

Д. Ю. Наумов,
директор департаменту ресурсів
Консорціуму "Індустріальна група"

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ УКРАЇНИ, РОЗВИТКУ РИНКУ ПРАЦІ ТА ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПРОМИСЛОВОСТІ

ВСТУП

Вирішення завдання сталого соціально-економічного розвитку вітчизняного металургійного комплексу неодмінно потребує трансформації і розвитку державних механізмів управління та взаємодії державного і приватного секторів економіки України з метою забезпечення збалансованого розвитку суміжних галузей та інфраструктури, що загалом дозволить забезпечити максимальну ефективність національної соціально-економічної системи. Інвестиції потребують практично всі суміжні з металургійною галузю, у першу чергу — паливно-енергетичний комплекс, транспортна інфраструктура, машинобудування, різке відставання яких від потреб чорної металургії (як якісно, так і кількісно) можливо подолати тільки шляхом корінної модернізації та технічного переозброєння, впровадження сучасних передових технологій. Зокрема, в умовах нарощування обсягів виробництва обмежувальним фактором стає зниження пропускної здатності державної адміністрації залізничного транспорту України "Укрзалізниця", морських та річкових портів. За оцінками експертів, починаючи з 2012 р., вивіз готової продукції стане серйозною проблемою, що спричинить простій потужностей і значні збитки промислових підприємств.

У той же час економічна ситуація в Україні характеризується суттєвим дефіцитом бюджетних коштів, що унеможливує належне державне фінансування інвестиційних програм та проектів, спрямованих на модернізацію, розвиток і технічне переозброєння об'єктів права державної власності. Наслідком недостатнього бюджетного фінансування інвестиційних програм є значне зношування основних фондів, спрямування бюджетного фінансування в основному лише на підтримку працездатності наявних основних фондів шляхом поточних ремонтів, відсталість та неможливість розвитку об'єктів, що мають загальнодержавне значення, що призводить до нездатності держави на належному рівні здійснювати свої функції і задовольняти суспільні потреби.

У цих умовах реалізація інвестиційних проектів, що мають загальнодержавне та (або) регіональне значення, можлива винятково за рахунок залучення коштів приватних інвесторів, які до того ж зацікавлені в підвищенні конкурентоспроможності свого бізнесу.

При цьому держава зацікавлена в залученні приватних інвестиційних коштів з дотриманням наступних умов: для реалізації програм, спрямованих на одержання соціально-економічного ефекту на загальнодержавному і регіональному рівні;

залучення коштів приватного інвестора не повинне приводити до втрати державою контролю за галузями і об'єктами, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки України.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні в Україні завдання щодо залучення приватного інвестора в державний сектор економіки не вирішене. Законодавчі причини наявної ситуації наступні.

1. Істотна кількість об'єктів, що потребують інвестицій та перебувають у державній власності, за своїм правовим статусом не можуть бути приватизовані і не можуть виступати об'єктом оренди. Характеристики об'єктів, які не підлягають приватизації, визначені ст. 5 ЗУ "Про приватизацію державного майна" [13]. Приватизації не підлягають об'єкти загальнодержавного значення та казенні підприємства. До об'єктів, що мають загальнодержавне значення, належать майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів, основним видом діяльності яких є виробництво товарів (робіт, послуг) загальнодержавного значення.

Отже, для об'єктів, що мають загальнодержавне значення, законодавчо встановлена заборона на залучення інвестиційних ресурсів шляхом продажу (приватизації) або передачі в оренду. В той же час в умовах дефіциту державного бюджету, спостерігається недостатнє фінансування саме цих об'єктів і галузей економіки, до яких відносяться зазначені об'єкти.

2. Намагаючись вирішити наявні проблеми із залучення приватного інвестування в державний сектор економіки, в 1999р. був прийнятий ЗУ "Про концесії" [12].

Суть цього закону полягає у введенні на Україні інституту концесії. Концесія — надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єктом концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань щодо створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [12]. Згідно ст. 3 даного закону, у концесію можуть надаватися об'єкти права державної або комунальної власності, що здійснюють діяльність у певних сферах економіки, при цьому заборонені до приватизації об'єкти лише частково можуть виступати об'єктом концесії — за рахунок чого одержувати додаткове фінансування.

