

## ПАРТНЕРСТВО ДЕРЖАВИ І БІЗНЕСУ ЯК ФАКТОР ДІЛОВОЇ АКТИВНОСТІ В УКРАЇНІ

МЕЛЬНИК М., к. е. н., ст. науковий співробітник Інституту  
регіональних досліджень НАН України

**У** ході новітніх соціальних, економічних та інституційних трансформацій змінюється роль держави, правила та форми її участі в економіці, а також способи регулювання економічних процесів. У результаті глобалізації та посилення взаємозалежності суб'єктів економічної діяль-

---

© Мельник М., 2010

*ВІСНИК КНТЕУ* 3/2010 

---

---

 23

ності, ускладнення відтворювального процесу, завдань економічного регулювання виникає необхідність вивчення нових форм взаємодії всіх основних економічних суб'єктів, у першу чергу, держави й бізнесу.

Вчені економісти та практики протягом багатьох років намагаються знайти шляхи вирішення проблем пов'язаних зі зниженням ефективності бізнесу, інституційними недоліками його функціонування, підвищенням соціальної відповідальності як держави, так і окремих суб'єктів господарювання, злиттям владних інституцій і бізнес-структур, що породжує корупцію та багато інших девіантних проявів у бізнес-середовищі і стримує процес реформування суспільства в цілому. Існуюча в Україні система взаємин бізнесу і держави зумовлює необхідність формування нових механізмів партнерства та взаємодії між ними на основі поєднання як принципів державного регулювання економіки з метою забезпечення цілей, завдань та пріоритетів розвитку суспільства, так і мотиваційних інтересів бізнесу.

У сучасній змішаній ринковій економіці формуються регульовані економічні відносини з тісною взаємодією та співіснуванням держави і бізнесу, що проявляється у розвитку різноманітних форм партнерства та їх поширення в різних галузях економіки. Французький політик і дослідник Л. Фабіус стверджує, що на зміну державі-володареві в XXI ст. приходять час держави-партнера – "наступає епоха синтезу", що робить державу більш ефективною та відкритою [1]. При цьому перетворення держави в рівноправного суб'єкта ринкових відносин стосується, насамперед, не просто кількісного внеску, а співвідношення прав і обов'язків сторін. Отже, науковий пошук та обґрунтування ефективних методів, форм і механізмів економічного партнерства і взаємодії бізнесу та держави, які б сприяли діловій активності, є важливим народногосподарським завданням.

Вивченням проблем формування концесійних відносин у процесі трансформації економіки й обґрунтуванням заходів щодо вдосконалення механізмів використання концесії з метою залучення інвестиційних ресурсів займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: О. Вікарчук, М. Войнаренко, І. Бернштейн, М. Богуславський, З. Варналій, В. Денисюк, В. Осіпов, Т. Пузанов, Я. Усенко, В. Чепінога та ін. Окремі аспекти інституційно-правового та економіко-організаційного забезпечення реалізації різних форм державно-приватного партнерства досліджували В. Варнавський, В. Геєць, О. Головка, М. Дерябіна, С. Дрига, Т. Єфіменко, М. Клінова, О. Кужель, В. Ляшенко, Я. Жаліло та ін. Однак відсутнє комплексне дослідження використання різних моделей державно-приватного партнерства, обґрунтування оптимальних форм для вітчизняної практики у процесі реалізації стратегічних суспільних і приватних ініціатив.

Метою статті є вивчення світового досвіду використання різних моделей державно-приватного партнерства, узагальнення існуючих

в Україні інституційних прогалин щодо реалізації окремих його форм та обґрунтування комплексу заходів щодо впровадження системного підходу в управлінні процесами економічної взаємодії бізнесу і держави.

Світова практика використання різних моделей партнерства держави і бізнесу, обумовлена необхідністю реалізації національних, стратегічних та великих програм і проектів пріоритетного соціально-економічного значення; важливістю перебування певних мережевих і монопольних сегментів у власності держави через стратегічну, економічну й соціально-політичну значимість об'єктів інфраструктури; інституційною неготовністю власника (держави та окремих регіонів) до передачі певних прав на інфраструктуру бізнесу; недостатністю державних коштів для забезпечення їх розширеного відтворення; високою ризиковістю інвестування в капіталомісткі об'єкти при відсутності гарантій держави.

Партнерство держави і бізнесу (державно-приватне партнерство – ДПП) спрямоване на "реформування державної власності з метою її більш органічного включення в систему ринкових відносин", являє собою "альтернативу приватизації життєво важливих і стратегічно значимих об'єктів державної власності" [2, с. 5]. Державно-приватне партнерство це свого роду "інституційний та організаційний альянс державної влади і приватного бізнесу з метою реалізації суспільно-значимих проектів у широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг у масштабах всієї країни чи окремих територій" [3, с. 61]. Саме масштабність проектів стратегічного значення обумовлюють необхідність концентрації та об'єднання фінансових, матеріальних, управлінських ресурсів і інвестиційних зусиль держави й приватного сектору.

