

УДК [346:658.115.31](477)

І.І. КИЛИМНИК, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет міського
господарства імені О.М. Бекетова

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО- ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГАЛУЗІ ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

Ключові слова: державно-приватне партнерство, транспортна інфраструктура, концесія, будівництво, експлуатація

В останні роки ефективність використання механізму державно-приватного партнерства для забезпечення транспортної галузі України не викликає сумнівів. Державні і приватні інвестиції в транспортну інфраструктуру є важливим інструментом економічної політики, оскільки сприяють стабільному економічному зростанню, підвищенню рівня життя населення, а також забезпеченню безперебійних надходжень до Державного бюджету України.

Проблеми взаємодії органів державної влади і представників бізнесу в різних галузях народного господарства є предметом пильної уваги багатьох науковців, зокрема, О.М. Вінник, О.В. Шаповалової, О. Е. Сімсон, В.Є. Сазонова та інших. Зважаючи на наявні наукові прогалини, метою цієї статті є дослідження особливостей господарсько-правового регулювання державно-приватного партнерства в галузі транспорту в Україні.

Транспортна галузь України, за визначенням М. Гоцуляка і П. Лагоденка, є сукупністю суб'єктів господарювання незалежно від їх відомчої належності і форм власності, які розробляють і (або) виробляють продукцію (виконують роботи та надають послуги) певних видів, які мають однорідне споживче або функціональне призначення [1]. Транспортна система є однією з найважливіших галузей економіки України. Унікальне географічне розташування нашої держави на перехресті торговельних шляхів дозволяє Україні стати

центральною ланкою європейсько-азіатської транспортної інфраструктури та отримувати наявні переваги від глобалізації. Ефективне функціонування транспортної системи є необхідною умовою обороноздатності, національної безпеки і цілісності України.

До недавніх часів застосування механізму державно-приватного партнерства для забезпечення транспортної інфраструктури вважалося недостатньо ефективним через низку соціальних, економічних і фінансових причин. Серед чинників гальмування використання моделі державно-приватного партнерства називають великі капітальні витрати, тривалі терміни фінансового забезпечення об'єкту транспортної інфраструктури, значну кількість ризиків, у першу чергу, тих, що пов'язані з захистом навколишнього середовища, інші зовнішні фактори, що впливають на реалізацію проекту, пов'язані з землекористуванням, а також із ситуацією в регіоні, де здійснюється будівництво. Крім цього, проблемами впровадження механізму державно-приватного партнерства є отримання плати від користувачів об'єкту транспортної інфраструктури, тривалі терміни окупності об'єкту та неможливість здійснення контролю. Отже, вважалося, що держава може самостійно вирішити ці проблеми [2, с.5].

Навпаки, світовий досвід застосування механізму державно-приватного партнерства показав, що окреслені проблеми ефективно вирішуються саме через залучення приватних партнерів, та свідчить про активне використання механізмів державно-приватного партнерства для розвитку транспортної інфраструктури.

Серед європейських країн привертає увагу досвід правового забезпечення і реалізації державно-приватного партнерства в Іспанії, зародження інституту якого в ній розпочалося ще в XVIII сторіччі.

Законодавство того періоду було достатньо розвинутим у відношенні створення правових основ державно-приватного партнерства в будівництві і фінансуванні суспільних робіт і, передусім, дорожньої інфраструктури. Коро-

лівський Декрет 1761 року вважається першим нормативно-правовим актом Іспанії щодо плану доріг в країні. Його сутність полягала в проектуванні і будівництві (за рахунок реалізації механізму державно-приватного партнерства) радіальної дорожньої мережі, що поєднує Андалусію, Каталонію, Галісію і Валенсію дорогами з твердим покриттям. Пізніше на його підставі було прийнято законодавство про транспортні інфраструктури, що містило нові правові форми їх проектування, будівництва, фінансування і експлуатації, що встановлюють спільну участь державного і приватного секторів у цій сфері [3, с.244–245].

Слід також зазначити, що Загальний закон Іспанії «Про публічні роботи» (1877), Закони Іспанії «Про дороги» (1877), «Про залізні дороги і залізнодорожню поліцію» (1880) склали в той період нормативно-правову основу регулювання державно-приватного партнерства.

Таким чином, навіть на прикладі однієї Іспанії можна зробити висновок, що історія державно-приватного партнерства нараховує значно великий термін, ще задовго до початку 1980-х років, коли в Великобританії було ініційовано новий віток розвитку державно-приватних партнерств [3, с.246].

