

УДК 330.3:001.895: 334.012.64

Т.М. Лисиця

Заступник директора департаменту інвестиційної та інноваційної діяльності Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, м. Київ

РОЗВИТОК МАЛОГО ІННОВАЦІЙНОГО БІЗНЕСУ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Автор детально аналізує правові засади механізму державно-приватного партнерства в Україні. Приділено увагу питанням виконання договорів у рамках державно-приватного партнерства та виявленню можливих ризиків у цій сфері. Розглянуто умови й порядок надання державної допомоги для здійснення державно-приватного партнерства.

Ключові слова: малий інноваційний бізнес, інновації, державно-приватне партнерство

Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” в розділі “Поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій” напряму “Дерегуляція й розвиток підприємництва” передбачено забезпечення ефективності та прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні та прийняття відповідного закону.

1 липня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про державно-приватне партнерство”, яким визначаються правові, економічні та організаційні засади взаємодії державних і приватних партнерів, врегулювання відносин, пов’язаних з підготовкою, виконанням та припиненням договорів, що укладаються в рамках ДПП, а також встановлення гарантій дотримання прав та інтересів сторін.

Закон складається з шести розділів (розділ I “Загальні положення”, розділ II “Форми здійснення та об’єкти державно-приватного партнерства”, розділ III “Прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства”, розділ IV “Визначення приватного партнера”, розділ V “Державна підтримка, державні гарантії та державний контроль” і розділ VI “Прикінцеві та перехідні положення”).

Відповідно до частини першої статті 1 цього закону приватними партнерами можуть бути не лише юридичні особи (крім державних та комунальних підприємств), а й фізичні особи — підприємці.

Законом визначено основні ознаки ДПП, зокрема:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного;

- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;

- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

З метою реалізації положень Закону України “Про державно-приватне партнерство” Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку) розроблено, а Кабінетом Міністрів України ухвалено такі постанови:

- “Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства” від 9 лютого 2011 р. № 81;

- “Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними” від 16 лютого 2011 р. № 232;

- “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17 березня 2011 р. № 79;

- “Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства” від 11 квітня 2011 р. № 384.

Згідно з наказом Міністерства економіки України від 31 серпня 2010 р. № 1082 при цьому міністерстві утворена та діє міжвідомча робоча група з питань розвитку державно-приватного партнерства. А відповідно до Указу Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 “Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України” Мінекономрозвитку визначено спеціально уповноваженим органом з питань ДПП.

Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства” затверджено Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, та Порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства.

Згідно з Порядком проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, організація конкурсу, його проведення та визначення переможця здійснюються: щодо об'єктів державної власності — Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом; щодо об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим — Радою міністрів Автономної Республіки Крим; щодо об'єктів комунальної власності — місцевими радами.

Рішення про проведення конкурсу приймається після проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та погодження із Мінекономроз-

витку висновку про результати проведення зазначеного аналізу. Відповідний документ розміщують протягом п'яти робочих днів на власному веб-сайті органу управління.

У рішенні про проведення конкурсу зазначають: найменування державного партнера; найменування об'єкта ДПП; строк здійснення такого партнерства; форму здійснення ДПП та його основні етапи; обсяг та форму фінансової участі державного партнера у здійсненні зазначеного партнерства; порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельною ділянкою; зміст істотних умов договору, в тому числі визначених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП; кількість етапів проведення конкурсу; строк подання заявок на участь у конкурсі, який не може бути меншим, ніж 30 календарних днів з дати публікації оголошення про проведення конкурсу; строк подання конкурсних пропозицій; строк розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями, який не може бути меншим, ніж п'ять календарних днів з дати закінчення подання конкурсних пропозицій; строк проведення конкурсу, який не може бути меншим, ніж 45 календарних днів з дати закінчення подання заявок на участь у конкурсі; кваліфікаційні вимоги до учасників конкурсу; критерії проведення оцінювання конкурсної пропозиції для визначення переможця конкурсу та зважений коефіцієнт для кожного такого критерію; адреса місця прийому заявок на участь у конкурсі та конкурсних пропозицій.

