

14. Коршунова Е.Н. Дискриминация граждан в капиталистических странах / Е.Н. Коршунова. – Москва : Юрид. лит., 1973. – 215 с.
15. Дашковська О.Р. Правове становище жінки в аспекті гендерної рівності: загально-теоретичний аналіз : дис. ... д-ра юрид. наук / О.Р. Дашковська. – Х. : Б. в., 2008. – 392 с.
16. Рабінович С.П., Панкевич О.З. Принципи рівності й недискримінації в конституційному правосудді України / С.П. Рабінович, О.З. Панкевич // Право і громадянське суспільство. – 2014. – № 2(7). – С. 147–170.

СОЛОВЙОВ О. В.,

кандидат юридичних наук, адвокат
(ТОВ «Жанте Україна»)

УДК 340.132

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН У КРИЗОВИХ УМОВАХ І РОЛЬ У НЬОМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Забезпечення державою соціально-економічних прав громадян на сучасному етапі неможливо здійснювати шляхом інвестування лише держбюджетних коштів. Криза державних фінансів України вимагає від правової науки розробки нових інструментів розвитку громадської інфраструктури. У цьому плані державно-приватні партнерства є ефективним, загальноновизнаним інструментом розвитку інфраструктури без значних втрат бюджету. Оцінка ролі та значення цього інструменту у загальному юридичному механізмі забезпечення соціально-економічних прав громадян належить до перспективних напрямів досліджень у теорії держави і права.

***Ключові слова:** бюджетна криза, державно-приватне партнерство, соціально-економічні права громадян, юридичне забезпечення прав громадян, механізм забезпечення прав громадян.*

Государственное обеспечение социально-экономических прав человека на современном этапе невозможно осуществлять исключительно путем инвестирования госбюджетных средств. Обширный кризис государственных финансов Украины ставит перед наукой права задачу разработать новые юридические инструменты развития общественной инфраструктуры. Государственно-частные партнерства представляют собой достаточно эффективный, общепризнанный инструмент развития инфраструктуры без значительных бюджетных затрат. Оценка роли и значения данного инструмента в общем механизме обеспечения прав человека является перспективным направлением исследований в области теории государства и права.

***Ключевые слова:** бюджетный кризис, государственно-частное партнерство, социально-экономические права человека, юридическое обеспечение прав человека, механизм обеспечения прав человека.*



At the present stage it appears to be impossible to effectively provide for implementation of social and economic human rights at the expense of the state budget. A massive crisis of public financing in Ukraine formulates a new task for the legal science, which is to develop new tools of social infrastructure development. In this regard, public-private partnerships represent a very efficient, a recognized tool for infrastructure development without substantial budgetary financing. The role and importance of the PPP tool in a legal mechanism of the social and economic rights implementation is yet to be assessed.

Key words: *budget crises, private-public partnership, economic and social rights, human rights implementation mechanism.*

Вступ. Дослідження новітніх механізмів забезпечення державою (тут і далі курсив мій – *Авт.*) соціально-економічних прав громадян в умовах ринкової економіки, зокрема за допомогою державно-приватних партнерств (далі – ДПП), є, без сумніву, одним із найбільш перспективних напрямів розвитку вітчизняної юридичної науки і практики. При цьому науковці і практики юридичної професії приділяють цій проблемі напрочуд мало уваги. І це – на фоні стрімкого зношення інфраструктури українських міст та сіл, а також загального зubo-жіння українського населення.

У науковій та навчальній літературі в цілому утвердився узагальнений погляд на забезпечення прав громадян як на створення державою умов для здійснення прав людини і громадянина і як її (держави) головну функцію [1, с. 80, 95]. Водночас за понад 25-річний період після розпаду СРСР у теорії держави і права не з'явилося жодної монографії, яка була б присвячена саме проблематиці юридичного забезпечення соціально-економічних прав громадян. Зокрема, бракує досліджень означеного механізму у специфічних умовах ринкової економіки перехідного періоду та властивих цьому періоду явищ, таких як криза державних фінансів, скорочення робочих місць, зростання державного та місцевого боргу тощо. Що ж стосується галузевих досліджень, то їхнім предметом виступало передовсім право соціального захисту (забезпечення) за рахунок держбюджетних коштів, а також механізм забезпечення права громадян на працю, проте лише в одному його аспекті – захисті. Непоодинокими є випадки, коли у публікаціях із питань реалізації соціально-економічних прав громадян стверджується необхідність створення реально працюючої системи гарантій і досконалого механізму юридичного забезпечення відповідних прав, проте не діється від-повідь на питання, як саме [2].

