

ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПАРТНЕРСТВО ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ НА ТРАНСПОРТІ: ШЛЯХИ І ПРОБЛЕМИ

У статті розглянуті основні форми державно-приватного партнерства як важливого інструменту підвищення якості та конкурентноздатності транспортних послуг на світовому і європейському транспортних ринках та залучення інвестицій в розвиток транспортно-дорожнього комплексу України.

В статье рассмотрены основные формы государственно-частного партнерства как важного инструмента повышения качества и конкурентоспособности транспортных услуг на мировом и европейском транспортных рынках и привлечения инвестиций в развитие транспортно-дорожного комплекса Украины.

In the article the basic forms of state-private partnership as important instrument of upgrading the quality and competitiveness of transportation services in the world and European transport markets and inviting the investments in development of the transport-and-road complex of Ukraine are considered.

На початку XXI сторіччя у всьому світі відбуваються значні інституційні зміни в галузях, які раніше знаходилися в державній власності: електроенергетиці, автодорожньому, залізничному, водному і авіаційному транспорті, магістральному трубопровідному транспорті, комунальному господарстві. Уряди багатьох країн передають в тимчасове користування приватному бізнесу об'єкти цих галузей, залишаючи за собою право регулювання і контролю за їх діяльністю.

З одного боку, підприємства інфраструктурних галузей не можуть бути приватизовані, зважаючи на стратегічну, економічну і соціально-політичну значущість об'єктів інфраструктури. Але, з другого боку, в державному бюджеті немає достатніх коштів, які дозволяють забезпечувати їх просте і розширене відтворення. Для того, щоб розв'язати цю суперечність, в господарській практиці за рубежом використовується концепція державно-приватного партнерства (*Public-Private Partnership*), яке є альтернативою приватизації життєво важливих стратегічних об'єктів державної власності.

Дослідженнями проблем державно-приватного партнерства, його форм та ризиків, які виникають на шляху його розвитку, займаються багато зарубіжних та вітчизняних вчених [1–3].

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду державно-приватного партнерства та визначення основних його форм в транспортній галузі як важливого інструменту підвищення якості та конкурентноздатності транспортних послуг на світовому і європейському транспортних ринках, залучення інвестицій в розвиток транспортно-дорожнього комплексу України.

Слід відмітити, що у міжнародній практиці виділяється декілька основних видів угод, на

підставі яких реалізуються проекти державно-приватного партнерства:

BOT (Build – Operate – Transfer) – «Будівництво – управління – передача» – класичний варіант концесії. Концесіонер здійснює будівництво і експлуатацію (в основному – на праві власності) протягом встановленого терміну, після чого об'єкт передається державі;

BTO (Build – Transfer – Operate) – «Будівництво – передача – управління» – класична концесія. Концесіонер будує об'єкт, який передається державі (концеденту) у власність відразу після завершення будівництва, після чого він передається в експлуатацію концесіонера;

BOO (Build – Own – Operate) – «Будівництво – володіння – управління». Концесіонер будує об'єкт і здійснює подальшу експлуатацію, володіючи ним на праві власності, термін дії якого не обмежується;

BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – «Будівництво – володіння – управління – передача» – володіння і користування побудованим об'єктом на праві приватної власності здійснюється протягом певного терміну, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави;

BBO (Buy – Build – Operate) – «покупка – будівництво – управління» – форма продажу, яка включає відновлення або розширення існуючого об'єкту. Держава продає об'єкт приватному сектору, який робить необхідні удосконалення для ефективного управління.

Виділяють також простіші форми державно-приватного партнерства, близькі до концесійних:

Lease contract – контракт, близький за змістом оренді. Орендар не бере участі в будівництві, одержуючи об'єкт від держави. Обов'язки

орендаря: обслуговування, стягування платні та платежі державі за користування об'єктом;

Service contract – контракт на обслуговування. Держава укладає контракт з приватним сектором на обслуговування об'єкту;

Management contract – контракт на управління об'єктом. Держава укладає контракт з приватним сектором на управління об'єктом;

Turnkey («під ключ») – держава фінансує, приватний сектор проектує, будує і управляє об'єктом.

