



THE ROLE OF LEGAL MECHANISMS IN RISK MINIMIZATION IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

Namirov Rustam Nurbulanovich ¹

¹ Under the President of the Republic of Uzbekistan
Master's student of the Academy of Public Administration

<https://doi.org/10.5281/zenodo.4817355>

ARTICLE INFO

Received: 15st May 2021
Accepted: 20th May 2021
Online: 25th May 2021

KEY WORDS

public-private partnership, municipal-private partnership, PPP, legal mechanism, risks in PPP project.

ABSTRACT

The article explores the legal aspects of risk management in public-private partnership projects, including the concept of legal mechanisms for risk minimization in PPP projects, their key elements, risk identification and distribution, as well as the formation of legal tools for risk management. This study is based on the analysis of the legislation of the Republic of Uzbekistan and the current practice of this category of projects, as well as the results of research in this area in foreign countries.

ДАВЛАТ-ХУСУСИЙ ШЕРИКЛИК ЛОЙИХАЛАРИДАГИ ХАТАРЛАРНИ МИНИМАЛЛАШТИРИШДА ҲУҚУҚИЙ МЕХАНИЗМЛАР ЎРНИ

Намиров Рустам Нурбуланович ¹

¹ Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги
Давлат бошқаруви академияси магистратураси тингловчиси

MAQOLA TARIXI

Qabul qilindi: 15-May 2021
Ma'qullandi: 20-May 2021
Chop etildi: 25-May 2021

KALIT SO'ZLAR

давлат-хусусий шериклик, оммавий-хусусий шериклик, муниципал-хусусий шериклик, ДХШ, ҳуқуқий механизм, ДХШ лойиҳасидаги хатарлар.

ANNOTATSIYA

Мақолада давлат-хусусий шериклик лойиҳаларида хатарлар билан ишлашнинг ҳуқуқий жиҳатлари, жумладан, ДХШ лойиҳаларида хатарларни минималлаштиришнинг ҳуқуқий механизмларининг концепцияси, уларнинг асосий элементлари, хатарларни аниқлаш ва уларни тақсимлаш масалалари, шунингдек таваккалчиликларни бошқариш учун ҳуқуқий воситаларни шакллантириш ўрганилган. Ўшбу тадқиқот Ўзбекистон Республикаси қонунчилиги таҳлиliga ва ушбу тоифадаги лойиҳаларнинг ҳозирги кундаги амалиётига ҳамда ушбу соҳадаги хорижий давлатлардаги тадқиқотлар натижаларига асосланган.

Ҳозирги кунда юртимизда, ижтимоий ва иқтисодий аҳамиятга эга бўлган инфратузилмани яратиш ва кенгайтириш соҳасидаги лойиҳаларни амалга оширишда, давлат-хусусий шериклик механизмларини (кейинги

ўринларда - "ДХШ") қўллаш амалиёти тобора кенг тарқалмоқда.

Қонунчиликда изох этилишича, ДХШ бу - давлат шериги ва хусусий шерикнинг муайян муддатга юридик жиҳатдан расмийлаштирилган, давлат-



хусусий шериклик лойиҳасини амалга ошириш учун ўз ресурсларини бирлаштиришига асосланган ҳамкорлиги (1).

Бизнинг фикримизча, ДХШ бу - оммавий томон (давлат) ва хусусий инвесторнинг қонуний равишда расмийлаштириладиган, қоида тариқасида лойиҳа асосида амалга ошириладиган, томонлар ўртасида ресурсларни бирлаштириш ва улар ўртасида хатарларни тақсимлашни таъминловчи, ижтимоий аҳамиятга эга оммавий мақсадга эришишга қаратилган, узоқ муддатли ҳамкорлигидир. Бу каби лойиҳаларда хавф-хатарлар билан ишлашга алоҳида эътибор берилади. Хатарларни тақсимлаш ДХШ лойиҳаларининг ўзига хос хусусиятларидан бири эканлиги, хатарларни баҳолаш эса бундай лойиҳаларни амалга ошириш тўғрисида қарор қабул қилишнинг асосий шarti эканлиги, ДХШ лойиҳаларида, хатарларни минималлаштиришга қаратилган ҳуқуқий механизмларнинг ўрни юқорилигини белгилаб беради.

