементом, що дозволяє підвищити ефективність і забезпечити максимальне використання потенціалу розвитку суспільства шляхом об'єднання активів держави або ж місцевого самоврядування з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного партнера. Тому цілком виправданим виглядає думка С. А. Запорожця, що основною мотивацією для держави або місцевого самоврядування є обмеженість бюджетних коштів за нагальної потреби залучення фінансових ресурсів для модернізації інфраструктури. До мотивації можна також віднести обмежений досвід держави (місцевого самоврядування) в управлінні об'єктами інфраструктури в ринкових умовах [8, 112-113; 9].

Продовжуючи розмову про організаційні передумови становлення та розвитку державно-приватного партнерства в Україні, варто зазначити, що на сучасному етапі велике значення для відновлення галузей господарства, які є нерозвинутими в Україні, враховуючи сучасні світові стандарти, має інноваційна активність суб'єктів підприємницької діяльності. У сучасних умовах глобалізації, коли локальна конкуренція не в змозі залишатися єдиним рушієм економіки, на перший план виходить конкуренція в національних масштабах. На цьому рівні розвитку конкурентних відносин окремі держави складно підтримувати такі умови діяльності суб'єктів господарювання, за яких інновації будуть витримувати тиск зовнішнього конкурентного середовища. За таких обставин державі необхідно переходити від політики пасивного сприяння забезпечення конкуренції до активного втручання в процеси стимулювання науково-технічного прогресу та створення умов партнерства між державою та підприємництвом в інноваційній сфері [10, 130] та, відповідно, спрямовувати належним чином вектор законодавчого регулювання відносин у сфері економічної конкуренції.

Організаційні передумови становлення та розвитку державно-приватного партнерства в Україні нерозривно пов'язані з правовим забезпеченням даного інституту, оскільки саме рівень нормативної фіксації та ефективності правового регулювання суспільних відносин впливає на динаміку їх розвитку, захищеність прав та інтересів учасників цих відносин, повноту виконання покладених на них обов'язків та й, врешті-решт, правові норми так би мовити легалізують певний вид суспільних відносин. Справедливим буде зазначити, що фактично до 2010 року не існувало нормативно-правового акту, який би визначав засади державно-приватного партнерства та механізми його реалізації, хоча підвалини для цього були закладені ще в 1996 році в Основному Законі держави. Так, у ст.38 Конституції України передбачено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [11]. І якщо проаналізувати визначення державно-приватного партнерства, яке закріплено в Законі «Про державно-приватне партнерство» (співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі державних партнерів та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами), можна дійти цілком логічного висновку, що державно-приватне партнерство є своєрідною формою участі приватних осіб (громадян) в управлінні державними справами, у даному випадку в сфері господарювання та обслуговування. Проте тривалий час окремі аспекти названого інституту закріплювалися лише на рівні вузькоспеціалізованих нормативних актів, які комплексно не вирішували питання взаємовідносин держави і приватного сектора в межах певної системи економічних відносин, а також на рівні концепцій, планів, які носили програмний характер, та не мали імперативного впливу на відповідні правовідносини, що суттєвим чином знижувало ефективність такого регулювання. Як приклад можна навести Програму економічних реформ на 2010-2014 роки «Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій», затверджену Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва. Відповідно до названої програми основними завданнями в названій сфері мають стати:

- розширення й підтримка діяльності мережі бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних центрів, технопарків та інших об'єктів інфраструктури підтримки

підприємництва;

- забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Прийняття Закону України про ДПП. Встановлення методології оцінювання ефективності проектів, забезпечення прозорого механізму проведення конкурсів, запровадження ефективної системи мотивації й контролю в органах, відповідальних за реалізацію проектів ДПП з боку держави;
- створення умов для розвитку саморегульованих організацій і поступове передання їм частини функцій державного регулювання й контролю;
- забезпечення інформаційної й організаційної підтримки іноземним інвесторам;
- створення на окремих територіях спеціальних режимів залучення інвестицій: розвиток логістичної й комунікаційної інфраструктури на територіях, визначених як пріоритетні для інвестування; створення на місцях «єдиного інвестиційного вікна», на яке буде покладена функція взаємодії з органами влади в інтересах інвесторів, насамперед тих, які реалізують інноваційні й інфраструктурні проекти з одержання ліцензій, дозволів, погоджень, вирішення земельних питань тощо; стимулювання створення територій компактного розміщення бізнесу – кластерів з розвинутою інфраструктурою й задалегідь підготовленими пакетами дозволів для початку діяльності.
- розвиток гарантування й страхування експортних операцій;
- створення єдиного органу зі сприяння залученню інвестицій, територіальні органи якого здійснюватимуть взаємодію між інвесторами й органами влади, а також вживатимуть заходів щодо комплексного супроводу проектів, що вимагають залучення іноземних інвестицій [12].

Як бачимо, названа програма містить положення про необхідність прийняття спеціального закону у цій сфері, який би і мав вирішити порушені вище проблеми. Оскільки дані засади хоча й беззаперечно, позитивно вплинули на розвиток державно-приватного партнерства в Україні, зокрема в аспекті залучення інвестицій у державні проекти, однак вони потребували свого закріплення виключно на законодавчому рівні у вигляді загальнообов'язкових норм, що регулюють відповідну сферу публічних відносин. При цьому реалізація завдань, які постають перед державою, із застосуванням форм і методів державно-приватного партнерства неможлива без визначення саме організаційних засад, принципів, які б заклали основні напрями здійснення державно-приватного партнерства, сферу його функціонування. І саме з прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 за № 2404-VI й було створено законодавче підґрунтя для співробітництва державного та приватного сектора з метою підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій в економіку України.

Закон визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державно-приватного партнерства в Україні; регулює відносини, пов'язані з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, що укладаються в межах державно-приватного партнерства; встановлює гарантії додержання прав та законних інтересів сторін цих договорів тощо. Метою закону є створення умов для підвищення конкурентоспроможності державного сектора економіки. Об'єкти, збудовані за принципом державно-приватного партнерства, не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору. Розподіл ризиків, пов'язаних з реалізацією проекту в межах державно-приватного партнерства, визначається на основі Методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України та за домовленістю між державним та приватним партнерами. Для іноземних приватних партнерів, які реалізують на території України проекти в межах державно-приватного партнерства, встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності. Держава гарантує додержання установлених цим Законом умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у межах державно-приватного партнерства, додержання їхніх прав і законних інтересів [13]. Разом з тим, незважаючи на значний позитив, пов'язаний із прийняттям вказаного закону, варто відзначити, що він не позбавлений низки недоліків, на які вказувалось ще під час його розробки та прийняття, і які слід усунути [14]. Зокрема, необхідно уточнити перелік видів договорів, які укладаються в рамках державно-приватного партнерства. Такий перелік має бути вичерпним (ст.5). Також

вбачається за необхідне уточнити в змісті Закону, що в рамках державно-приватного партнерства договори мають укладатися в письмовій формі, якщо законами не передбачено їх нотаріальне посвідчення, а не у формі, яка визначається органом, який приймає рішення про таке партнерство (частина 2 ст.5). Крім того, для підвищення ефективності захисту об'єктів державної власності варто доповнити частину 4 ст.7 положенням про те, що об'єктом державно-приватного партнерства не можуть бути об'єкти, які не підлягають приватизації. Це найбільш проблемні моменти, які, на наш погляд, вимагають свого обов'язкового виправлення.

Поряд з викладеним, варто наголосити і на тому, що вказаний закон є лише загальним, основоположним актом у сфері державного партнерства та потребує своєї деталізації в інших нормативно-правових актах, які мають визначити механізми запровадження та структуру державно-приватного партнерства, правовий статус суб'єктів відповідних відносин, що, у свою чергу, має забезпечити реалізацію інтересів обох сторін такого партнерства. У зв'язку з цим доцільно і надалі вести пошук нових правових інструментів, які б сприяли оптимальному збалансуванню публічних і приватних інтересів суб'єктів державно-приватного партнерства.