Орган управління за місяць до закінчення строку подання заявок на участь у конкурсі публікує оголошення про його проведення в газеті "Урядовий кур'єр" або "Голос України" чи в офіційному друкованому засобі масової інформації відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки Крим, якщо державними партнерами є зазначені органи, а також розміщує це повідомлення на власному веб-сайті.

Оголошення про проведення конкурсу має містити інформацію про мету здійснення ДПП; об'єкт такого партнерства; строк його здійснення; найменування державного партнера; вид договору, що укладається; строк, порядок та місце подання заявки на участь у конкурсі; строк проведення конкурсу; спосіб отримання додаткової інформації про проведення конкурсу; анотацію англійською мовою, в якій слід зазначити найменування об'єкта ДПП, вид договору про партнерство, що укладається, та спосіб отримання додаткової інформації про проведення конкурсу.

У заявці на участь у конкурсі потрібно вказати: повне найменування, місцезнаходження, телефон (телефакс) претендента; дату, місце та найменування органу реєстрації претендента; загальні відомості про посадових осіб претендента; дані про особу, що підписала заявку.

До заявки додають: довідку про відсутність заборгованості перед бюджетом; баланс за формою № 1 за останні три звітні роки; звіт про фінансові результати за формою № 2 за останні три звітні роки; звіт про рух коштів за формою № 3 за останні три звітні роки; розшифровану інформацію про дебіторську й кредиторську заборгованість із зазначенням дати їх виникнення за останні три звітні роки; відомості та їх документальне підтвердження щодо відповідності претендента кваліфікаційним вимогам, визначеним конкурсною документацією; виписку або витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних

осіб — підприємців, засвідчені в установленому порядку копії статуту або інших установчих документів, довідки органу державної податкової служби за місцем реєстрації як платника податків про стан розрахунків з державним бюджетом та документа, що підтверджує повноваження особи, котра підписала заявку.

Заявку підписує претендент або уповноважена ним особа і завіряє печаткою (за наявності). Претендент може подати самостійно або разом з іншими претендентами тільки одну заявку.

Конкурсна пропозиція має містити: пропозиції щодо здійснення ДПП за такими розділами: комерційний, інженерно-конструкторський, фінансовий, екологічний та соціальний; пропозиції щодо умов договору про партнерство; анотацію конкурсної пропозиції обсягом не більш як чотири аркуші.

Учасник конкурсу може подати тільки одну конкурсну пропозицію самостійно або разом з іншими учасниками.

Оцінювання конкурсних пропозицій проводиться за такими критеріями:

1) критерії технічного та інженерно-конструкторського характеру, до яких належать технічне обґрунтування конкурсної пропозиції; можливість реалізації у визначені строки внесеної конкурсної пропозиції; рівень кваліфікації учасника конкурсу; якість виконання робіт та надання послуг (якщо під час здійснення ДПП передбачається надання послуг, то оцінюються порядок надання таких послуг та можливості підвищення їхньої якості, включно з гарантіями безперервного їх надання); використання вітчизняних сировини, матеріалів, технологій, техніки та обладнання вітчизняного виробництва; залучення інновацій та енергозберігальних технологій під час виконання договору про партнерство;

2) критерії фінансового та комерційного характеру, а саме: сума платежів, зборів, що сплачуватиметься під час виконання договору про партнерство на користь приватного партнера; форми фінансової участі державного і приватного партнерів, сума платежів, які здійснюватиме державний партнер на користь приватного партнера, якщо це передбачено умовами зазначеного договору; витрати на виконання проектно-конструкторських та будівельних робіт, щорічні витрати на експлуатацію та матеріально-технічне обслуговування; обсяг державної підтримки, якщо надання такої підтримки передбачено в конкурсній пропозиції; надійність запропонованих механізмів фінансування виконання договору ДПП; обсяг інвестицій, у тому числі власних або залучених, які здійснюватиме учасник конкурсу, строк окупності та рентабельність об'єкта;

3) критерії екологічного та соціального характеру: відповідність здійснення ДПП екологічним нормам і стандартам; екологічні наслідки здійснення ДПП; залучення під час здійснення ДПП працівників — громадян України; рівень заробітної плати та соціального забезпечення найманих працівників; вплив на рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, регіону;

4) відповідність конкурсної пропозиції вимогам, визначеним цим Порядком;

5) інші критерії залежно від об'єкта, істотних умов та виду договору про партнерство.