Д.А.Архиповнинг фикрига кўра, ҳозирда кунда, юридик фанларда, лойиҳалардаги хатар, таваккал каби тушунчалар моҳиятининг бир хил талқини мавжуд эмас (2). Муаллифнинг фикрига кўра, лойиҳадаги хавф-хатар бу, ҳар қандай шароит таъсири натижасида воқеа мақсади ёки вазифаларига эриша олмаслик эҳтимолини келтириб чиқарувчи омиллардир.

Ушбу ёндашувда, лойиҳалардаги хатарнинг моҳияти бу - маълум ҳолатларнинг таъсири туфайли лойиҳадан қутилган ва лойиҳада ҳақиқатда эришилган натижалар ўртасидаги фарқдир. Лойиҳанинг мақсадига эриша олмаслигига таъсир этувчи омиллар,

хатарнинг объектив томонини ташкил қилади, чунки улар лойиҳани амалга оширувчи субъектнинг ҳаракатларига боғлиқ бўлмайди. Субъект томонидан лойиҳада аниқ ёки кўзда тутилган мақсаднинг мавжудлиги хатарнинг субъектив томонини ташкил этади.

Шундай қилиб, ДХШ лойиҳаларидаги хатарлар тўғридан-тўғри ушбу лойиҳалардаги иштирокчиларнинг кўзда тутган аниқ мақсадларига эришиши билан боғлиқ. Шу муносабат билан ДХШ лойиҳаларини амалга ошириш жараёнида, юзага келиши мумкин бўлган хатарларни камайтиришга (уларни минималлаштириш) қаратилган ҳуқуқий чораларни амалга ошириш зарур бўлади.

ДХШ лойиҳаларида хатарларни минималлаштиришнинг ҳуқуқий механизмлари - бу муайян тартибда қўлланиладиган ва хатарларнинг объектив томонини ташкил этувчи ҳолатларнинг пайдо бўлиш эҳтимолини олдини олиш ва камайтиришга қаратилган, шунингдек улар билан боғлиқ оқибатларнинг олдини олиш ва камайтиришга қаратилган ҳуқуқий воситалар тизимидир.

Бундай механизмлар таркиби, муайян лойиҳага қараб бир-биридан сезиларли даражада фарқ қилиши мумкин. Шу сабабли барча ДХШ лойиҳалари учун ягона бўлган ҳуқуқий механизмни шакллантириш имконияти мавжуд эмас. Шу билан бирга, ушбу ҳуқуқий механизмларнинг мазмуни, бир-бирини тўлдирувчи кенг ва расмий-ҳуқуқий (тор) доирадаги ёндашувлар нуктаи назаридан кўриб чиқилганда, стандарт элементлар тўпламидан иборат бўлади.

Кенг ёндашув доирасида, ДХШ лойиҳаларида хатарларни минималлаштиришнинг ҳуқуқий механизмларининг мазмуни, иқтисодийёт фанида аниқланган хатарларни



минималлаштириш механизмига ўхшайди (3) ва лойиҳалардаги хатарларни аниқлаш, баҳолаш ва тақсимлашни ўз ичига олади. Шунингдек хатарларни бошқариш воситаларини (шу жумладан ташкилий ва техник тадбирларни) шакллантириш ва амалга ошириш ва кейинчалик лойиҳадаги хатарларнинг ўзгаришини мониторинг қилиш ўз ичига олади. Ушбу ёндашув ДХШнинг ҳуқуқий ва иқтисодий жиҳатлари ўртасидаги яқин муносабатларни акс эттиради ва ушбу ёндашувни аниқ мақсадли ДХШ лойиҳаларини амалга оширишда қўллашни мақсадга мувофиқлигини белгилаб беради.

