

Public-Private Partnership NewsLetter

AUGUST 2017

Україна, м. Київ, вул. Велика Васильківська, 9/2, офіс 67, тел. (044) 500-79-71
www.jurimex.ua, www.jurblog.com.ua

ОПРИЛЮДНЕНО ПРОЕКТ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДПП

28 серпня 2017 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі України оприлюднило для обговорення [проект](#) наказу Мінекономрозвитку «Про внесення зміни до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 року № 255». Необхідність внесення зміни до зазначеного наказу обумовлена тим, що [постановою](#) Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 року № 815 було викладено у новій редакції Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року № 384 (далі – Порядок). При цьому Порядок передбачає, що уповноважений орган розглядає пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства та проводить аналіз ефективності відповідно до *затвердженої Мінекономрозвитку методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства* (пункти 9, 10). Однак наразі залишається чинним [наказ](#) Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 року № 255 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства», яким затверджено Методику проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, що базується на положеннях старої редакції Порядку проведення аналізу ефективності та не враховує зміненого підходу до етапів зазначеної процедури. При цьому нагадуємо, що раніше Мінекономрозвитку вже вносило зміни до згаданого наказу. Так, наказом Мінекономрозвитку від 30 січня 2017 року № 95 «Про внесення зміни до пункту 1 наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого 2012 року № 255» було скасовано [форму](#) техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП. Однак наразі Мінекономрозвитку пропонує ще більше відійти від формалізованих процедур.

Слід зауважити, що запропонований до обговорення проект Методики суттєво відрізняється не лише за змістом і формою, а й за самою спрямованістю документа. Так, **чинна Методика** містить детальний опис процедур і параметрів, які підлягають перевірці та оцінці з метою визначення ефективності здійснення ДПП:

Етап	Опис процедур за чинною Методикою та деякі приклади формалізованих параметрів, які підлягають оцінці
I етап	Аналіз загальних характеристик ДПП (в тому числі відповідність стратегічних пріоритетів розвитку держави та ознакам ДПП, перелік показників для контролю та моніторингу)
	Аналіз ринкового середовища ДПП (в тому числі тенденції попиту, стратегія ціноутворення, збутова схема)
	Аналіз системи управління ДПП (в тому числі управління змістом проекту та обсягами робіт, часом, людськими ресурсами, інформацією та комунікаціями, політика використання зовнішніх консультантів та радників тощо)
	Аналіз соціально-економічних результатів ДПП (в тому числі припущення щодо соціальної прийнятності чи конфліктності, можлива соціальна шкода тощо)
	Аналіз екологічних наслідків та впливу здійснення ДПП на навколишнє природне середовище
II етап	Аналіз альтернативних варіантів досягнення мети ДПП
	Фінансовий аналіз ДПП (в тому числі оцінка індексу прибутковості, чистої приведеної вартості здійснення ДПП, внутрішньої норми рентабельності та дисконтованого періоду окупності)
III етап	Аналіз ризиків здійснення ДПП (здійснюється відповідно до окремої Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 232)
IV етап	Аналіз форми здійснення ДПП (в тому числі індикатори прийнятності результатів діяльності, стимули до якісного виконання вимог щодо показників діяльності приватного партнера, механізм коригування оплати, розподіл ризиків розробки, проектування, будівництва, фінансування, експлуатаційної діяльності тощо)

Безперечно, наявні у чинній Методикі процедури не можна однозначно назвати ідеальними, оскільки на практиці деталізований опис необхідних для аналізу параметрів приводив окремих державних партнерів до висновку про неможливість реалізації ДПП саме у зв'язку з відсутністю у штаті необхідних експертів, які могли б належним чином оцінити наявні пропозиції про здійснення ДПП та супроводити процес. Однак запропонований проект Методики **взагалі відмовляється від будь-яких формалізованих параметрів** і має у своїй основі переважно ті положення, які вже наявні в оновленій редакції Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства і **лише вибірково деталізує окремі питання** (наприклад, деталізовано зміст інформації, яка має бути відображена у висновку за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП). Відтак існує ризик зменшення ролі Методики проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства – від документа, який чітко закріплював параметри для оцінки та формули для обчислення показників ефективності ДПП, до підзаконного акта, який переважно дублює положення, вже закріплені урядовою постановою, та несуттєво деталізує їх, залишаючи більше запитань, аніж надаючи відповідей: як саме слід оцінювати ефективність здійснення державно-приватного партнерства? Зазначимо, що зауваження та пропозиції будуть прийматися Мінекономрозвитку протягом [місяця](#).