З огляду на питання власності економічні погляди різняться трактуванням категорії ДПП. Деякі автори розглядають ДПП як особливу форму непрямої приватизації [4], інші вважають, що партнерство знаходиться на межі державного й приватного секторів, не виступаючи ні приватизованими, ні націоналізованими інститутами [5]. Найбільш конструктивним є розуміння ДПП як повноцінної заміни приватизаційних програм, що дозволяє реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, з одного боку, і зберегти контрольні функції держави в соціально значимих секторах економіки – з іншого [2, с. 34–37]. Тобто, на відміну від приватизації, у партнерствах право власності зберігається за державою, а ступінь участі приватного підприємництва у спільних із державою проектах залежить від обраної форми партнерства і масштабів передачі повноважень у приватні руки.

Відповідно до західноєвропейської традиції, формально приватизоване підприємство, тобто підприємство, яке на 100 % належить державі, але працює в приватній організаційно-правовій формі (акціонерного товариства або товариства з обмеженою відповідальністю), не

вважається партнерством. Так само не вважається ним і самостійне приватне підприємство, яке уклало з державною владою стандартний контракт на поставку соціально значимої продукції або послуг. Основною ознакою державно-приватного партнерства є "участь у публічно-приватному коопераційному ланцюжку зі створення доданої вартості". У свою чергу, процес її створення значною мірою визначається характером перерозподілу завдань і ризиків між державним і приватним партнерами. При цьому кожен партнер покладає на себе ті завдання й відповідальність, які він може забезпечити найбільш якісно й ефективно. Це і є синергійний потенціал партнерства [3, с. 67–68].

В основі побудови системи партнерства держави та бізнесу лежить усвідомлений принцип того, що виконання державою своїх соціально-економічних функцій є неможливим без ефективно функціонуючого бізнесу, у свою чергу, останній не може розвиватися ефективно без підтримки (сприяння) держави. При цьому методологічну основу взаємодії бізнесу й держави становить характеристика і врахування самого бізнесу, його цілей і способів їх досягнення, функцій в економічній системі та ролі у суспільстві. Адже партнерство держави і бізнесу априорі визначається суспільним характером як виробництва, так і споживання. Розвиток цього партнерства підсилює суспільний характер господарських відносин, який, у свою чергу, визначає основні риси суспільного відтворення, принципи й пропорції обміну виготовлених матеріальних благ у суспільстві, засоби реалізації економічних інтересів господарюючих суб'єктів і суспільства в цілому.

Управління економічною взаємодією бізнесу і держави, крім єдиних національних засад, має також регіональні аспекти застосування, обумовлені специфікою регіональних можливостей та умов їх реалізації. Реалізація проектів ДПП на рівні місцевого самоврядування сприяє виконанню більшості соціально значимих проектів у сфері дорожньо-транспортного господарства, соціальної інфраструктури, водного господарства й водоочисних споруджень, охорони навколишнього середовища, житлового будівництва, енерго- і газозабезпечення. У зв'язку з нестачею фінансових ресурсів у комунальному господарстві залучення приватного капіталу є звичною практикою, однак саме на місцевому рівні зазвичай вирішується дилема щодо приватизації об'єктів комунальної власності з ризиками "скорочення кількості робочих місць, подорожчання комунальних послуг, заміни монополії публічних служб приватною монополією" [3, с. 67] чи використання та ініціювання різних моделей ДПП.

Вибір шляхів і механізмів досягнення партнерства бізнесу і держави в регіонах є актуальним завданням регіонального розвитку держави. Регіональний бізнес зосереджує значні фінансові та матеріальні ресурси розвитку територій, управлінський та кадровий потенціал, прогресивні організаційно-управлінські та фінансові технології. Саме тому

обґрунтування напрямів їх раціонального використання у багатьох питаннях визначають можливості розвитку економіки регіонів та вирішення їх соціальних проблем.

В умовах глобалізації державно-приватне партнерство, в результаті взаємопроникнення внутрідержавних та міжнародних товарно-фінансових потоків, виступає інструментом зміцнення господарських, територіальних і соціальних взаємозв'язків між країнами та окремими частинами економічного простору всередині країни. Із посиленням міждержавних економічних взаємовідносин з'являються можливості щодо залучення поряд із вітчизняним також і приватного іноземного капіталу для фінансування інфраструктурних мереж, магістральних трубопроводів, морських і повітряних портів, систем водо-, газо-, тепло-, енергопостачання. Адже рівень розвитку інфраструктури впливає на інвестиційну привабливість інших сфер господарства, ділову фінансову активність й конкурентоспроможність країни на світовому ринку та її готовність до участі в міжнародній кооперації.

Залучення іноземного капіталу на засадах ДПП сприяє інтеграції країни у світовий економічний простір, отже, набуттю необхідного досвіду, передових технологій та інститутів у сфері управління й організації виробництва. Таке ДПП передбачає використання методів економічної дипломатії для стимулювання зростання національної економіки: держави взаємодіють із ТНК у глобальному контексті, що слугує умовою підтримки й підвищення конкурентоспроможності національних економік. У результаті господарська роль держави зростає, незважаючи на зменшення її частки в капіталі компаній [6, с. 80].