Протокол засідання комісії щодо визначення переможця конкурсу оприлюднюється на веб-сайті органу управління не пізніше, ніж через три дні після затвердження такого протоколу.

Орган управління надсилає рекомендованим листом примірник затвердженого протоколу: в одинденний строк — переможцю конкурсу, у триденний строк — Мінекономрозвитку для розміщення на його веб-сайті, а також у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення про затвердження результатів конкурсу письмово повідомляє про нього учасникам конкурсу.

Протягом 30 робочих днів орган управління погоджує з Мінекономрозвитку підготовлений за результатами проведення конкурсу проект договору про партнерство щодо його відповідності істотним умовам, визначеним у рішенні про проведення конкурсу, та поданій переможцем конкурсу пропозиції.

Після погодження такого проекту договору державний партнер укладає з переможцем конкурсу договір про партнерство.

Згідно з Порядком проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства цей аналіз щодо об'єктів державної власності проводиться центральним органом виконавчої влади, уповноваженим Кабінетом Міністрів України; комунальної власності — виконавчим органом місцевого самоврядування, уповноваженим відповідною сільською, селищною, міською, районною або обласною радою; Автономної Республіки Крим — органом, уповноваженим Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

Протягом 25 календарних днів після надходження пропозиції орган управління розглядає її, проводить відповідно до затвердженої Мінекономрозвитку методики аналіз ефективності та готує висновок про результати його проведення.

Етапи аналізу ефективності:

1) проведення детальної перевірки соціально-економічних результатів, впливу на подорожчання якості послуг та підвищення рівня задоволення попиту на товари, роботи й послуги, екологічних наслідків здійснення ДПП з урахуванням можливого негативного впливу на стан навколишнього природного середовища;

2) порівняння основних показників реалізації ДПП та виконання відповідних робіт (рентабельності, чистої приведеної вартості, рівня витрат) якості послуг, прибутку тощо) із залученням приватного партнера та без його залучення;

3) встановлення ризиків здійснення ДПП, проведення їх оцінювання та визначення форми управління ними (відповідно до Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними);

4) визначення ризиків реалізації ДПП.

Орган управління протягом трьох робочих днів надсилає висновок про результати проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, пропозицію та документи, визначені пунктом 4 цього Порядку: Мінекономрозвитку — на погодження; Міністерству фінансів України — для подання пропозицій стосовно можливих фінансових ризиків та доцільності державної підтримки, передбаченої пропозицією щодо здійснення ДПП.

Міністерство фінансів протягом 15 робочих днів аналізує висновок про результати проведення аналізу ефективності, надсилає Мінекономрозвитку пропозиції щодо можливих фінансових ризиків відповідного ДПП та доцільності надання державної підтримки.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі протягом 25 робочих днів з дати надходження висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснює його перевірку та погоджує зазначений висновок з урахуванням пропозицій Міністерства фінансів. Погоджений висновок орган управління надсилає особі, яка подала пропозицію. Цей висновок є підставою для підготовки рішення органу управління про проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

У Методиці виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232, ризики поділяються:

- 1) на пов'язані зі впливом зовнішніх обставин, що не залежать від волі партнерів;
- 2) політичні;
- 3) пов'язані з невиконанням партнерами умов договору;
- 4) комерційні;
- 5) фінансові;
- 6) екологічні.

Оцінювання ризиків передбачає визначення ступеня ймовірності їх виникнення, можливих негативних наслідків, рівня загрози виникнення ризику, що може вплинути на виконання умов договору та обсяг можливих збитків (низький, середній або високий рівень).

Під час проведення оцінювання ризиків може бути застосовано такі методи (один або кілька): статистичний, доцільності витрат, експертного оцінювання, метод аналогів.

Система управління ризиками передбачає:

- 1) виявлення ризиків;
- 2) проведення оцінювання ризиків та ступеня ймовірності їх виникнення;
- 3) встановлення характерних ознак ризиків;
- 4) здійснення моніторингу ризиків (контролю за ними), проведення аналізу їхнього впливу на виконання умов договору, їхніх наслідків, ймовірності виникнення певного ризику в подальшому;
- 5) вибір форми управління ризиками.