Расмий-ҳуқуқий (тор) ёндашув ўз навбатида, ДХШ лойиҳаларида, хатарларни минималлаштиришнинг ҳуқуқий механизмининг мазмуни, ДХШ лойиҳасидаги хатарларни унинг иштирокчилари ўртасида тақсимлашга, хатарларнинг объектив томонини ташкил этувчи ҳолатларнинг пайдо бўлиш эҳтимолини олдини олиш ва камайтиришга, улар билан боғлиқ салбий оқибатларнинг олдини олиш ва камайтиришга қаратилган (норматив ва норматив бўлмаган ҳужжатларни чиқариш, лойиҳа доирасида бошқа битимларни тўзиш) ҳаракатларни амалга ошириш учун, энг аввало хатарларни аниқлашни, уларни идентификация қилишни назарда тўтади.

Хатарларни аниқлаш ва идентификация қилиш хатарларни минималлаштириш ҳуқуқий механизмининг асосий ва зарурий элементиدير. Шу билан бирга, ДХШ лойиҳасидаги хатар ва лойиҳа мақсади ўртасидаги аниқ боғлиқлик борлигини ҳисобга олган ҳолда, ДХШ лойиҳасида хатарларни қуйидаги методология асосида

аниқлаш ва идентификация қилиш мақсадга мувофиқдир:

- таҳлил қилинаётган ДХШ лойиҳасининг мақсадини аниқлаш (ДХШ лойиҳасининг жами ёки унинг бир босқичи);

- таҳлил қилинаётган ДХШ лойиҳасининг мақсадга эришишига олиб келадиган ҳаракатлар таркиби ва кўламини аниқлаш (ДХШ лойиҳасининг жами ёки унинг бир босқичи);

- таҳлил қилинаётган ДХШ лойиҳасининг ҳаракатлар таркиби ва кўламини аниқланиб амалга оширилган тақдирда ҳам, лойиҳа мақсадига эришилмаслигига олиб келиши мумкин бўлган омилларни аниқлаш (ўхшаш ДХШ лойиҳаларидаги хатарларнинг солиштирма анализи асосида).

ДХШ лойиҳаларидаги хатарларни аниқлаш ва аниқлаш натижаларини расмийлаштириш жараёнида (шу жумладан, хатарлар матричасини тузиш доирасида ҳам) ўз-ўзидан уларни таснифлаш масаласи пайдо бўлади.

Хатарларни минималлаштиришда, тизимли ёндашувни қўллаш кераклиги ва ДХШ лойиҳасидаги хатар ва лойиҳа мақсади ўртасидаги аниқ боғлиқлик мвжудлиги сабабли, аниқланган хатарларни, улар таъсир этиши мумкин бўлган мақсадлар (хатарнинг субъектив томони сифатида) бўйича таснифлашимиз мақсадга мувофиқ.

Ушбу ёндашувга мувофиқ хатарларни қуйидаги тоифаларга ажратишимиз ва таснифлашимиз мумкин:

- лойиҳанинг тайёргарлик босқичидаги хавф-хатарлар (масалан, лойиҳани бошлашдан бош тортиш хавфи, хусусий шерикнинг келажакдаги ДХШ лойиҳасига тайёргарлик кўриш жараёнида иш ва хизматлар ҳажмининг етарли даражада баҳоланмаслик хавфи);



- хусусий шерикни танлаш ва давлат ва хусусий шерик ўртасида қонунчиликка мувофиқ шартномалар тузиш билан боғлиқ хатарлар (масалан, ДХШ шартномасини тузиш ҳуқуқи бўйича тендерда иштирок этиш учун аризаларнинг етишмаслиги, иштирокчилар томонидан тендер танловининг натижаларига қарши чиқиш ва даъво очиш хавфи);