В останні роки значні зрушення у вирішенні проблеми розвитку державно-приватного партнерства відбуваються в Україні. В березні 2008 р. Департамент інвестиційної діяльності Мінекономіки України розробив проект Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні». Метою Закону є створення умов для підвищення конкурентоздатності державного сектора економіки через більш ефективне використання державного майна, залучення інвестицій в економіку України, модернізацію промислової та соціальної інфраструктури, підвищення якості товарів, робіт та послуг.

В проекті Закону визначені основні принципи державно-приватного партнерства [4]:

- поєднання інтересів державного та приватного партнерів з метою досягнення взаємної вигоди;

- дотримання прав та інтересів споживачів товарів (робіт, послуг), вироблених (наданих) в рамках реалізації державно-приватного партнерства;

- визначення приватного партнера виключно на конкурсних засадах. Порядок конкурсного відбору встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- визначення істотних умов договору здійснюється відповідно до спеціального законодавства та за домовленістю сторін;

- участь держави, органів місцевого самоврядування у фінансуванні державно-приватного партнерства;

- незмінність цільового призначення та форми власності об'єкту державно-приватного партнерства;

- здійснення інвестором господарської діяльності відповідно до законодавства та умов договору державно-приватного партнерства;

- впровадження ресурсо- та енергозберігаючих, безпечних та екологічно чистих технологій при створенні нових, відновленні діючих та користуванні (експлуатації) об'єктів, що здійснюється згідно з проектами державно-приватного партнерства;

- підвищення кваліфікаційного рівня трудових ресурсів при виконанні договорів державно-приватного партнерства;

- права, обов'язки та відповідальність сторін визначаються відповідно до законодавства та умов договору державно-приватного партнерства;

- справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з реалізацією державно-приватного партнерства, між державним та приватним партнером;

- забезпечення державою джерел окупності залучених інвестицій для реалізації державно-приватного партнерства;

- державні гарантії дотримання майнових та інших прав та інтересів приватного партнера, надані йому згідно з діючим законодавством України;

- непорушність права власності на майно, яке належить приватному партнеру та використовується ним для реалізації державно-приватного партнерства;

- забезпечення державою стабільних умов виконання договорів про державно-приватне партнерство.

21 березня 2006 р. Міністерство транспорту та зв'язку України та Державна служба автомобільних доріг України за підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку вперше в Україні провели міжнародну конференцію «Перспективи України у запровадженні державно-приватного партнерства в інфраструктурних проектах». У програмі конференції – виступи керівників Європейського банку реконструкції та розвитку, Світового банку, Інвестиційного банку, Європейської Комісії, Альянсу державно-приватного партнерства при Європейській економічній комісії ООН, провідних фінансових та юридичних установ, потенційних інвесторів з країн Західної та Східної Європи, США.

Державно-приватне партнерство має широкий спектр різних форм. Це, в першу чергу, різноманітні *контракти*, які держава надає приватним компаніям: на виконання робіт і надання суспільних послуг, на управління, поставку продукції для державних потреб, контракти технічної допомоги та ін.

Наступною формою державно-приватного партнерства є *оренді (лізингові) відносини*, які виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, споруд, виробничого устаткування. За користування державним майном приватні компанії платять орендну платню, яка спрямовується у бюджети різного рівня. Всі загальні правові і економічні засади лізингу наведені в Законі України від 16.12.1997 № 723/97-ВР «Про фінансовий лізинг».

В структурі Укрзалізниці створена фінансова лізингова компанія, завданням діяльності якої є придбання нових основних фондів для

підприємств галузі. Також широко практикується використання лізингу усіх видів в авіаційній галузі. Фінансовий лізинг має здійснюватися за такою схемою: першим кроком є складання угоди між лізинговою компанією та лізингоотримувачем, що супроводжуватиметься розробкою бізнес-плану, а також підготовкою необхідних документів, які підтверджують фінансові можливості підприємства.