УРЯДУ ДОРУЧЕНО ЗАПРОВАДИТИ ДПП У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ

30 серпня 2017 року [Указом](#) Президента України № 254/2017 введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», введеного в дію Указом Президента України від 13 лютого 2017 року № 32». Зазначеним Рішенням РНБО України зобов'язано Кабінет Міністрів України запровадити в установленому порядку в рамках розвитку ДПП **механізм залучення фізичних і юридичних осіб на умовах аутсорсингу до виконання завдань кіберзахисту державних електронних інформаційних ресурсів**.

ОБМЕЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ ВПЛИНЕ НА ПОРЯДОК ОТРИМАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ В РАМКАХ ДПП

02 серпня 2017 року набрав чинності [Закон](#) України № 1555-VII «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який запроваджує принцип недопустимості державної допомоги для конкуренції за окремими винятками, передбаченими законодавством (стаття 2). Закон № 1555-VII трактує державну допомогу суб'єктам господарювання як підтримку у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності.

Таким чином, *існує ризик*, що державна підтримка, яка може надаватися державним партнером в рамках державно-приватного партнерства, *за певних умов* може бути визнана державною допомогою, недопустимою для конкуренції. Такі випадки можуть охоплювати ті проекти, які реалізовані на позаконкурсних засадах (наприклад, під час укладення договору ДПП за результатами проведення перемовин з єдиним претендентом), а також ті проекти, проведення конкурсу щодо яких характеризувалося суттєвими порушеннями конкуренції за рахунок створення необґрунтованих переваг для окремих учасників. Звертаємо увагу, що державна допомога, яка буде визнана Антимонопольним комітетом України недопустимою для конкуренції, підлягатиме поверненню суб'єктом господарювання до відповідного бюджету.

Додатково зауважимо, що Закон № 1555-VII *не поширюється* на відносини, пов'язані з інвестуванням в об'єкти інфраструктури із застосуванням процедур публічних закупівель; а також на відносини, пов'язані з наданням послуг, що становлять *загальний економічний інтерес*, у частині компенсації обґрунтованих витрат на надання таких послуг (однак перелік послуг, що становлять загальний економічний інтерес, наразі не встановлено Кабінетом Міністрів України).

Більш детально ознайомитися зі змістом нововведень та способами запобігання негативним наслідкам можна у [статті](#) Юлії Коваль «Державна допомога vs конкуренція: хто кого?», а також переглянувши [вебінар](#) JURIMEX «Державна допомога бізнесу. Зменшуємо ризики» від 10 серпня 2017 року.

ОПРИЛЮДНЕНО ОНОВЛЕНУ ВЕРСІЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТРАНСПОРТНОЇ СТРАТЕГІЇ – 2030: ДПП ЯК ОДИН З ІНСТРУМЕНТІВ

29 серпня 2017 року Міністерство інфраструктури України оприлюднило нову редакцію [проекту](#) Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, підготовлену за результатами громадського обговорення та надіслану на погодження центральним органам виконавчої влади:

- передбачається запровадження на законодавчому рівні використання механізму ДПП при реалізації проектів з розбудови транспортної інфраструктури (*разом з тим це положення потребує уточнення, оскільки наразі самостійною сферою для реалізації ДПП прямо визначено будівництво та/або експлуатацію автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури*);
- у сфері *авіаційних перевезень* пропонується використовувати модель державно-приватного партнерства з метою *розбудови термінальних пасажирських та вантажних перевезень* із забезпеченням міжнародних стандартів якості обслуговування пасажирів, у томі числі осіб з обмеженою рухливістю або осіб з інвалідністю, вантажів та пошти;
- у сфері *залізничних перевезень* передбачається створення умов для *поєднання обласних центрів мережею швидкісних* (від 160 до 200 км/год. – до 2025 року) та *високошвидкісних* (від 250 до 400 км/год. – до 2030 року) *залізничних перевезень*, у тому числі на основі ДПП.