Отже, незважаючи на прийнят-

тя ЗУ "Про концесії" [12], механізм приватного інвестування з метою задоволення суспільних потреб більшої частини об'єктів, які не підлягають приватизації, відсутній.

3. Ситуація із залученням приватного інвестора в державний сектор економіки ускладнюється також відсутністю чіткого розподілу повноважень органів державної влади в процесі приватизації і реалізації концесії, а також відсутністю чіткого механізму керування об'єктами, які не підлягають приватизації.

У 2006 р. був прийнятий ЗУ "Про управління об'єктами державної власності" [20], спрямований на встановлення правових основ і повноважень органів виконавчої влади щодо управління об'єктами державної власності. Об'єктами управління державною власністю, відповідно до даного закону, є: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних фондах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, управління яким здійснюється в порядку, визначеному окремими законами; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; державне майно, що перебуває на балансі господарських організацій і не увійшло до їх статутних фондів або залишилося після ліквідації підприємств та організацій; державне майно, передане в безстрокове безоплатне користування Національній академії наук України, галузевим академіям наук; безхазайне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду.

Отже, ЗУ "Про управління об'єктами державної власності" [14] не передбачені повноваження КМУ, пов'язані з управлінням об'єктами, що не підлягають приватизації. Такі повноваження також не передбачені і для Фонду держмайна України. Передбачені ж законодавством повноваження органів місцевого самоврядування чітко не визначені та розмиті.

Таким чином, правовий режим управління і залучення інвестицій значної частини об'єктів державної власності не врегульований належним чином: з однієї сторони, ці об'єкти не можуть бути ні приватизовані, ні виступати об'єктом концесії; з іншої — законодавством не визначені повноваження органів державної влади, що дають право управляти та розпоряджатися долею такого майна. Внаслідок цього Закон України "Про концесії" [12] не знайшов широкого застосування і має декларативний характер.

Результатом невизначеності правового статусу об'єктів і повно-

важень державних органів у сфері управління значною частиною об'єктів, що не підлягають приватизації, є відсутність чіткого механізму та основних принципів залучення приватних інвестицій у розвиток цих об'єктів для задоволення суспільних потреб [5].

На практиці завдання із залученням приватного інвестора в державний сектор економіки вирішуються в Україні двома сурогатними способами:

- 1) залучення інвестицій під державні гарантії їхнього повернення;
- 2) створення підприємств із державною часткою в статутному капіталі (так званих спільних підприємств).

Незважаючи на те, що в Україні сформувалася практика широкого використання цих механізмів, їх застосування до об'єктів, що не підлягають приватизації і передачі в оренду, виходить за рамки правового поля.

Крім того, при реалізації подібних сурогатних способів на практиці виникає ряд проблем і недоліків, пов'язаних з відсутністю чіткого правового регулювання таких механізмів: відсутність конкурентної основи та прозорості, необхідного економічного обґрунтування; можливість порушення соціальних прав працівників; задоволення інтересів окремих приватних інвесторів за рахунок суспільства.

Існуючі в законодавстві пробіли не дозволяли ефективно і повною мірою використовувати об'єкти державної власності за їх прямим призначенням — виконання покладених на них державою завдань із задоволення суспільних потреб. При цьому був відсутній прозорий і варіативний механізм залучення приватного інвестора в державний сектор економіки, що не дозволяло державі реалізовувати інвестиційні проекти в стратегічно важливих галузях економіки для задоволення суспільних потреб, а сумлінним інвесторам — сприяти розвитку державного сектора економіки.

Для розв'язання цієї проблеми необхідно було прийняти закон, що встановлює механізми приватного фінансування державного сектора економіки для задоволення суспільних потреб і збереження при цьому у власності держави майна, яке держава не має наміру відчужувати.

Необхідність прийняття окремого закону зумовлювалася також неможливістю врегулювання ситуації на галузевому рівні. Наприклад, відповідно до ЗУ "Про залізничний транспорт" [11] майно, закріплене за залізницями, підприємствами, установами та організаціями залізничного транспорту загального користування, є загальнодержавною власністю. Управління майном підприємств залізничного транспорту загального користування здійснюється Укрзалізницею в межах повноважень, визначених чинним законодавством Ук-

раїни. Такі повноваження визначені ЗУ "Про управління об'єктами державного майна" [14] і зводяться до необхідності прийняття рішень про управління об'єктами державної власності КМУ. Як видно із наведеного прикладу, галузеві закони містять відсылки норми саме до тих законодавчих актів, механізми яких не працюють або є недостатніми, і проблеми застосування яких проаналізовані вище.