Між тим, кризові явища у сфері державних фінансів та державного управління вимагають від правової науки розробки нових інструментів юридичного забезпечення соціально-економічних прав громадян, придатних для застосування у розбудові громадської інфраструктури, створенні робочих місць, пенсійному забезпеченні тощо. У зв'язку із цим ДПП якраз і є одним із інструментів, що дають змогу державі забезпечити розвиток громадянської інфраструктури без значних бюджетних витрат.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд окремих аспектів впровадження ДПП в Україні саме у контексті забезпечення соціально-економічних прав громадян.

Результати дослідження. Наявність у держави достатніх коштів досі постулюється у юридичній науці як основна і єдина передумова реалізації гарантій прав громадян. У вітчизняній теорії права досі не надано ґрунтовної оцінки ролі та значенню у юридичному механізмі забезпечення означених прав громадян таких інноваційних інструментів (моделей, форм), як концесії, ДПП, інвестиційні проекти, державна допомога господарюючим суб'єктам тощо. Замість пошуку механізмів державного забезпечення соціально-економічних прав в умовах бюджетного дефіциту деякі автори [3] «впадають» у нігілістичне сприйняття Основного закону нашої держави, що закріплює відповідні права, як певної декларації, незважаючи на очевидну безпідставність – якщо не сказати протизаконність – таких висновків.



У таких умовах нерідким є і таке питання: а, можливо, держава і не несе виключного обов'язку забезпечувати соціально-економічні права громадян, оскільки ці права є всього лише фікцією, політичною декларацією? Це питання можна уточнити й так: якщо соціально-економічні права громадян є фікцією, то, отже, існують певні соціальні або економічні права людини, які належать їй від народження, реалізуються нею самостійно і беззастережно до наявності політико-правового зв'язку із конкретною державою? Вважаємо, що на ці два питання слід дати негативну відповідь. І ось чому.

Так, дійсно, окремими фахівцями з теорії держави і права останнім часом робляться спроби ввести у сталий науковий обіг поняття *соціально-правового механізму забезпечення прав людини*, «інтегруючого в собі філософські, етичні, правові та інші ідеї», який «орієнтує на використання можливостей антропосоціокультурного підходу» [4]. Цю тенденцію пов'язують із «відходом від догматики *юридичного* позитивізму та його інструментарію», «потребою у створенні належних умов (як фактичних, так і юридичних), для того щоб законодавчо закріплені права і свободи набули реального характеру» [5], та навіть «зміною методологічних парадигм у сучасному вітчизняному правознавстві» [6]. Нерідко сутність досліджень зазначеного вище напрямку зводиться, фактично, до спроби піддати сумніву, а іноді – відверто дискредитувати державу як єдиного гаранта реалізації громадянських прав у соціальній, економічній та культурній сферах життя. У загальному плані така тенденція є наслідком певного розчарування суспільства в ефективності державних інститутів, часто нездатних захистити навіть самих себе.

Водночас конструювання авторами певних «антропоцентричних» механізмів забезпечення «прав людини», фокусування на ідеях про само-організацію населення часто виявляються зумовленими всього лише методологічно хибним розумінням самої сутності юридичного права та окремих його галузей. Чимало прибічників концепції забезпечення певних «прав людини» через «загальносоціальні» механізми, здається, не помічають, що місце їх досліджень – на сторінках філософської, а не юридичної літератури. У цьому плані не можна не відзначити позицію представників львівської школи права людини під керівництвом професора П.М. Рабіновича, які послідовно відносять проблематику антропологізації у праві до предмета окремого наукового напрямку – *філософії права*. Принагідно відзначимо, що представники цієї школи формулюють вельми нетривіальні, якщо не сказати провокативні – з точки зору вчення про державу і право – питання, наприклад: *якщо соціально-економічні права є всього лише можливостями, то чи є вони правом людини взагалі?* [7] Разом із тим, абстрагуючись від означеної проблематики, слід погодитись із думкою професора О.Ф. Скакун, що поняттям «соціально-правовий механізм забезпечення прав людини» підкреслюється всього лише та обставина, що правовий механізм є частиною соціального і діє з ним у єдності [8].

Між тим, сфера застосування, коло адресатів та інструментарій механізму юридичного, себто державного забезпечення соціально-економічних прав громадян в умовах ринкової економіки є потенційно надзвичайно широкими. Серед практиків вже відносно давно ведеться жвава дискусія стосовно перспектив розбудови закладів освіти та охорони здоров'я на засадах ДПП. Цілі соціальної політики держави – забезпечення права на здорові умови життя та освіти – можуть і насправді вже почали досягатися за допомогою ДПП – сучасного юридичного інструменту, що базується на нормах адміністративного, господарського, муніципального, земельного, фінансового права. Все це вказує на те, що сучасний юридичний механізм забезпечення соціально-економічних прав громадян за допомогою державних закупівель, ДПП, державної допомоги потребує вивчення насамперед як комплексний, міжгалузевий механізм.