Процеси глобалізації, всупереч протекціоністським віянням, супроводжуються підтримкою держав щодо активізації діяльності бізнесу за кордоном, усвідомленням потреби і переваги переходу від окремих національних ринків до загальноєвропейських чи світових на основі об'єднання капіталів, доступом через різні моделі ДПП приватних іноземних інвестицій у інфраструктурні галузі. В Євросоюзі для розвитку інфраструктури використовуються "служби загального економічного значення" (СЗЕЗ), у рамках яких головною умовою функціонування підприємств є надійність роботи і не обмеження конкуренції незалежно від частки власності (державної чи приватної). Однак із певною обережністю в міжнародних проектах сприймаються іноземні партнери, які контролюються державою і займають монопольне положення у своїх країнах.

В останні роки організація роботи сфери суспільних послуг, на яку доводиться 2/3 ВВП і зайнятих розвинених країн, 80 % європейських активів, на ринкових принципах стала вважатися більш ефективною, ніж традиційна. У суперництві континентальної та англосаксонської моделей перемагає друга, де пріоритет надається принципам нової системи державного управління, яка побудована на комерційній

основі і спрямована на скорочення державних витрат щодо надання суспільних послуг [6, с.78]. У цьому контексті, державно-приватне партнерство є дієвим інструментом зміни ролі та участі держави як суб'єкта економічних відносин у комерційному виробництві суспільних благ у країні чи за її межами.

Розвиток існуючих та поява нових форм і моделей партнерства держави і бізнесу лежить у площині розв'язуваних завдань. Саме тому у світі здебільшого поширюються форми партнерства, які базуються на перевагах і поєднанні різних моделей, а саме організаційних, фінансування та кооперації.

В організаційних моделях (експлуатаційна, концесійна та ін.) державно-приватного партнерства глибокого вторгнення у відносини власності не відбувається, співпраця держави і бізнесу здійснюється за рахунок залучення третіх організацій, переуступки окремих функцій і контрактних зобов'язань, використання можливостей передачі об'єктів у зовнішнє управління. Зокрема в експлуатаційній моделі приватний суб'єкт господарювання приймає на себе обов'язок щодо часткової або повної експлуатації того чи іншого об'єкта, що належить державі, і одержує від держави винагороду керуючого. При концесійній моделі приватний економічний суб'єкт здійснює роботи чи надає певні послуги безпосередньо кінцевим споживачам (населенню) і одержує, таким чином, право прямо фінансувати свої витрати з винагороди або плати за користування [7, с. 6–7].

До моделей фінансування варто віднести такі форми, як комерційний найом, оренда, всі види лізингу, попереднє й інтегроване проектне фінансування.

Модель кооперації (в економічній літературі використовується також термін "суспільна модель") являє собою різні форми і методи об'єднання зусиль групи партнерів, що відповідають за окремі стадії загального процесу створення нової споживчої вартості як суспільного блага. Здебільшого така кооперація відбувається у формі спільних підприємств, холдингових структур держави з одним або декількома приватними компаніями щодо будівництва та експлуатації об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури.

Для кращого розуміння форм і методів державно-приватного партнерства важливо усвідомити власне його специфіку в межах усієї системи взаємовідносин бізнесу й влади, а також оцінити зміну відносин власності у процесі передачі певних повноважень від держави до приватного партнера та межі між партнерством і приватизацією.

Досвід країн із розвинутою ринковою економікою дозволяє виявити характерні ознаки ДПП, що відрізняють його проекти від інших форм відносин держави й бізнесу [8, с. 40]:

- визначені строки дії угод про партнерство (від 10–15 до 20 і більше років, при концесії – до 50 років). Проекти, як правило,

створюються під конкретний об'єкт (порт, дорога, об'єкт соціальної інфраструктури), який повинен бути завершений у встановлений строк;

- специфічні форми фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників;

- обов'язкова наявність конкурентного середовища, коли за кожний контракт або концесію відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками;

- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава встановлює мету проекту з позицій суспільних інтересів і визначає вартісні та якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту – розробка, фінансування, будівництво й експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам;

- поділ ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін.

Перевагою ДПП є ефективне поєднання переваг і внеску кожного з учасників. Зокрема бізнес забезпечує фінансові ресурси, ефективне гнучке та оперативне управління, впроваджує нову техніку, технології, нові форми організації виробництва та коопераційних зв'язків. У свою чергу держава виконує свої основні функції щодо контролю, регулювання, дотримання суспільних інтересів, може надавати різного роду преференції та гарантії приватному партнеру, а також матеріальні та фінансові ресурси.

Доцільно розглянути основні форми державно-приватного партнерства відомі у світовій практиці [3; 8; 9; 10].

*Контракт* як адміністративний договір, що укладається між державою (органом місцевого самоврядування) та приватним підприємством на виконання суспільно важливих та корисних видів діяльності, зокрема щодо виконання робіт, надання суспільних послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги. У такого роду контрактах відносини права власності залишаються за державою, яка у повному обсязі несе витрати і ризики. Інтерес приватного партнера полягає в отриманні права на обумовлену в договорі частку в доході, прибутку чи зібраних платежах. Такі контракти є привабливими для приватного підприємця, оскільки гарантують стійкий ринок і дохід, а також можливі пільги і преференції.