В разі, коли лізингова компанія не спроможна фінансувати угоду власним коштом, вона робить наступний крок – звертається до інвестора (ним може бути комерційний банк) з пропозицією профінансувати проект і надає весь комплект необхідних документів. Цей процес завершується підписанням договорів між лізинговою компанією та інвестором про фінансування та між лізингодавцем та виробником на поставку необхідної техніки. Наступним кроком є оплата лізинговою компанією вартості обладнання виробнику, потім – поставка обладнання замовнику. І, нарешті, відбувається оплата лізингоотримувачем відповідних платежів лізинговій компанії, яка потім здійснює повернення кредиту банку [5].

Така схема фінансового лізингу може бути використана не тільки для придбання нової техніки, обладнання, але і для ремонту існуючого. В цьому разі об'єктом лізингу виступають не основні фонди, а безпосередньо вартість ремонтних робіт.

В кінцевому рахунку вартість ремонтних робіт при використанні лізингової схеми фінансування виявиться дещо вищою, ніж їх оплата за звичайною схемою. Проте виграш полягатиме у можливості оптимізації грошових потоків, що дозволить в повному обсязі зберегти фінансування поточної господарської діяльності, забезпечуючи першочергові потреби, і в той же час фінансувати технічне переозброєння, що є стратегічним напрямком збереження конкурентоспроможності.

Для інноваційного розвитку підприємств залізничного і авіаційного транспорту може бути використаний і такий різновид фінансового лізингу, як *зворотній лізинг*. Механізм зворотного лізингу передбачає придбання лізинговою компанією майна у підприємства і наступну передачу майна цьому ж підприємству у вигляді об'єкта лізингу. Після закінчення строку угоди майно викупався підприємством-лізингоотримувачем.

Практика показала, що на транспорті доцільно використовувати й інші різновиди лізингу. *Компенсаційний лізинг*, наприклад, передбачає, що в якості лізингових платежів можуть бути використані товари або послуги.

В цілому ж, використання різних видів і форм лізингу підприємствами транспорту з ме-

тою ефективного ведення інноваційно-інвестиційної діяльності дозволить їм вийти на якісно новий рівень надання послуг і залучити більшу кількість споживачів цих послуг, бути конкурентоспроможними на транспортному ринку і гідно представляти інтереси України у міжнародних транспортних коридорах.

При реалізації державно-приватного партнерства у договірній формі можуть використовуватися *угоди про розподіл продукції*.

Взаємовідносини між державою і приватним інвестором щодо розподілу продукції регулюються Законом України від 14.09.1999 № 1039-XIV «Про угоди про розподіл продукції».

Цей Закон спрямований на створення сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони на засадах, визначених угодами про розподіл продукції. Вироблена продукція підлягає розділу між державою та інвестором відповідно до угоди, яка повинна передбачати умови і порядок такого розділу [6].

Ще однією широко поширеною в Україні формою державно-приватного партнерства є *державно-приватні підприємства*. Участь приватного сектора в капіталі державного підприємства може припускати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектора в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається при цьому його часткою в акціонерному капіталі. Чим нижча частка приватних інвесторів порівняно з державою, тим менший спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави.

Нарешті, найпоширенішою за рубежом формою державно-приватного партнерства при здійсненні крупних, капіталомістких проектів є *концесії*. Концесія — це система відносин між, з одного боку, державою (концедентом) і, з другого боку, приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером), яка виникає в результаті надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю за договором, за платню і на зворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які складають виняткову монополію держави.

Концесії — це найрозвиненіша, перспективніша і комплексна форма партнерства. По-перше, вони, на відміну від контрактних, орендних і інших відносин, носять довгостроковий характер, що дозволяє обом сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. По-друге, в концесіях приватний сектор володіє найповнішою свободою в прийнятті адміністративно-господарських і управлінських рішень,

що відрізняє їх від спільних підприємств. Потретьє, у держави в рамках як концесійного договору, так і законодавчих норм залишається досить важелів дії на концесіонера у разі порушення ним умов концесії, а також при виникненні необхідності захисту суспільних інтересів. По-четверте, держава передає концесіонеру тільки права володіння і користування об'єктом своєї власності, залишаючи за собою право розпорядження нею.