Таким чином, розв'язання сформованої ситуації повинне відбуватися на державному рівні, оскільки законодавством до останнього часу не були передбачені або були обмежені повноваження та механізми дій інвесторів і органів влади (галузевих органів влади, місцевих рад) у сфері управління об'єктами державної власності, і спільної реалізації інвестиційних проектів.

Метою даної статі є визначення проблем, які на сучасному етапі заважають залученню приватних інвестицій в об'єкти державної та комунальної власності, що не підлягають приватизації і передачі в оренду; аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства і проектів законів України щодо створення правових засад державної політики та основних принципів взаємодії держави і її установ з приватним інвестором; розробка пропозицій з вдосконалення механізмів реалізації державно-приватного партнерства на державному та комунальному рівні.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

У сучасних умовах економічного розвитку України питання розвитку державних механізмів управління та взаємодії державного і приватного секторів економіки України мають надзвичайно актуальне значення і є предметом наукових досліджень багатьох вітчизняних вчених: Б. Данилишина, М. Згуровського, Б. Кваснюка, І. Крючкової, К. Павлюка, А. Проданової, А. Статівки, А. Федулової, І. Шуміло, О. Яненкової та ін. Разом з тим, механізми реалізації державно-приватного партнерства на державному та комунальному рівні ще потребує вдосконалення і детального опрацювання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У розвинутих країнах ця проблема була вирішена шляхом впровадження інституту державно-приватного партнерства (англ. public private partnership — державно-приватне партнерство). При цьому науковці відзначають, що впровадження механізмів державно-приватного партнерства є також дієвим інструментом антикризових заходів, гуманізації наслідків кризи, формування бази післякризового зростання [18; 19]. У зв'язку з тим, що на сьогоднішній день не існує загального визначення державно-приватного партнерства,

вважаємо найбільш відповідним використувувати таке визначення терміна: державно-приватне партнерство (ДПП) — це форма кооперації державної влади та приватного бізнесу, заснована на контракті державно-приватного партнерства на забезпечення і виконання суспільних потреб та досягнення соціального ефекту, в утриманні інфраструктури та (або) надання послуг шляхом фінансування, будівництва, реконструкції, і (або) управління об'єктами державної та комунальної власності, які не підлягають приватизації.

У світовій практиці ДПП існує в наступних формах: контракт на обслуговування державних об'єктів; контракт на управління державними об'єктами; оренда державних об'єктів (майна); концесія.

Наведемо короткий опис більшості існуючих у світовій практиці форм ДПП, які містять у собі деякі відхилення від класичної форми, що застосовуються з метою мінімізації ризиків і одержання максимальної вигоди від реалізації проектів (узагальнено за [1; 2; 4; 6; 7; 16; 17; 22; 23]):

— BOT (англ. Build — Operate — Transfer) — "Будівництво — Управління — Передача" — класичний варіант концесії. Концесіонер здійснює фінансування та будівництво об'єкта і управляє їм протягом певного строку, після закінчення якого держава переглядає питання про право власності на об'єкт, після чого об'єкт передається державі у власність. Аналог цього виду концесії при реконструкції об'єкта — ROT (англ. Rehabilitate, Own, Transfer);

— BOOT (англ. Build — Own — Operate — Transfer) — "Будівництво — Володіння — Управління — Передача". Концесіонер здійснює будівництво, фінансування, управління та утримування об'єкта протягом строку концесії. Після закінчення строку концесії право власності і право управління передаються державі. Як правило, така передача здійснюється безоплатно, оскільки протягом строку концесії концесіонер дістає прибуток від об'єкта, що окупає його інвестиції;

— BOO (англ. Build — Own — Operate) — "Будівництво — Володіння — Управління". На концесіонера покладається проектування, фінансування, будівництво, управління і обслуговування об'єкта. Концесіонер володіє та управляє об'єктом і вважається його власником протягом строку концесії. У даній моделі відсутня умова передачі об'єкта у власність державі. Після закінчення строку концесії договір може бути пролонгований, об'єкт може так само бути проданий державі або залишитися в постійній власності концесіонера;