*Оренда* в її традиційній формі (договір оренди) та у формі лізингу. Особливістю цих договірних відносин є передача приватному партнеру державного чи муніципального майна в тимчасове користування і за визначену плату. Традиційні договори оренди передбачають зворотність предмета орендних відносин, причому право розпоряд-

жатися майном зберігається за власником (державою), але викуп орендованого майна може обумовлюватись в договорі. Відповідно до лізингової угоди лізингоотримувач завжди має право викупити державне чи муніципальне майно.

*Концесія (концесійна угода)* – специфічна форма відносин між державою і приватним партнером, згідно з якою держава (регіон) у рамках партнерських відносин, залишаючись повноправним власником майна, надає право приватному суб'єкту виконувати протягом визначеного строку певні функції згідно з договором і наділяє його з цією метою відповідними правами, необхідними для забезпечення нормального функціонування об'єкта концесії. За користування державною чи муніципальною власністю концесіонер вносить плату на умовах, обумовлених у концесійній угоді. Право власності на вироблену по концесії продукцію передається концесіонеру.

Характерні ознаки концесії [3, с. 69]: її предметом завжди є державна (муніципальна) власність, а також монопольні види діяльності держави або муніципального утворення; одним із суб'єктів концесійної угоди виступає держава чи муніципалітет (в особі відповідних органів виконавчої влади); основна ціль – задоволення суспільних потреб; базується на договірній основі; передбачає зворотність предмета угоди, що надається приватному партнеру за плату, обумовлену в угоді.

Найбільшого поширення концесії набули в інфраструктурних галузях, де існують потреби у великих обсягах інвестицій та нових технологіях управління, які можуть залучатись із приватного сектору на будівництво, модернізацію чи управління об'єктів інфраструктури. При цьому концесійні відносини можуть базуватись на різному поєднанні прав власності між державою і приватним партнером, а також обумовлених обмежень господарсько-інвестиційної діяльності щодо будівництва, експлуатації чи управління.

З огляду на релевантність державно-приватного партнерства вітчизняним економічним, політичним та інституційно-правовим умовам, концесійна модель, порівняно з альтернативними, є найбільш прийнятною для реалізації національних проектів.

Перевагами концесії на відміну від інших форм партнерства, що визначає її перспективність, є: довгостроковий характер, що дозволяє обом сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності; найбільш широкі повноваження приватного суб'єкта у прийнятті адміністративно-господарських і управлінських рішень; за державою в існуючих інституційно-правових умовах залишаються достатні важелі впливу на концесіонера у випадку порушення ним умов концесії чи необхідності захисту суспільних інтересів; держава передає концесіонерові тільки права володіння й користування об'єктом своєї власності, залишаючи за собою право розпорядження нею.



Вперше інститут концесій на законодавчому рівні було закріплено в ст. 22 Закону України "Про режим іноземного інвестування" від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР, відповідно до якої за допомогою концесій, зокрема, передбачалося надавати іноземним інвесторам права на розробку та освоєння відновлюваних та невідновлюваних природних ресурсів. Спеціальну інституційно-правову основу концесійної моделі державно-приватного партнерства визначено Законом України "Про концесії" від 16 липня 1999 р. № 997-XIV та Законом України "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" від 14 грудня 1999 р. № 1286-XIV. На загальному рівні відносини концесії отримали законодавче закріплення також у гл. 40 Господарського кодексу України. Крім того, відносини концесії регулюються численними постановами Кабінету Міністрів України, що були прийняті на виконання означених вище законів. Відповідно до ст. 3 Закону України "Про концесії" встановлено перелік сфер господарської діяльності, у яких можлива концесія, згідно зі ст. 6 цього Закону Кабінет Міністрів видав Постанову від 11 грудня 1999 р. № 2293, в якій затверджено Перелік об'єктів права державної власності, що можуть надаватися в концесію. Однак кількість концесійних угод та темпи їх поповнення є надто низькими.

Концесіодавцем щодо об'єкта права комунальної власності є відповідний орган місцевого самоврядування, який може прийняти рішення щодо розширення сфер господарської діяльності, в яких об'єкти права комунальної власності можуть надаватися у концесію. Інститут концесії суміщає в собі ознаки підряду (наприклад, виконання на власний ризик роботи із будівництва доріг за завданням концесіодавця) та інститутів найму, оренди, фінансового лізингу (строкове, платне володіння і користування дорогою) [9]. Згідно зі ст. 20 Закону України "Про концесії" передача об'єктів у концесію не зумовлює перехід права власності на цей об'єкт до концесіонера та не припиняє права державної чи комунальної власності на ці об'єкти. Однак концесіонер у разі виконання умов концесійного договору (укладається від 10 до 50 років) має право на продовження строку його дії.

Низька активність укладання концесійних угод в Україні пов'язана з недостатнім захистом прав концесіонера, адже його ризики та високі витрати в ході реалізації концесійного договору, обтяжуються ще й необхідністю сплати високого концесійного платежу державі. Згідно зі ст. 12 Закону України "Про концесії" концесійний платіж вноситься концесіонером відповідно до умов концесійного договору незалежно від наслідків господарської діяльності. З останнім безпосередньо пов'язана ще одна ознака концесії – покладення майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику на концесіонера.