До того ж участь приватного сектора в розвитку інфраструктури під патронатом держави – добре відома модель в Україні. Історично різні види оренди та спільні підприємства практикувалися в Україні як частині Російської імперії ще починаючи з XIX ст. для розвитку муніципальної інфраструктури, особливо у сфері постачання води та водовідведення, електроенергетики і зв'язку. Концесії активно використовувалися у 1920-ті роки, що дало змогу залучити іноземний капітал у сфері гірничодобувної промисловості, будівництва, сільсько-



го господарства, транспорту і зв'язку [9]. Пострадянські українські закони з початку 1990-х запропонували цілу низку правових моделей, що дозволяють приватну участь у розвитку громадської інфраструктури з метою поліпшення якості життя громадян, без значного фінансування з державного або місцевих бюджетів та уникаючи приватизації. До них відносяться, в основному, довгострокові орендні договори, концесії та інвестиційні угоди.

Важливо відзначити, що традиційно залучення державою приватних операторів до забезпечення соціально-економічних прав громадян передбачає, що підприємницькі ризики проекту будуть явно покриватися приватним оператором. Відповідно до законодавства України концесії обов'язково містять у собі умову, що підприємницькі ризики покладатимуться на концесіонера. У практичному плані поняття підприємницького ризику означає насамперед ризик низької рентабельності – стрижневий ризик будь-якого підприємництва. Іншими словами, підприємницький ризик і є ризиком низьких доходів від проекту. Не буде перебільшенням стверджувати, що чимало концесій у сфері водопостачання були зумовлені як раз таки бажанням місцевих урядів перенести підприємницьку і політичну відповідальність за якість води на приватний сектор.

Все більше проектів із розвитку інфраструктури в Україні реалізуються з використанням вищевказаних правових моделей, але в основному – за участю місцевого бізнесу, готового прийняти високий ризик. Ця тенденція зростає в Україні з 2000 року. Приватні компанії усе більше зацікавлені в інвестуванні у розвиток морських портів, доріг, вивезення сміття, водопостачання та водовідведення, а недавно – ще й енергомодернізацію будівель. Водночас, беручи до уваги розмір території України (найбільша країна в Європі) та її населення, у цілому приватні інвестиції в громадську інфраструктуру є досить обмеженими у порівнянні із іншими країнами регіону, такими як Білорусь, Болгарія або Румунія. Крім того, приватна участь у розвитку інфраструктури в основному пов'язана із телекомунікаційним і енергетичним секторами, які зараз в основному приватизовані [10]. Натомість протягом декількох десятиліть в Україні немає жодних великих проектів, таких як концесійна автотраса, які б досягли фінансового закриття. Наприклад, найбільший проект реконструкції автомобільної дороги в країні – ремонт траси Київ – Чоп – фінансувався ЄБРР, але був структурований як класична державна закупівля.

Як спробу активізувати участь приватного сектора у розвитку інфраструктури Верховна Рада України прийняла у 2010 р. Закон України «Про державно-приватне партнерство» (далі – ДПП) [11]. Закон про ДПП розглядався як визнання ДПП у якості нової форми участі приватного сектора в інфраструктурних проектах, спрямованих на підвищення ефективності інфраструктури на довгостроковій основі, при важливій умові, що приватний партнер нестиме відповідальність лише за частину відповідних проектних ризиків. Можливість перекласти навіть частину ризиків, особливо ризик низьких доходів, на державні та місцеві органи влади (через видачу відповідних державних або місцевих гарантій) мала стати потужним «драйвером» підвищення привабливості ДПП для приватних операторів у порівнянні із правовими моделями, що існували до того.

Закон про ДПП став центром численних дискусій між фахівцями-практиками українського права і вченими, які загалом визнали ДПП як інноваційний інструмент для прискорення участі приватного сектора в інфраструктурі. Вийшла друком низка монографій, присвячених ДПП [12, 13, 14].

Проте виявилось, що органи державної влади та місцевого самоврядування вкрай неохоче йшли на прийняття ризиків у проектах ДПП. Були кілька проектів у різних галузях промисловості, але багато з них не пройшли навіть попереднього техніко-економічного обґрунтування, тоді як інші залишаються у стадії підготовки або просто відправлені у «довгу шухляду». У результаті жоден потужний проект ДПП не був запущений в Україні з моменту прийняття вищезгаданого закону в 2010 р. Хоча Кабінет Міністрів України вказує, що сьогодні виконуються два договори на умовах ДПП [15], ця цифра все одно залишається незрівнянно меншою за кількість, скажімо, інвестиційних договорів, яких було укладено 16 лише в окремо взятому місті Києві та за період 2014–2015 рр. [16].