— BOMT (англ. Build, Operate, Maintain, Transfer) — "Будівництво — Експлуатація/Управління — Обслуговування — Передача". Тут акцент робиться на відповідальності приватного партнера за утримування і

поточний ремонт споруджених їм інфраструктурних об'єктів;

— BVO (англ. Buy — Build — Operate) — "Покупка — Будівництво — Управління" — форма продажу, що включає відновлення або розширення існуючого об'єкта. Держава продає існуючий об'єкт приватному інвесторові з метою подальшого поліпшення або реконструкції об'єкта. Все фінансування проекту покладається на приватного інвестора, після чого приватний інвестор управляє проектом у формі державного комерційного підприємства і є підконтрольним державі;

— BTO (англ. Build — Transfer — Operate) — "Будівництво — Передача — Управління". Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність після завершення будівництва, після чого він передається концесіонеру в управління;

— BLT (англ. Build — Lease — Transfer) — "Будівництво — Оренда — Передача". Концесіонер будує об'єкт, утримує його на умовах оренди. Протягом орендного періоду він може одержувати прибуток з об'єкта. Після закінчення періоду оренди об'єкт повертається державі;

— BLTM (англ. Build — Lease — Transfer — Maintain) — "Будівництво — Оренда — Передача — Утримування". Концесіонер будує об'єкт, утримує його на умовах оренди. Протягом строку оренди концесіонер може одержувати прибуток від об'єкта. Після закінчення строку оренди об'єкт передається державі, але концесіонер продовжує утримувати його (тобто управляти господарськими операціями за винагороду від держави);

— DBOOT (англ. Design, Build, Own, Operate, Transfer) — "Проектування — Будівництво — Володіння — Експлуатація/Управління — Передача". Особливість угод цього типу складається у відповідальності приватного партнера не тільки за будівництво інфраструктурного об'єкта, але і за його проектування. У випадку угод типу DBFO (англ. Design, Build, Finance, Operate) — "Проектування — Будівництво — Фінансування — Експлуатація/Управління" — окремо обумовлюється його відповідальність за фінансування будівництва інфраструктурних об'єктів;

— LRO (англ. Lease — Rehabilitate — Operate) — "Оренда — Відновлення — Управління". Концесіонер орендує об'єкт, на нього покладається відповідальність за фінансування і утримування об'єкта. Після закінчення строку оренди об'єкт повертається державі.

Детальна схема взаємодії приватного інвестора та держави, розподіл ризиків і компенсацій регулюється договором. Договір у ДПП є "ексклюзивним" і розробляється по кожному об'єкту окремо. У зв'язку із широким спектром застосування даних контрактів, їх важко уніфікувати, однак у розвинутих країнах спостерігається тенденція до зако-

нодавчого врегулювання і систематизації правових актів у цій сфері. Наприклад, Європейською Комісією було розроблено ряд нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання спірних питань, що виникають при реалізації проектів ДПП, серед яких, зокрема, Керівництво з успішного ДПП [21] та Рекомендації із ДПП і законодавства співтовариства по державних контрактах і концесіях [20]. Дані документи мають рекомендаційний характер і спрямовані на висвітлення загальних проблем ДПП.

Приклади успішного впровадження великих проектів ДПП: Лондонський метрополітен (Проект реконструкції Лондонського метрополітену вважається джерелом і класикою впровадження ДПП); Міст Васко да Гама у м. Лісабон, Португалія; Геррентунель у м. Любек, Німеччина. Розглянемо останні два проекти детально.

Проект ДПП у м. Любек (Німеччина): Геррентунель [23]. Геррентунель у м. Любек був одним з перших проектів, з якого почалося впровадження у Німеччині проектів ДПП. Контракт був підписаний у березні 1999 р. і через 2 роки, у жовтні 2001 р. почалося будівництво. Будівництво тунелю було зумовлене наступним: у м. Любек протікає ріка Трауве, через яку існував один розвідний міст B75, тому щораз, коли міст розводився, виникала проблема перетинання ріки. З метою розв'язання цієї проблеми вирішили побудувати Геррентунель. Чинне законодавство Німеччини дозволяло побудувати тунель, використовуючи підхід ДПП.