- лойиҳани молиялаштириш билан боғлиқ бўлган хатарлар (масалан, молиялаштиришни олдиндан келишилган шартларининг ўзгартирилиш хавфи, лойиҳани қайта молиялашга қодир эмаслик хавфи);

- инфратузилма объектини яратиш билан боғлиқ хатарлар (масалан, ер участкаси берилишининг кечикиш хавфи, объектни фойдаланишга топширилишининг кечикиши хавфи);

- лойиҳанинг фойдаланиш босқичидаги хатарлар (масалан, яратилган объектдан фойдаланган ҳолда кўрсатиладиган хизматларга бўлган талабнинг камлиги, яратилган объектга зарар етказилиш хавфи);

- лойиҳанинг бажарилиши якуни билан боғлиқ бўлган хатарлар (масалан, лойиҳанинг ўзини-ўзи қопланиш даражасига етиб бормаслик хавфи, инфратузилма объектини беришдан бош тортиш хавфи);

- лойиҳанинг исталган босқичида таъсир кўрсатиши мумкин бўлган ва лойиҳанинг фақат бир томони билан боғлиқ бўлмаган бошқа хатарлар (масалан, қонунчиликдаги ноқулай ва салбий ўзгаришлар хавфи, форс-мажор ҳолатларининг лойиҳага таъсир қилиш хавфи).

Аниқланган хатарлар ДХШ лойиҳаси иштирокчилари ўртасида тақсимланади. Шу билан бирга,

хатарларни тақсимлаш жараёни (ДХШ лойиҳаларида хатарларни минималлаштиришнинг ҳуқуқий механизмининг бир қисми сифатида) ДХШ лойиҳаси иштирокчисини (ёки иштирокчиларини) аниқлашни англатади ва ўшбу иштирокчи ёки иштирокчилар:

- хатарнинг объектив томонини ташкил этувчи ҳолатларнинг пайдо бўлишининг олдини олишга ёки камайтиришга қаратилган ҳаракатларни амалга оширишга мажбур;

- бундай ҳолатлар юзага келганда, улар билан боғлиқ салбий оқибатларнинг олдини олишга ёки камайтиришга қаратилган муайян ҳаракатларни бажариши керак;

- хатарнинг объектив томонини ташкил этувчи ҳолатларнинг пайдо бўлиши билан боғлиқ салбий оқибатлар натижасини зиммасига олади.

Хатарларни тақсимлаш ДХШ лойиҳаси доирасида ҳуқуқий муносабатлар тарафларининг ҳуқуқлари ва мажбуриятларининг мазмунини белгиловчи унсурларидан биридир ва норматив ҳужжатларда ва ДХШ муносабатларини рамиёлаштирадиган шартномалар шартларида ўз аксини топади. Шу билан бирга, ДХШ лойиҳаларида хатарларни тақсимлаш чизмаси (схема)ни шакллантиришнинг қуйидаги асосий босқичларини ажратиш мумкин:

- лойиҳа ташаббускори (келажақда давлат ёки хусусий шерик) томонидан хавфни тақсимлашнинг дастлабки схемасини ишлаб чиқиш;

- хавфларни тақсимлаш схемасини потенциал давлат шериги, хусусий шерик ва молиялаштириш ташкилотлари ўртасида келишиш;

- ДХШ лойиҳасининг хавфларни тақсимлаш схемасини юқорида



кўрсатилган асосий иштирокчилар ва ушбу лойиҳа доирасида улар билан ҳуқуқий муносабатлар ўрнатилиши мумкин бўлган бошқа иштирокчилар (манфаатдор томонлар) ўртасида мувофиқлаштириш.

Шуни ёдда тутишимиз керакки, ДХШ лойиҳаларида, хатарларни тақсимланишига кўплаб омиллар таъсир қилади. Уларнинг асосийлари сифатида, меъёрий-ҳуқуқий омиллар (қонунчилик нормалари), ДХШ лойиҳаси иштирокчиларининг савдолашув позицияси омиллари, иқтисодий омиллар, сиёсий омилларни кўрсатишимиз мумкин.