В Законі України від 16.07.1999 № 997-XIV «Про концесії» визначений перелік об'єктів, які можуть надаватися у концесію [7]:

- водопостачання, відведення та очищення стічних вод;
- надання послуг міським громадським транспортом;
- збирання та утилізація сміття;
- надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла;
- будівництво та експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд;
- будівництво та експлуатація шляхів сполучення;
- будівництво та експлуатація вантажних і пасажирських портів;
- будівництво та експлуатація аеропортів;
- надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж;
- надання поштових послуг;
- транспортування та розподіл природного газу;
- виробництво та (або) транспортування електроенергії;
- громадське харчування;
- будівництво жилих будинків;
- надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері;
- використання об'єктів соціально-культурного призначення (за винятком тих, що розташовані у рекреаційних зонах);
- створення комунальних служб паркування автомобілів;
- надання ритуальних послуг;
- будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії.

Комплекс галузей виробничої інфраструктури (електроенергетика, автомобільний і залізничний транспорт, морські і річкові порти, аеропорти, трубопровідний транспорт, комунальне господарство) є найуразливішим місцем української економіки. Їх стан — джерело можливих структурних, техногенних і інших криз і катастроф. Основні фонди цих галузей дуже зношені. За останні 10...15 років недостатньо вкладалося інвестицій в розвиток інфраструктури, не будувалися нові потужності.

Найважливішими причинами такої ситуації є:

1) нестача бюджетних коштів для забезпечення розширеного відтворення в галузях інфраструктури;

2) інституційна неготовність власника (держави) до передачі певних прав на інфраструктуру приватному бізнесу;

3) високі ризики інвестування в капіталомісткі об'єкти за відсутності гарантій держави.

Модернізація існуючої виробничої інфраструктури, здійснення великих проектів по будівництву автомобільних і залізничних магістралей, портів, аеропортів, енергетичних і комунальних систем в Україні можливо тільки із залученням вітчизняного і міжнародного капіталу на базі державно-приватного партнерства. Іншого раціонального і добре перевіреного в міжнародній практиці рішення цієї проблеми українська економіка, у якій є нестача бюджетних коштів, просто не зможе знайти.

Україна розраховує на отримання інвестицій у розмірі \$ 20...30 млрд для будівництва 5 тис. кілометрів автобанів на концесійній основі, тобто будівництво автомобільних доріг шляхом створення консорціуму, до складу якого входять європейські і українські компанії. Консорціум буде і експлуатує автобани впродовж 20...25 років, після чого вони переходять у власність держави. При будівництві автобанів відразу закладається європейська система стандартів безпеки. Пріоритетними для будівництва є дороги Львів – Луганськ, Київ – Сімферополь, Одеса – Сімферополь.

Будівництво автобанів на концесійній основі є широкою європейською практикою. Зараз за такою системою працюють автобани в Італії, Франції, Китаї, Португалії. В даний час будівництво доріг на концесійній основі починається в Угорщині.

Неясність у питаннях передачі частини прав власності від держави приватному бізнесу, відсутність законів про державну власність, про націоналізацію та інших найважливіших нормативних актів обумовлюють надзвичайно високі ризики інвестування приватних інвестицій в об'єкти інфраструктури, які належать державі. Законодавче закріплення прав користування об'єктами державної власності за приватними компаніями в рамках концепції державно-приватного партнерства, надання правових гарантій цим компаніям по поверненню вкладених коштів дозволить значно знизити ризики приватних інвестицій і активізувати процес залучення вітчизняного і зарубіжного капіталу в об'єкти державної власності.