Вартість проекту склала 160 млн євро. Суть проекту полягала в створенні тунелю довжиною 2,125 км і переміщенні старого моста. Форма ДПП: BOT (будівництво — управління — передача). Концесійний період: 30 років (крім періоду спорудження). Обсяг трафіку — 45 000 транспортних засобів у день. Після закінчення 30-літнього строку спеціально створена для проекту компанія зобов'язана передати об'єкт владі.

Для реалізації даного проекту була створена спеціальна компанія "Геррентунель Любек". Учасниками цієї компанії є Bilfinger Berger GmbH і HOCHTIEF GmbH (GmbH — відповідає українському ТОВ). На компанію покладено: планування, фінансування, будівництво та управління проектом. Головними підрядниками відповідно виступали Bilfinger Berger GmbH і HOCHTIEF GmbH (рис. 1).

Повне фінансування проекту склало 161 млн євро. Близько 89 млн євро (57%) було виділено урядом як гранти і 54 млн євро (32%) — кредити від KfW Bankengruppe і HSH NORDBANK. Інші 18 млн євро були вкладені приватним партнером (інвестором).

Результатом впровадження проекту стало відкриття тунелю 26 вересня 2005 р., вартість проїзду по

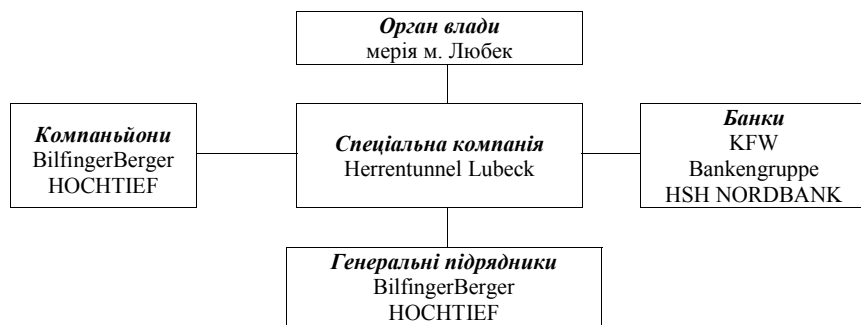


Рис. 1. Організаційна схема реалізації проекту ДПП Геррентунель у м. Любек (Німеччина) [23].

тунелю встановлена від 0,75 євро до 8,80 євро. В день тунель обслуговує близько 38 000 транспортних засобів. Близько 10% транспортних засобів їдуть в обхід, не використовуючи тунель.

Проект ДПП у м. Лісабон (Португалія): будівництво моста Васко да Гама [23]. Лісабон розташований на півострові. В 1991 р. існував тільки один шлях на південь міста — міст "25 Квітня". Таким чином, існувала гостра необхідність у будівництві додаткового моста. Крім того, відсутність додаткового моста не дозволяло запустити ряд індустріальних проектів на півдні Лісабона.

Первісна вартість проекту складала 850 млн євро. Євросоюз і Всесвітній банк гарантували забезпечення позиковими коштами. Варто відзначити, що залучення приватного інвестора і використання моделі ДПП було єдиним доступним для Уряду Португалії механізмом реалізації проекту. Причиною залучення приватних інвесторів і партнерства стала не тільки відсутність належного бюджетного фінансування, але так само податковий тиск, викликаний прийняттям Маастрихтської угоди.

Із цією метою Уряд Португалії розробив угоду ДПП, згідно якої концесіонер зобов'язувався побудувати новий міст довжиною 17,2 км, включаючи всі необхідні монтажні секції. В той же час на концесіонера поклали зобов'язання з реконструкції та відновлення існуючого моста "25 Квітня". Таким чином, концесіонерів дозволялося управляти двома мостами до 24.03.2028 р., що приблизно становить трафік в 2 250 млн переміщень автомобілів. Надалі уряд вніс зміни, згідно яких за ним зберігалось право збільшити строк концесії, але не більше ніж на 2 роки.

Процедура по відбору концесіонера почалася в 1991 р., а в 1994 р. був підписаний контракт між урядом та концесіонером. Спеціально для цієї мети був створений португальсько-англійсько-французький консорціум "LUSPONTE" і оператор по збору коштів "GESTIPONTE". "GESTIPONTE" є франчайзинговою компанією "LUSPONTE", що управляє автома-

тами по збору коштів.