Хоча практична реалізація ДПП все ще перебуває на підготовчій стадії, важливим кроком на шляху до вдосконалення нормативно-правової бази стало прийняття змін та доповнень до Закону про ДПП, що набули чинності у 2016 р. [17]. Ці зміни містять низку положень, спрямованих на перетворення ДПП у більш привабливий механізм участі у забезпеченні соціально-економічних прав громадян, аніж традиційні правові моделі оренди та концесії. Крім усього іншого, новий закон дає право центральним та місцевим органам влади призначити відповідальну компанію, що має виступати в якості державного партнера в проекті ДПП, що, можливо, відкриває широкі двері для «інституціоналізованих» ДПП. Крім того, нові можливості пропонуються у зв'язку із використанням та володінням окремим майном у рамках ДПП. Приватний партнер може зберегти за собою право власності на новостворені/придбані активи проекту. Крім того, сторони ДПП можуть домовитися про спільну власність на новостворюване майно. Зрештою, змінений закон про ДПП явно визнає право кредиторів на вступ до проекту у разі дефолту приватного партнера.

Висновки. Викладене дозволяє стверджувати, що наступні роки стануть, безумовно, вирішальними для утвердження ДПП в Україні як реального інструменту забезпечення соціально-економічних прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посібник / П.М. Рабінович ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Вид. 9-е, зі змін. – Л. : Край, 2007. – 188 с.
2. Васильченко О.П. Реалізація соціально-економічних прав з огляду на принцип рівності [Електронний ресурс] / О.П. Васильченко // Право і громадянське суспільство. – 2013. – № 4. – Режим доступу: file:///C:/Users/osoloviov/Downloads/Vasylchenko_2013-4.pdf.
3. Хоббі Ю.С. Соціально-економічні права людини у контексті проведення конституційних перетворень в Україні [Електронний ресурс] / Ю.С. Хоббі // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Випуск 2. – Том 1. – 2015. – Режим доступу: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo02/part_1/25.pdf.
4. Братасюк В.М. Антропологізація правового знання як засіб європеїзації української правової освіти / В.М. Братасюк // Наукові читання, присвячені пам'яті В.М. Корецького : зб. наук. праць Київського університету права НАН України ; редкол. [Ю.С. Шемшученко, Ю.Л. Бошицький, О.В. Чернецька та ін.]. – К. : Ліра К, 2013. – 352 с. – С. 135–139.
5. Бочарова Н.В. Соціально-правовий механізм забезпечення прав людини: до питання про зміст та структуру поняття [Електронний ресурс] / Н.В. Бочарова // Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015, Серія ПРАВО. Випуск 33. Том 1 – С. 11–13. – Режим доступу : <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4746/>.
6. Разметаєва Ю.С. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства : [монографія] / Ю.С. Разметаєва. – Х. : Фінарт, 2013. – 196 с.
7. Верланов С.О. Економічні і соціальні права людини: європейські стандарти та їх впровадження в юридичну практику України (загальнотеоретичне дослідження) : [монографія] / С.О. Верланов; Ред. кол.: П.М. Рабінович та ін. – Львів, 2009. – 180 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун ; 4-е вид. – К. : Алерта, 2013. – 524 с.
9. Sosna S. Development Prospects and Tasks of the Russian concession legislation [Електронний ресурс] / Sergii Sosna. – Moscow: Russian-European Centre for Economic Policy, 2005. – Режим доступу: http://www.recep.ru/files/documents/concession_legislation_en.pdf.
10. World Bank 2014 PPI Project Database. Ukraine. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/ukraine>.
11. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – Ст. 524.



12. Вінник О.М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду : Монографія / О.М. Вінник. – Суми : МакДен, 2012. – 204 с.

13. Захарченко П.В. Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Захарченко П.В., Сосновський А.О., Гавриш О.М., Ушацький С.А. ; Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. – К. : СПД Павленко, 2010. – 254 с.

14. Сімсон О.Е. Правова модель приватно-публічного партнерства в інноваційній сфері : монографія / О.Е. Сімсон; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2013. – 446 с.

15. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>.

16. Київське інвестиційне агентство. Звіт за діяльність у 2014–2015 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://investinkyiv.gov.ua/ua>.

17. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні : Закон України від 24 листопада 2015 р. № 817-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 10. – Ст. 97.