Методика розрахунку концесійного платежу за право на управління (експлуатацію) цілісним майновим комплексом на базі показників фондоддачі затверджена Постановою Кабінету Міністрів

України від 12 квітня 2000 р. № 639. Концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, концесіодавець може надавати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати в договорі надання дотацій, компенсацій та пільг. Порядок визначення таких об'єктів, а також умови надання дотацій, компенсацій та пільг встановлюються Кабінетом Міністрів України у Порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1114.

Умови концесійного договору є чинними на весь строк його дії, навіть у випадках, коли після його укладання законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера. У цьому випадку концесіонер позбавлений права на оскарження в судовому порядку дій та змін договору зі сторони концесіодавця, навіть за умови повного виконання своїх суспільних зобов'язань.

Особливістю концесійних угод є фіксація в них публічних інтересів, представником яких є держава та відповідальності приватного партнера (концесіонера) у забезпеченні безперебійного надання послуг, їх загальнодоступності та рівності тарифів на однакові види, недискримінації користувачів щодо їх одержання. З огляду на це, для захисту суспільного інтересу в концесійному договорі можуть бути прописані спеціальні права органу публічної влади, проте пеня за порушення зобов'язань з боку концесіонера вітчизняним законодавством не передбачена. Крім того, в Законі України "Про концесії" не сформульована суспільно значима концепція концесійного договору та право концесіодавця в односторонньому порядку змінити умови договору в разі порушення суспільного інтересу зі сторони концесіонера.

Недостатньо висвітленим залишається порядок виділення засобів на концесійні угоди з державного чи муніципального бюджету, а концесійні домовленості зорієнтовані здебільшого на модернізацію та експлуатацію діючих майнових комплексів – аеропортів, портів, вокзалів, окремих терміналів. Також проблематичною є реальна поява приватних автомагістралей, адже існують проблеми щодо відведення земель. Завищені також очікування державної чи регіональної влади щодо приватного фінансування проектів у концесійних угодах. Адже світовий досвід підтверджує, що дорогі інфраструктурні проекти вимагають фінансової участі держави не нижче 40 %.

В Україні для активізації державно-приватного партнерства у формі концесії першочергові заходи удосконалення їх правового регулювання повинні стосуватись: зміни цільового призначення об'єктів концесійної угоди; гарантій виконання платіжних зобов'язань за концесійним договором зі сторони державної влади; страхування об'єкта концесійної угоди та форм забезпечення зобов'язань; розширення інструментів участі держави у фінансуванні проектів; укріплення гарантій, прав і законних інтересів інвесторів та ін.

За даними дослідження ЄБРР [16] адекватність правової структури для реалізації концесій в Україні є вищою, ніж у Росії, Білорусії, Чеській Республіці, Словаччині, Естонії, Грузії та інших країнах.

Розвиток господарської діяльності на засадах концесії об'єктивно залежить від прийняття в Україні концепції управління державною власністю. Держава повинна, як це зроблено в інших країнах, за допомогою концепції, доктрини й законодавства чітко окреслити межі своєї відповідальності перед суспільством за наявну в нього власність. Слід врегулювати всі нечіткі правові норми у питаннях передачі частини прав власності від держави бізнесу та гарантій щодо неї, що сприятиме інвестуванню приватних коштів у державні об'єкти інфраструктури.

*Угоди про розподіл продукції.* Розбіжності між цією формою державно-приватного партнерства та концесією лежать у площині відносин власності. На відміну від концесії, в угодах про розподіл продукції партнеру держави на правах власності належить тільки частина випущеної продукції, порядок розподілу якої обумовлений спеціальною угодою. Міжнародний досвід свідчить, що такі угоди особливо активно використовуються у сфері нафтовидобутку. Тобто держава надає свої виключні права на користування надрами приватному партнеру (у т.ч. іноземному) на відплатній основі і на певний строк для залучення інвестицій у капіталомісткі сфери.

Законом України "Про угоди про розподіл продукції" від 14 вересня 1999 р. № 1039-XIV визначено інституційно-правову базу такої моделі державно-приватного партнерства. Суть цього Закону полягає у створенні сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Відповідно до угоди про розподіл продукції "одна сторона – Україна доручає іншій стороні – інвестору на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці надр та ведення пов'язаних із угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції" [12].

У світовій практиці існують різні моделі розподілу продукції: відразу між партнерами або після відрахування витрат інвестора. В Україні вироблена продукція розподіляється щоквартально, при цьому її компенсаційна частка (власність інвестора для компенсації його затрат) не може перевищувати 70 % до повного відшкодування витрат інвестора. За Законом майно, створене або придбане інвестором для

виконання угоди про розподіл продукції, є власністю інвестора. Коли ж вартість зазначеного майна повністю відшкодована компенсаційною продукцією, право власності на нього переходить до держави.

Відповідно до ст. 6 цього Закону для створення необхідного правового поля, Кабінетом Міністрів України затверджено Перелік ділянок надр (родовищ корисних копалин), що можуть надаватися у користування на умовах, визначених угодами про розподіл продукції (Постанова № 308 від 15 березня 2006 р.). Однак досі не затверджено вкрай необхідного "Переліку ділянок надр, що становлять особливу наукову, культурну або природно-заповідну цінність і не можуть надаватися у користування на умовах угод про розподіл продукції", хоч його прийняття Верховною Радою України обумовлено не пізніше трьохмісячного строку з дня набуття чинності цього Закону.