Повертаючись до Іспанії, слід зазначити, що в наші часи регулювання відносин державно-приватного партнерства спирається на низку сучасних нормативно-правових актів, серед яких Закон Іспанії № 13 від 23.05.2003 р. «Про регулювання концесійних угод про публічні роботи», а також Королівський Законодавчий декрет № 2 від 16.06.2000 р. «Про основні положення про договори з державною адміністрацією», в який включено норми про громадські роботи і концесійні угоди.

Новітнє іспанське законодавство щодо правового регулювання громадських робіт відкриває багато можливостей для державно-приватних партнерств, встановивши ряд видів вкладів держави в приватний сектор в інтересах забезпечення адекватної дохідності комерційної діяльності.

В результаті модернізації і ускладнення структури і запитів сучасного суспільства

держава буде залишатись прямим постачальником загальносуспільних послуг, а роль державно-приватного партнерства буде зростати все більше і більше.

В Іспанії найбільш поширеною формою державно-приватного партнерства є модель DBFO (Design, Build, Finance, Operate – розробка, будівництво, фінансування, експлуатація), яка активно використовується в транспортній інфраструктурі.

У Великобританії державно-приватне партнерство реалізується в самих різних сферах суспільних відносин. За 1992–2001 роки в країні реалізовано понад 400 проектів партнерства. В період з 2001 по 2007 роки було укладено біля 500 контрактів державно-приватного партнерства на загальну суму біля 42 млрд. євро – у порівнянні з 200 контрактами державно-приватного партнерства на загальну суму 30 млрд. євро, підписаними у решті Старого Світу в той же період.

Різке зростання масового залучення приватного сектору в забезпечення транспортної інфраструктури у Великобританії розпочалось у 1990-х роках. Одним із найбільш значущих проектів слід вважати будівництво тунелю «Channel Tunnel» під Ла-Маншем з пасажиропотоком у 15,9 млн. чол. і вартістю 46,5 млрд. фунтів стерлінгів (концесія на 55 років), який було відкрито 06.05.1994 року [3, с.208].

Найбільш поширеним видом участі приватного сектору в забезпеченні транспортної інфраструктури в рамках державно-приватних партнерств є будівництво, забезпечення і експлуатація шосейних доріг і об'єктів інфраструктури міського транспорту [4, с.2–5].

Існує два види участі приватного партнера в забезпеченні транспортної інфраструктури:

- передання окремих повноважень і функцій відповідних органів державної влади приватним партнерам (найчастіше у вигляді концесії);
- інституціональна форма державно-приватного партнерства [5, с.2–5].

В Україні відносини щодо державно-приватного партнерства в сфері транспорту опосередковуються договором концесії на будів-

ництво та експлуатацію автомобільних доріг. На підставі цього договору концесіодавець надає на платній та строковій основі права на будівництво та управління (експлуатацію) об'єкта концесії за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань щодо будівництва та управління (експлуатації) об'єкту концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [6, с.87].

Регулювання відносин, пов'язаних з концесією на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг в Україні відбувається на підставі низки нормативно-правових актів, серед яких:

- Земельний кодекс України від 25.10.2001;
- Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р. № 997–XIV;
- Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 р. № 1286–XIV;
- Закон України «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 р. № 2862–IV;
- Указ Президента України «Про Положення про Державне агентство автомобільних доріг України» від 13.04.2011 р. № 456/2011;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування» від 06.07.2000 р. №1064;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового концесійного договору на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги» від 04.10.2000 р. № 1519.

Зазначені нормативно-правові акти визначають правові засади регулювання відносин концесії державного та комунального майна, умови і порядок її здійснення. Окремо визначаються особливості будівництва та експлуатації автомобільних доріг на умовах концесії. Окреслюються правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання. Визначаються особливості правового статусу центрального органу виконавчої влади (Державне агентство автомобільних доріг України –

Укравтодор), що забезпечує реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами, у тому числі наданими у концесію.

Концесійний договір на будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги за законодавчим визначенням – це зареєстрований в установленому порядку договір, за яким концесіонер зобов'язується здійснювати будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги, а концесіодавець – надати концесіонеру права на будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги на строк дії договору (ст.1 Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»).

Сторонами цього договору є: а) концесіонер – юридична особа, яка на підставі договору отримала концесію; б) концесіодавець – держава в особі Кабінету Міністрів України або органу виконавчої влади, уповноваженого ним на проведення концесійного конкурсу, укладення концесійного договору та виконання зобов'язань, що випливають з нього. Предметом договору є будівництво та управління (експлуатація) концесіонером на власний ризик об'єкта концесії, наданого йому концесіодавцем на підставі концесійного договору у строкове платне володіння.

Укладенню концесійного договору передують визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування, що здійснюється відповідно до Порядку визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06.07.2000 р. № 064.