Таким чином, на підставі викладеного, можна дійти висновку, що основними організаційними передумовами становлення та розвитку державно-приватного партнерства в Україні є:

- 1) недосконалість системи публічного адміністрування сферою економіки, через що виникає низка проблем у цій сфері, як наслідок – дефіцит бюджету, який негативно відбивається на всіх сторонах суспільного життя;
- 2) нерозвиненість сучасних форм ефективного адміністрування в умовах конкурентного ринку, відсутність достатнього досвіду з підготовки та реалізації інвестиційних проектів, що тягне за собою нездатність держави на належному рівні забезпечити співпрацю публічних та приватних структур у суспільно значущих сферах господарства України;
- 3) невідповідність публічних відносин змінам в економіці держави та відсутність їх інтегрованості в систему ринкових відносин, як наслідок нерозвиненості публічного адміністрування в цій сфері;
- 4) відсутність системи економічної мотивації, тобто неспроможність держави своїми ресурсами створити передумови та запропонувати взаємовигідні умови для спільних проектів у будь-якій галузі господарства, які б зацікавили приватні структури для подальшого тривалого співробітництва із державою;
- 5) неефективність інфраструктури України, що негативно позначається на рівні життя громадян, їхньому благополуччі, і є наслідком недосконалої правової бази.

У свою чергу, до правових передумов функціонування державно-приватного партнерства можна віднести положення Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки від 01 листопада 1990, яка створила організаційні та правові підвалини формування нового законодавства, що мало на меті запровадження якісно нових моделей та методів адміністрування економікою; Конституцію України 1996 року, а саме її положення про те, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами; наявність так званих програмних норм, які не мали імперативного впливу на відповідні правовідносини, що суттєвим чином знижувало ефективність такого регулювання, і, разом з тим, наявність доволі значної кількості розпорошених спеціальних законів у цій сфері, що визначають лише загальні засади ДПП в окремих сферах економіки та господарювання, проте не передбачають спільних засад такого співробітництва між державою та приватним сектором.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 01 листопада 1990 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 48. – Ст. 632.
2. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.
3. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію): Закон України від 06 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 350.

4. Про приватизацію державного житлового фонду: Закон України від 19 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 524.
5. Дутко Н.Г. Основні форми та переваги державно-приватного партнерства в Україні / Н.Г. Дутко // Управління сучасним містом. – 2009. – № 1-12 (33-36). – С. 80-88.
6. Навроцька О.В. Державно-приватне партнерство у фінансуванні розвитку інфраструктури України / О.В. Навроцька // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – № 6. – С. 21-26.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Запорожец С.А. Щодо питання про концептуальні засади партнерства держави і приватного сектора як складової публічно-приватного партнерства / С.А. Запорожец // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 15. – С. 112-116.
9. Запатрина И. Публично-частное партнерство как новая идеология развития мирового сообщества / И. Запатрина // Государственный менеджмент. – 2011. – № 7.
10. Шнипко О.С. Держава та підприємництво: партнерство в інноваційній діяльності / О.С. Шнипко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 6 (60). – С. 130-138.
11. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/signal/0004100.pdf>
13. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
14. Висновок на проект Закону України «Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами» (реєстр. № 5239 від 16.10.09 р., внесений народними депутатами України Н.Ю. Королевською, Б.В. Колесніковим, М.В. Чечетовим, Ю.М. Воропаєвим, І.М. Акімовою, В.В. Каськівим, К.М. Ляпіною) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36341

УДК 347.9

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ НЕЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Шевченко К.В., аспірант

Національний університет державної податкової служби України

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання адміністративних неюрисдикційних проваджень за законодавством України. Здійснено аналіз новітніх тенденцій у розумінні неюрисдикційних проваджень у діяльності органів ДПС України. Запропоновано прийняття нових нормативних актів та внесення змін у чинне законодавство, які б регулювали досліджуваний вид проваджень.

Ключові слова: адміністративні неюрисдикційні провадження, органи Державної податкової служби України, правове регулювання, законодавство, вид.

Шевченко К.В. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОБОЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НЕЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОИЗВОДСТВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования административных неюрисдикционных производств. Проанализированы современные концепции понимания