Позитивною нормою цього Закону є державна гарантія прав і обов'язків сторін, визначених угодою про розподіл продукції, у разі змін законодавства України. Зазначені гарантії не поширюються лише на зміни законодавства, що стосуються питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля [12].

*Спільні підприємства* як поширена форма партнерства держави і приватного бізнесу залежно від структури і характеру спільного капіталу функціонують у вигляді акціонерних товариств або спільних підприємств із пайовою участю сторін. Ризики та переваги управління кожної сторони (держави чи приватного інвестора) визначаються часткою у спільному капіталі. Тобто чим нижча частка приватних інвесторів порівняно з державою, тим менший спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави. Особливістю спільних підприємств будь-якого типу є постійна участь держави в поточній виробничій, адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності.

Спільна діяльність в Україні може здійснюватись зі створенням або без створення юридичної особи, яка є об'єктом спільного контролю двох або більше сторін відповідно до письмової угоди між ними. Інституційно-правовою базою спільної діяльності є ст. 176 Господарського кодексу України, гл. 77 Цивільного кодексу України (частина 2 ст. 1130 Цивільного кодексу України визначає два різновиди договору про спільну діяльність: договір простого товариства на основі об'єднання вкладів учасників та договір про спільну діяльність, що не передбачає об'єднання вкладів учасників) та низка спеціальних законів, які регулюють окремі види спільної діяльності.

Зокрема, на підставі Закону України "Про промислово-фінансові групи в Україні" від 21 листопада 1995 р. № 437/95-ВР та Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

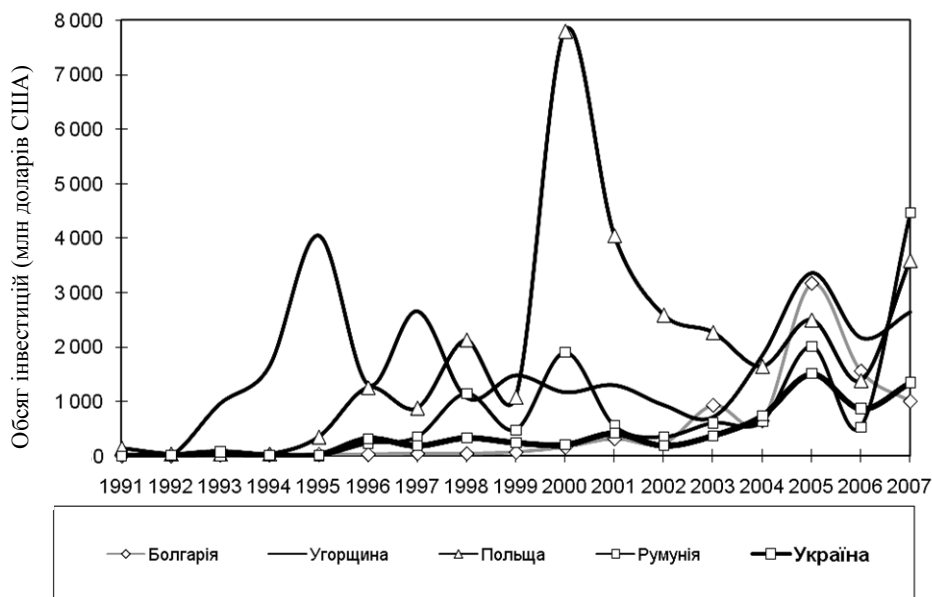
України від 20 липня 1996 р. № 781, регулюється діяльність промислово-фінансових груп (ПФГ). Учасники ПФГ укладають Генеральну угоду про спільну діяльність для виробництва кінцевої продукції, яка підлягає затвердженню постановою Кабінету Міністрів України з метою реалізації державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки України, затверджених законами або постановами Верховної Ради України.

Ефективність використання та ініціювання державою різних моделей і форм державно-приватного партнерства полягає в активізації інвестиційної діяльності в реалізації національних проєктів, враховуючи як пріоритети інвестиційної політики держави, так і стратегії участі приватних економічних суб'єктів у реалізації проєктів загальнодержавного значення.

Аналізуючи ситуацію в Україні, можна сказати, що часто держава оцінюється як ненадійний суб'єкт партнерських відносин, а відсутність рівноправного діалогу між владою та бізнесом, сприятливих умов для ефективної діяльності можуть призвести до профанації ідей приватно-державного партнерства (приватне – має бути на першому місці). У результаті, більш плідною виявилась співпраця не з вітчизняним приватним бізнесом, а із зарубіжними, про що свідчать показники ефективності роботи спільних підприємств з іноземним капіталом.