Держава повинна чітко сказати бізнесу: є об'єкти господарської діяльності, що залишаються в державній власності, для розвитку яких

необхідне залучення приватних інвестицій, «ноу-хау», механізмів приватновласницького управління, але без зміни базових відносин власності. Тобто, права власності на ці об'єкти залишаються за державою. Права користування ними передаються бізнесу. Держава гарантує законодавством і договорами, що укладаються, повернення інвестору вкладених коштів. Крім того, потрібно однозначно присікти посягання бізнесу на власність, яка згідно із законом не підлягає приватизації: природно-монополні сегменти господарської структури країни, мережеві системи життєзабезпечення, стратегічні об'єкти та ін.

Підсумовуючи вищесказане, слід відмітити, що системний підхід до проблеми державно-приватного партнерства повинен передбачати комплексне рішення наступних основних задач:

1. Розробка концепції і стратегії введення державно-приватного партнерства, які повинні включати:

- цілі, задачі та принципи створення державно-приватного партнерства;
- етапи їх розгортання;
- організаційну структуру і систему управління, яка передбачає, в першу чергу, функції її окремих ланок, правило «одних дверей» і т.п.;
- механізм і інструменти;
- перелік законодавчих актів, які необхідно прийняти;
- орган державної влади, відповідальний за підготовку цього пакету законів і терміни виконання.

2. Створення інституційного правового, економічного, організаційного середовища:

- формування законодавчої бази по концесіях, яка включає нормативні акти і підзаконні документи;
- формування інших елементів інституційного середовища: органів виконавчої влади, у віданні яких знаходяться питання державно-приватного партнерства, фінансово-економічних інститутів, що забезпечують інвестування і гарантування приватних інвестицій, незалежних організацій, що здійснюють експертизу проектів і консалтинг, управляючих компаній, асоціацій, об'єднань, фондів і т.п.

3. Створення спеціального органу, який повинен реалізовувати політику державно-приватного партнерства в Україні. Він повинен бути самостійною і повноважною структурою, мати на меті вивчення всього спектру проблем державно-приватного партнерства: юридичних, організаційних, фінансових, економічних, і підготовку методичної, нормативної, правової, інструментальної бази для розгортання і розвитку державно-приватного партнерства в Україні.

4. Підготовка фахівців у області державно-приватного партнерства, створення сприятливої громадської думки для передачі приватному сектору функцій володіння і користування об'єктами державної власності, забезпечення довіри громадськості до цього нового для сучасної України типу господарських відносин, а також забезпечення прозорості діяльності бізнесу. Введення державно-приватного партнерства в Україні за своїми масштабами, глибині і ступенем проникнення в систему господарських відносин, що склалися, цілком може порівнятися з приватизаційними процесами, оскільки об'єктом партнерства в Україні вже найближчим часом можуть стати підприємства галузей соціально-виробничої інфраструктури. І від того, наскільки повною, несуперечливою, якісною буде законодавча база, інституційне середовище, економічне і організаційне опрацювання всіх аспектів цієї проблеми, багато в чому залежить успіх або невдача реалізації цього важливого соціально-політичного і економічного перетворення господарських відносин.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

1. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
2. Malena Carmen. Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors // Multi-Stakeholder Partnerships and UN-Civil Society Relationships. Collection of Materials from the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relationships, February 2004, New York. – P. 32-63. – (www.un.org/reform/pocantico_booklet.pdf).
3. Тришина С. А. Особенности использования концессионных соглашений на железнодорожном транспорте / С. А. Тришина, Е. С. Свинцов, О. Б. Суворцева. – (<http://www.yurclub.ru/docs/civil/article216.html>).
4. Проект Закону «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні». – (www.me.gov.ua).
5. Грозненська Л. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності підприємств / Л. Грозненська, О. Пилипенко // Зб. наук. пр. КУЕТТ, серія «Економіка та управління», вип. 8. – С. 313-319.
6. Закон України «Про угоди про розподіл продукції». – (zakon1.rada.gov.ua).
7. Закон України «Про концесії». – (zakon1.rada.gov.ua).

Надійшла до редколегії 26.05.2008.