Об'єктом концесії згідно Закону України «Про автомобільні дороги» є автомобільна дорога – лінійний комплекс інженерних споруд, призначений для безперервного, безпечного та зручного руху транспортних засобів (ст.1). Цей закон також визначає, що автомобільні дороги загального користування є складовою Єдиної транспортної системи України та задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних

перевезеннях. Автомобільні дороги загально-го користування перебувають у державній власності і не підлягають приватизації (ст. 7).

Визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування здійснюється на підставі державної стратегії розвитку мережі автомобільних доріг з урахуванням економічної доцільності надання їх у концесію та згідно з нормами і правилами проектування, будівництва та експлуатації автомобільних доріг.

Пропозиції щодо визначення об'єктів концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг загального користування подаються Укравтодору Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, районними та Севастопольською міською радами, відповідними держадміністраціями.

Законом України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» встановлюється момент набуття чинності договором – це момент набуття права на користування земельними ділянками, наданими в установленому порядку для будівництва автомобільної дороги.

Концесіодавець може частково фінансувати (співфінансувати) будівництво та/або експлуатацію автомобільних доріг на умовах концесії в обсягах та порядку, визначених концесійним договором, за рахунок коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для розвитку мережі та утримання автомобільних доріг загального користування.

Майно, створене на виконання умов концесійного договору або отримане у концесію і розташоване у межах смуги відведення автомобільної дороги, є об'єктом права державної власності, що передається концесіонеру у володіння та користування на строк дії концесійного договору.

Набуте концесіонером майно, розташоване за межами смуги відведення автомобільної дороги, є об'єктом права власності концесіонера.

Прийняття в експлуатацію автомобільної дороги є підставою для її включення у разі

потреби в установленому порядку до переліку автомобільних доріг загального користування.

Таким чином, зазначимо, що світовий досвід застосування механізмів державно-приватного партнерства в галузі транспорту виявив себе вельми ефективним та таким, що має певні особливості. В Україні відносини державно-приватного партнерства в галузі транспорту регулюються спеціальним Законом України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» та опосередковуються договором концесії. Договір концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг має зумовлені специфікою відносин та сфери економіки об'єкт – автомобільні дороги загального користування. Уповноваженим державним органом, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами, у тому числі наданими у концесію, є Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор). Отже, існуюча нормативно-правова база щодо правового регулювання відносин державно-приватного партнерства свідчить про наявність умов для розвитку цього виду державно-приватного партнерства в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гоцуляк М. Транспортна галузь в системі національної економіки України/ М. Гоцуляк, П. Лагоденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/1879>.
2. Boeuf P. Public-private partnerships for transport infrastructure projects / Boeuf P. // Transport infrastructure development for a wider Europe: Seminar (Paris, 27-28.11.2003). – Paris, 2003. – 22 p.
3. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / В.Е. Сазонов. – Москва : Каф. административного и финансового

права Росс. ун-та дружбы народов, 2012. – 492 с.

4. Case Studies of Transportation Public-Private Partnerships around the World: Final Report, July 7, 2007 / AECOM Consult Team; Office of Policy and Governmental Affairs – Arlington (Virginia, USA), 2007. – 158p.

5. Autrand A. Financement des grandsprojets de transport: L'apport des PPP / Autrand A. //

Gestion finances publiques. – 2009. – № 2. – PP. 183–185.

6. Вінник О. М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду : монографія / О. М. Вінник. – Суми : Вид-во «МакДен», 2012. – 204 с.

Килимник І. І. Господарсько-правові аспекти державно-приватного партнерства в галузі транспорту в Україні / І. І. Килимник // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 111–115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_22.pdf

Розглянуто особливості господарсько-правового регулювання відносин державно-приватного партнерства в Україні. Проаналізовано досвід європейських країн, зокрема Іспанії та Великобританії, щодо державно-приватного партнерства. Встановлено переваги використання механізму державно-приватного партнерства в транспортній інфраструктурі.

Килимник І.І. Хозяйственно-правовые аспекты государственно-частного партнерства в области транспорта в Украине

Рассмотрены особенности хозяйственно-правового регулирования отношений государственно-частного партнерства в Украине. Проанализирован опыт европейских стран, в частности Испании и Великобритании в отношении государственно-частного партнерства. Установлены преимущества использования механизма государственно-частного партнерства в транспортной инфраструктуре.

Kilimnik I.I. Economic and Legal Aspects of Public-Private Partnership in the Field of Transport in Ukraine

The peculiarities of economic-legal regulation of relations of public-private partnership in Ukraine are revealed in the article. The experience of such European countries as Spain and Great Britain concerning state-private partnership are examined. The advantages of the use of the mechanism of state-private partnership in transport infrastructure are defined.