У нашій державі у сфері суспільних послуг, на відміну від закордонних країн, ДПП поки не одержало широкого поширення. Адже існують неформальні обмеження доступу приватного бізнесу в певні сфери. Наприклад, допускається участь у впорядкуванні зношених водоканалів, але обмежується щодо водопостачання. Тоді як у світі недержавним операторам частково чи цілком передано близько 10 % послуг із водопостачання [13]. У багатьох європейських країнах до співробітництва із приватним сектором залучають навіть підприємства комунально-побутової сфери, що не можуть працювати з прибутком [14]. Оскільки вітчизняні інфраструктурні галузі знаходяться в недофінансованому положенні, породжуючи небезпеку техногенних криз і катастроф, слід переглянути існуючі та знайти компромісні методи стимулювання і залучення капіталів у цю сферу через ДПП.

За даними Світового банку у 2007 р. обсяг вкладених інвестицій у проєкти на основі ДПП в Україні становив 1345.8 млн доларів США, що перевищує відповідний показник у Болгарії. Однак вітчизняні обсяги інвестицій вдвічі нижчі ніж в Угорщині, та втричі – ніж у Румунії (рисунки).



**Обсяг інвестицій на основі ДПП у країнах Східної Європи у 1991–2007 рр. [16]**

У рамках використання різних форм партнерства держави і приватного бізнесу (концесія, лізинг, угоди про розподіл продукції, спільне управління державною власністю, спільні підприємства тощо) можуть реалізовуватись найбільш значущі для України і привабливі для інвесторів проекти на етапі підготовки до Євро-2012, зокрема такі [15]:

- у Києві та Київській області – будівництво другої Київської кільцевої дороги, 34 готелів із загальною кількістю понад 7 тис. номерів, а також будівництво соціального житла площею 0.6–1 млн м<sup>2</sup>, що може використовуватися для прийому гостей Євро-2012;
- у Дніпропетровській області – будівництво автодорожно-комунікаційного тунелю між Правобережною мостовою розв’язкою Нового мосту через Дніпро та тальвегом Червоноповстанської балки м. Дніпропетровськ, автомобільної дороги Дніпропетровськ–Решетилівка, восьми готелів і торговельно-готельних комплексів, а також дев’яти багатофункціональних комплексів;
- у Донецькій області – будівництво нового аеровокзалу аеропорту "Донецьк" та першої черги метрополітену в м. Донецьк, а також реконструкція аеропорту "Донецьк" та готелю "Київ";
- у Львівській області – будівництво пасажирського терміналу та приаеродромної інфраструктури аеропорту "Львів", автомобільної дороги Львів–Краковець і трьох готельних комплексів, а також реконструкція міжнародного аеропорту "Львів", чотирьох готелів та Львівського обласного діагностичного центру;

- у Харківській області – будівництво автодороги від кордону Російської Федерації до автодороги Київ–Харків–Довжанський та автодороги Білгород–Харків–Симферополь на ділянці від кордону з РФ, а також реконструкція міжнародного аеропорту "Харків";
- в Одеській області – реконструкція міжнародного аеропорту в Одесі, а також будівництво трьох готелів та двох житлових комплексів.

На стадії підготовки до Євро-2012, для стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, пропонують ввести податкові пільги, у тому числі звільнення від сплати мита та ПДВ при здійсненні деяких операцій, зарахування 50 % суми нарахованого податку на прибуток підприємств на спеціальні рахунки протягом 5 років із моменту отримання першого прибутку від реалізації інвестиційного проекту (зазначена сума використовується винятково за цільовим призначенням), можливість надання органами місцевого самоврядування податкових пільг із податків, які зараховуються до відповідних місцевих бюджетів (крім податку на доходи фізичних осіб) тощо. Також слід удосконалити законодавство у сфері корпоративного управління, зокрема в частині реформи системи валютного регулювання та контролю, спрощення процедур започаткування та ведення бізнесу, розвитку сфери послуг з авіа-, авто- та залізничного перевезення, а також розвитку конкуренції у сфері готельно-туристичної інфраструктури [15].

Для забезпечення реалізації інвестиційних проектів у повному обсязі пропонується створити нові фінансові інститути за участю держави:

- цільовий інвестиційний фонд;
- державну фінансову установу муніципального розвитку, яка сприятиме фінансуванню інфраструктури міст і комунальних підприємств за найнижчими ринковими ставками через запозичення коштів на ринку капіталів;
- корпоративний венчурний інвестиційний фонд із державною часткою "Євро-2012" тощо [15].

До позитивних моментів у створенні інституційно-правової бази реалізації ДПП в Україні можна віднести активний процес обговорення у Верховній Раді та доопрацювання проекту Закону України "Про загальні засади державно-приватного партнерства", який визначає правові засади державної політики у сфері державно-приватного партнерства та основні принципи взаємодії держави з приватним сектором економіки на договірній основі. Сильними сторонами цього проекту Закону є: визначення принципів конкурсного відбору партнера, співфінансування ДПП державою чи місцевим самоврядуванням, спільного розподілу ризиків, забезпечення державою джерел окупності

залучених інвестицій, забезпечення державою стабільних умов виконання договорів (ст. 3); надання гарантій приватному партнеру на випадок зміни законодавства (ст. 9); надання гарантій щодо окупності залучених інвестицій (ст. 11); можливість створення нової юридичної особи, поряд із договірними відносинами (ст. 6); впровадження програм оновлення фондів та розбудови інфраструктури як пріоритет державної політики (ст. 13); формування сприятливого середовища для ДПП (економічного, управлінського, нормативно-правового).