Для зменшення ймовірності виникнення ризиків вживають таких заходів: надання партнерами гарантії, поруки, іншого виду забезпечення виконання ними своїх зобов'язань за договором; перекладення партнером частини своїх ризиків на третіх осіб, які залучаються ним для виконання його зобов'язань за договором; надання третіми особами, які залучаються партнерами для виконання їхніх зобов'язань за договором, гарантій виконання ними таких зобов'язань відповідно до умов договору.

З метою запобігання виникненню ризиків можуть також здійснюватися інші не заборонені законодавством заходи.

Для ліквідації наслідків виникнення ризиків партнери можуть застосовувати: надання державної підтримки; використання державним або приватним партнером додаткових коштів, необхідних для виконання умов договору, в обсязі, який визначається та погоджується партне-

рами; звільнення партнера від установленої договором відповідальності за невиконання або неналежне виконання його умов, якщо воно зумовлене виникненням ризику; припинення виконання партнерами певної умови договору; перегляд умов договору у зв'язку з виникненням ризику, зокрема продовження строку його дії; розірвання договору одним із партнерів з одночасним урегулюванням питання щодо відшкодування пов'язаних із цим збитків; зміна передбаченої договором тарифної політики щодо товарів, які виготовляються, робіт, котрі виконуються, та послуг, що надаються партнерами; передача окремих прав третім особам, у тому числі кредиторам, згідно з умовами договору, погодженими партнерами; страхування від невиконання або неналежного виконання відповідним партнером умов договору внаслідок виникнення ризику.

Партнери можуть вживати також інших не заборонених законодавством заходів.

За підсумками виявлення й оцінювання ризиків та визначення форми управління ними складається звіт про можливі ризики здійснення ДПП, який є окремим розділом висновку про результати проведення аналізу ефективності здійснення ДПП.

Звіт про можливі ризики здійснення ДПП містить такі частини: аналіз можливих ризиків та ймовірності їх виникнення у разі виконання договору; наслідки від настання ризиків на етапах виконання договору; форми управління ризиками; пропозиції щодо розподілу ризиків між державним і приватним партнерами під час виконання договору; пропозиції щодо способу моніторингу ризиків у ході виконання договору партнером, на якого покладається відповідальність за наслідки такого ризику; узагальнений висновок щодо виникнення ризиків на етапах виконання договору.

Порядком надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 279, визначено, що державна підтримка стосовно об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим, надається згідно з порядком, затвердженим Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а щодо об'єктів комунальної власності — згідно з порядком, затвердженим відповідним органом місцевого самоврядування.

Державна підтримка надається для здійснення заходів (програм) під час виконання договорів, укладених у рамках ДПП, з урахуванням:

1) актуальності та соціальної спрямованості заходів (програм), що здійснюються під час виконання договорів ДПП;

2) співвідношення витрат та очікуваного результату від здійснення цих заходів (програм);

3) результатів аналізу ефективності використання бюджетних коштів;

4) детальності техніко-економічних розрахунків і обґрунтування обсягу та форми надання державної підтримки;

5) інноваційності заходів (програм);

6) можливого негативного впливу на стан навколишнього природного середовища внаслідок виконання договорів ДПП;

7) наявності кадрового, матеріально-технічного та методичного забезпечення для виконання договорів ДПП.

Державна підтримка може здійснюватися шляхом надання державних та місцевих гарантій; фінансування заходів (програм) за рахунок коштів

державного чи місцевих бюджетів та інших джерел згідно із загальнодержавними та місцевими програмами; в іншій формі згідно із законом.

Ініціатором пропозиції щодо надання державної підтримки може бути державний або приватний партнер за погодженням з державним партнером на всіх етапах виконання договору ДПП.

Рішення про надання державної підтримки приймає Кабінет Міністрів України чи уповноважений ним орган виконавчої влади. Надання державної підтримки за рішенням уряду або уповноваженого органу здійснюється згідно з порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті за відповідною програмою.