Шу билан бирга, лойиҳа иштирокчилари ўртасида хатарларни тенг равишда адолатли тақсимлаш зарур, чунки юзага келиши мумкин бўлган хатарларни лойиҳа иштирокчиларидан бирига ҳаддан ташқари ўтказиб бериш, унинг ДХШ лойиҳасини бошлашдан ёки унда иштирок этишдан бош тортишига олиб келиши мумкин.

Хатарларни тақсимлашдаги бу каби мувозанатга, хатарларни тақсимлаш жараёнида, лойиҳа иштирокчиларининг ҳар бирида хатарларни бошқариш учун мавжуд бўлган воситалари инобатга олинсагина эриши мумкин.

Бунда, хатарларни бошқариш воситалари аниқланган хатарларнинг объектив томонини ташкил этувчи ҳолатларнинг пайдо бўлишининг олдини олиш ва камайтиришга ҳамда улар билан боғлиқ салбий оқибатларнинг олдини олишга ва камайтиришга қаратилган чора-тадбирлардир.

Ушбу чора-тадбирларни амалга ошириш, ДХШ лойиҳасининг турли

иштирокчилари учун турли қийматли ташкил этиши мумкинлиги сабабли, хатарларни объектив ва холисона тақсимлаш учун ДХШ лойиҳасининг ҳар бир иштирокчиси учун улардан (хатарларни камайтиришга қаратилган чора-тадбирлар) фойдаланиш нархини ҳисобга олиш мақсадга мувофиқдир. Бу, хусусан, хатарларни тақсимлашнинг асосий принципи доирасида акс эттирилган – хавфни, тегишли хатарни (рискни, таваккалчиликни) баҳолаш ва бошқариш учун энг яхши имкониятга эга бўлган ДХШ лойиҳаси иштирокчиси ўз зиммасига олиши керак деган қоидага туғри келади.

Шу билан бирга, ДХШ лойиҳаларида хатарларни тақсимлаш ва уларни бошқариш воситалари қуйидагиларда акс эттирилган:

- лойиҳани амалга ошириш билан боғлиқ норматив ва норматив бўлмаган ҳужжатларнинг қоидалари (шу жумладан, маълум бир лойиҳа учун махсус қабул қилинган ҳужжатлар);

- лойиҳа иштирокчилари ўртасидаги муносабатларни расмийлаштириш учун ҳуқуқий воситаларни танлаш имкониятини назарда тутадиган лойиҳанинг ташкилий-ҳуқуқий модели;

- лойиҳа доирасидаги шартномалар ва бошқа ҳуқуқий ҳужжатлар қоидалари.

Шундай қилиб, хатарларни минималлаштиришнинг ҳуқуқий механизми бу - ДХШ лойиҳаси иштирокчилари томонидан, белгиланган мақсадларга эришиш йулида хатарларнинг таъсирини камайтиришга қаратилган, ҳуқуқий воситалар тизимини бирлаштирган, динамик бирликдир.



Foydalanilgan adabiyotlar:

1. Ўзбекистон Республикасининг 10.05.2019 йилги №ЎРҚ 537-сонли “Давлат хусусий-шериклик туғрисида”ги қонуни. Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 11.05.2019 й., 03/19/537/3113-сон; 23.01.2021 й., 03/21/669/0060-сон).
2. Архипов Д.А. Фуқаролик қонунчилигида шартномавий хатарларни тақсимлаш. Иқтисодий ва ҳуқуқий тадқиқотлар. Москва: Статут, 2012 йил.
3. Соколов М.Ю., Маслова С.В. Давлат-хусусий шериклик лойиҳаларида хатарларни бошқариш // Санкт-Петербург университети Ахборотномаси ("Менежмент" серияси) - 2-сон (13) - 2013. С. 107.