Отже, в Україні є високий потенціал для розвитку різних форм державно-приватного партнерства, реалізація якого вимагає системного підходу в управлінні процесами економічної взаємодії бізнесу і держави. Системний підхід передбачає комплексність прийняття таких рішень:

*по-перше*, розробки стратегії розвитку державно-приватного партнерства на засадах: збереження та реалізації інтересів суспільства, при цьому державі повинна належати роль не лише головного регулятора, а і представника й захисника суспільних інтересів та потреб відповідно до концепції "публічного права" чи "публічно-правової власності"; перегляду відношення до ДПП не лише як форми залучення додаткових ресурсів у капіталомісткі національні та регіональні проекти, а й як основи забезпечення балансу економічних інтересів бізнесу та держави, взаємовигідного й відповідального розподілу їх повноважень;

*по-друге*, оптимізації форм взаємодії бізнесу та влади у процесі обґрунтування та реалізації стратегічних суспільних і приватних ініціатив;

*по-третьє*, створення нормативно-правового поля для забезпечення контролю зі сторони бізнесу та громадських організацій, їх залучення до процесів розробки та реалізації рішень органів державної влади всіх рівнів у сфері ДПП; запровадження механізмів відповідальності за некомпетентні рішення та безпідставне втручання органів державної влади в діяльність бізнесу;

*по-четверте*, створення сприятливого інституційного правового, економічного та організаційного середовища, зокрема для розвитку фінансово-економічних інститутів, які забезпечують інвестування і гарантування приватних інвестицій, незалежних організацій, що здійснюють експертизу проектів та консалтинг тощо;

*по-п'яте*, реформування судової системи та забезпечення гарантій стабільності й захисту власності для приватних суб'єктів ДПП, які ефективно працюють у вітчизняному інституційно-правовому полі;

*по-шосте*, створення спеціального державного органу з його регіональними представництвами (наприклад, Державне агентство з ДПП), який би реалізовував політику державно-приватного партнерства в



країні та за її межами (за участю країни в міжнародних договорах), використовував інноваційні управлінські технології розвитку ДПП, здійснював підготовку нормативно-правової та організаційної бази для розвитку ДПП, і ніс відповідальність перед президентом, урядом і суспільством за весь комплекс питань щодо цих взаємовідносин;

*по-сьоме*, надання політико-правової підтримки вітчизняному приватному бізнесу, який виступає суб'єктом ДПП у міжнародному масштабі, сприяння пошуку партнерів і формуванню позитивного іміджу українських компаній за кордоном;

*по-восьме*, підготовки фахівців у сфері ДПП;

*по-дев'яте*, впровадження інституту соціальної відповідальності бізнесу і держави у сфері економічних відносин;

*по-десяте*, створення сприятливої суспільної думки щодо передачі приватному сектору функцій володіння й користування об'єктами державної та муніципальної власності.

Ефективне партнерство можливе лише за умови повної ясності й передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни, стабільності "правил гри" у бізнес-середовищі. В іншому випадку існує загроза формальної участі бізнесу у великомасштабних проектах держави з метою самозбереження, отже, втрати ефективного підприємництва.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Le role et la place de l'Etat au debut du XXIe siècle.* — P., 2001. — P. 89.
2. *Варнавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. — М. : Наука, 2005. — С. 5–40.
3. *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 61–77.
4. *Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth.* — Wash., 1985. — P. 67.
5. *Gerrard M. B.* What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. — 2001. — Vol. 38. — № 3.
6. *Клинова М.* Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М. Клинова // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 78–90.
7. *Власова А. А.* Реализация национальных проектов на основе моделей государственно-частного партнерства в России : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами)" / А. А. Власова. — СПб., 2008. — 17 с.
8. *Варнавский В. Г.* Государство и бизнес: институциональные аспекты / В. Г. Варнавский. — М. : ИМЭМО РАН, 2006. — С. 40.
9. *Старцев О. В.* Підприємницьке право / О. В. Старцев. — Режим доступу : <http://library.biz.ua/10/index.html>.

10. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер // Мир перемен. — 2004. — № 2. — С. 13.
11. Політична, правова та інституційна структура проектів ДПП. / Нед Уайт ; Ін-т державно-приватних партнерств (ІРЗ). [20 січ. 2009 р.]. — Режим доступу: <http://ukraineppp.com/ukr>.
12. Про угоди про розподіл продукції : Закон України // Відом. Верховної Ради України. — 1999. — № 44. — Ст. 391.
13. Chaussade J.-L. L'accès à l'eau pour tous/ J.-L. Chaussade // Defense nationale. 2006.— А. 62. — No 11. — Р. 82.
14. Реструктуризация промышленности в европейских странах с переходной экономикой: накопленный опыт и перспективы. — Женева : ЕЭК ООН, 2002. — С. 22.
15. Україна – ЄС: Міжурядова українсько-чеська Комісія обговорила питання економічного, промислового та науково-технічного співробітництва. Державне агентство України з інвестицій та інновацій. — Режим доступу : <http://exchange.in.gov.ua/index.php?lang=ua&get=news&id=1189>.
16. World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database. — Way of access : <http://ppi.worldbank.org>.