Для надання державної підтримки ініціатор подає на розгляд Міністерства економічного розвитку такі документи:

- 1) заяву за формою, визначеною цим міністерством;
- 2) засвідчені в установленому порядку копії установчих документів; документа, що підтверджує присвоєння ідентифікаційного коду згідно з ЄДРПОУ (для юридичних осіб), або копію паспорта та за наявності ідентифікаційного номера в Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів (для фізичних осіб); договору ДПП; висновку за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП; звіту про стан виконання договору ДПП за останній звітний період — у разі подання пропозиції щодо надання державної підтримки під час виконання договору ДПП; звіту про фінансові результати господарської діяльності приватного партнера за минулий рік та на останню звітну дату поточного року відповідно до законодавства;
- 3) техніко-економічний розрахунок (бізнес-план) заходів (програм);
- 4) обґрунтування запропонованих обсягу та форми державної підтримки.

Міністерство економічного розвитку за результатами розгляду у двотижневий строк поданих документів готує висновок про доцільність надання державної підтримки, її форму та обсяг або про недоцільність надання державної підтримки, про що повідомляє ініціатора у письмовій формі з відповідним обґрунтуванням.

Критерії та умови надання державної підтримки, визначення її форми та обсягу затверджує Міністерство економічного розвитку і торгівлі за погодженням з Міністерством фінансів.

У разі надання державної підтримки за рішенням Кабінету Міністрів України Міністерство економічного розвитку на підставі висновку про доцільність надання державної підтримки, її форму та обсяг готує і протягом 30 календарних днів з дня затвердження такого висновку подає Кабінету Міністрів України в установленому порядку разом з відповідним обґрунтуванням проект акта про надання державної підтримки.

Рішення уповноваженого органу про надання державної підтримки приймається на підставі висновку про доцільність надання державної підтримки, її форму та обсяг.

Відповідно до Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2011 р. № 81, приватний партнер щокварталу до 15 числа другого місяця, що настає за останнім днем звітного періоду, та щороку до 10 березня року, який настає за звітним, подає дер-

жавному партнеру: копії податкових декларацій за відповідний період щодо договору з довідкою (відміткою (штампом), квитанцією чи поштовим повідомленням) органу державної податкової служби про їх отримання; звіт про виконання договору за спеціальною формою (надається у трьох підписаних приватним партнером та скріплених його печаткою примірниках, один з яких після їх підписання державним партнером та скріплення його печаткою передається приватному партнеру).

Державний партнер надає уповноваженому органу виконавчої влади з питань ДПП (Мінекономрозвитку) в електронній та письмовій формі інформацію про виконання договору щокварталу до 30 числа другого місяця, що настає за останнім днем звітної періоду, та щороку до 20 березня року, що настає за звітним. Мінекономрозвитку проводить моніторинг, узагальнює та оприлюднює результати здійснення ДПП.

На виконання пункту 4 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства Мінекономрозвитку розроблено наказ від 16 серпня 2011 р. № 40 “Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства”, а на виконання пункту 7 цього Порядку — проект наказу “Про затвердження методики проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства”.

Слід зазначити, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі постійно працює над удосконаленням законодавства, яке регулює питання ДПП. Зокрема, розроблено та направлено на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону України “Про внесення зміни до статті 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство”, яким передбачено поширення сфери застосування цього закону на такі галузі економічної діяльності, як освіта й наука, телебачення і радіомовлення та інформаційні технології (лист Мінекономрозвитку від 29 серпня 2011 р. № 3903-21/11131-04).

Надійшла до редакції 09.09.2011

Лисица Т.Н. *Развитие малого инновационного бизнеса через механизм государственно-частного партнерства*

Автор подробно анализирует правовые основы механизма государственно-частного партнерства в Украине. Уделено внимание вопросам выполнения договоров в рамках государственно-частного партнерства и выявлению возможных рисков в этой сфере. Рассматриваются условия и порядок предоставления государственной помощи для осуществления государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: малый инновационный бизнес, инновации, государственно-частное партнерство

Lisitsa T.M. *Development of small innovative business through the mechanism of state-private partnership*

Author analyses in detail legal conditions for state-private partnership mechanism in Ukraine. Such aspects as state-private partnership agreements performance and risk assessment are discussed. Author describes conditions and procedure of state support provision to state-private partnerships.

Keywords: small innovative business, innovations, state-private partnership