ОЧІКУЄТЬСЯ ПРИЙНЯТТЯ НОВОГО ЗАКОНУ ПРО ОСВІТУ, ЯКИЙ ДЕТАЛІЗУЄ ГАЛУЗЕВУ СПЕЦИФІКУ ДПП

У серпні 2017 року Прем'єр-міністр України нагадав про [проект](#) Закону України про освіту (реєстр. № 3491-д від 04.04.2016) та висловив сподівання про прийняття зазначеного законопроекту вже восени. Законопроект визначає, що ДПП у сфері освіти і науки може передбачати:

- *співзасновництво та/або спільне фінансування закладів освіти, а також юридичних і фізичних осіб, які провадять освітню діяльність;*
- *передачу в управління приватним партнерам в оренду, концесію, оперативне управління тощо рухомого та/або нерухомого державного та/або комунального майна, земельних ділянок;*
- *передачу закладу освіти в управління юридичній особі приватного права, що має статус неприбуткової;*
- *утворення та/або спільне фінансування і розвиток баз практичної підготовки;*
- *утворення та/або спільне фінансування й експлуатацію інноваційних підприємств (інноваційних центрів, технопарків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів тощо) на базі існуючих закладів освіти;*
- *спільне розроблення і реалізацію освітніх проектів, у тому числі спільне фінансування здобуття освіти;*
- *здійснення заходів щодо соціального захисту та поліпшення житлових умов працівників системи освіти та здобувачів освіти;*
- *здійснення часткової оплати послуг з державного або місцевих бюджетів;*
- *спільне заснування та/або фінансування іншої діяльності у сфері освіти.*

Цікаво, що таким чином законопроект фактично робить спробу імплементувати *інституційне державно-приватне партнерство*, хоча приписи профільного закону не містять відповідних положень, а регулюють виключно договірну форму ДПП. Крім того, законопроект передбачає, що створені у рамках ДПП дошкільні заклади та заклади загальної середньої освіти функціонуватимуть з особливим статусом – *корпоративні заклади* дошкільної та загальної середньої освіти.

ЗАПРОПОНОВАНО РЕАЛІЗУВАТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У ГІРСЬКИХ РАЙОНАХ

23 серпня 2017 року зареєстровано [проект](#) Закону України про статус та розвиток гірських населених пунктів в Україні (реєстр. № 7038 від 23.08.2017). Так, чинні на сьогодні Закон України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» та постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 року № 648 «Про умови доплати праці осіб, які працюють в гірських районах» передбачають доплати особам, які працюють у відповідних районах, у **розмірі 25 %** (фактично мова йде про Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську та Чернівецьку області, а саме: ті населені пункти, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 року № 647). Однак, як цілком слушно зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, орієнтування на пряму державну підтримку соціально-економічного розвитку гірських територій переважно за рахунок бюджетних асигнувань є *малоефективним*. Відтак законопроектом пропонується як додаткове джерело фінансування розвитку гірських районів використовувати механізм державно-приватного партнерства. Разом з тим ані законопроект, ані пояснювальна записка *не дають жодного уявлення про практичний бік застосування відповідного положення*.

ОПРИЛЮДНЕНО СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА: «НІ» КОНЦЕСІЇ ЛІСОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ!

11 серпня 2017 року Державне агентство лісових ресурсів України оприлюднило до громадського обговорення [проект](#) Стратегії сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України на період до 2022 року (далі – Стратегія). Розробка проекту зумовлена, серед іншого, необхідністю розвитку державно-приватного партнерства у галузі лісового господарства. Підставою для розробки стала оприлюднена 04 липня 2017 року Кабінетом Міністрів України концепція стратегічного бачення управління державними підприємствами (детальніше пропонуємо ознайомитися з деталями тріажу в огляді законодавства у сфері державно-приватного партнерства за [липень](#) 2017 року). Нагадуємо, що згадана концепція запропонувала передати у концесію державні лісогосподарські підприємства. Однак запропонована на обговорення Стратегія виходить з принципу *неприпустимості надання у концесію та оренду лісів як об'єктів права власності українського народу*. При цьому Стратегія містить гостру критику *концесійної моделі управління лісовим господарством*, адже концесійна система управління властива країнам з великими запасами лісових масивів та в яких держава не може забезпечити їх управління внаслідок віддаленості (зокрема, така модель у чистому вигляді використовується в Росії, Канаді та деяких африканських країнах). Стратегія наводить негативний досвід Болгарії, Росії та виходить з однозначної неможливості застосування концесійної моделі в Україні.

Автор огляду:

керівник практики державно-приватного партнерства

ЮЛІЯ КОВАЛЬ

koval.y@jurimex.ua