Фінансування проекту становило: 35% — Європейський фонд сполучень — 320 млн євро (безоплатно);

34% — Європейський інвестиційний банк — 300 млн євро; 18% — грант Уряду Португалії — 164 млн євро; 7% — капітал акціонерів — 66 млн євро; 6% — надходження від дії моста "25 Квітня".

Розподіл ризиків відбувався в шести можливих галузях, які умовно називаються SLEEP (англ. social, legal, economic, environmental, political і technical). Це абревіатура є стандартом для соціальних, юридичних, економічних, екологічних, політичних і технічних ризиків. Розподіл ризиків наведений у табл. 1.

Основною проблемою при реалізації проекту була відсутність чіткої політичної позиції. Наприклад, Уряд Португалії був змушений випустити пільгові купони для місцевих жителів, які часто використовують міст. Місцева влада так само зажадала побудувати додатковий віадук для захисту навколишнього середовища уздовж берегів ріки. Внаслідок цього вартість проекту зросла на 125 млн євро і у контракт кілька разів вносились виправлення. Варто відзначити, що хоча цей проект ДПП не набув належної прибутковості, проте міст введено в експлуатацію і він успішно працює.

В Україні ж тільки у 2008 р. було розпочато законотворчу діяльність зі створення правових засад державної політики у сфері державно-приватного партнерства та основних принципів взаємодії держави і її установ з приватним сектором економіки. Так, ВРУ було зареєстровано декілька законопроектів: "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" (реєстр. № 3447 від 08.12.2008р.); "Про державно-приватне партнерство" (реєстр. № 3447-1 від 19.12.2008р.); "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" (реєстр. № 3447-2 від 22.12.2008р.). Після розгляду зазначених законопроектів було прийнято рішення про прийняття законопроекту за реєстр. № 3447 від 08.12.2008р. за основу і ВРУ було зареєстровано доопрацьований проект ЗУ "Про загальні засади державно-приватного партнерства" (реєстр. № 3447-д від 14.04.2009 р.), який 25.06.2009р. було прийнято ВРУ навіть у другому читанні (а відтак, і в цілому як Закон України), але 09.10.2009р. парламент

скасував своє рішення (Постанова № 1643-VI "Про скасування рішення ВР України про прийняття в цілому як закону проекту Закону України про загальні засади державно-приватного партнерства"). В той же час 16.10.2009 р. за № 5239 було зареєстровано проект закону "Про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами" (Постановою ВРУ "Про прийняття за основу проекту Закону України про основні засади взаємодії держави з приватними партнерами" від 04.11.2009р. № 1697-VI прийнятий за основу; у підготовлений до другого читання редакції від 31.03.2010р. законопроект одержав назву "Про державно-приватне партнерство"), який "визначає правові засади взаємодії держави з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі", після його доопрацювання 01.07.2010 р. ВРУ ухвалила Закон "Про державно-приватне партнерство" [10], який набув чинності з 31.10.2010 р.

Варто відзначити той позитивний момент, що законодавцем на решті створені правові засади залучення приватних інвестицій в об'єкти державної та комунальної власності, що не підлягають приватизації і передачі в оренду, у наступних важливих сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю.

Проведений нами аналіз Закону "Про державно-приватне партнерство" [10] показує, що покладений в його основу механізм реалізації державно-приватного партнерства в основному може бути використаний при реалізації проектів ДПП, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки і промисловості зокрема. Разом з тим, приймаючи до уваги специфіку проектів ДПП, вважаємо, що законопроект є надто стислим, не розкриває повною мірою механізм взаємодії між відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування (державними партнерами) та приватним партнером під час здійснення державно-приватного партнерства. Основні зауваження наступні:

По-перше, запропонований у ЗУ "Про державно-приватне партнерство" [10] механізм з формальної точки зору визначає односторонній порядок розгляду уповноваженим органом виконавчої влади пропозиції ДПП, особливо у випадку ініціювання такої пропозиції приватним партнером. На нашу думку, такий підхід є непрозорим, значно ускладнює процес опрацювання проекту державно-приватного партнерства і узгодження інтересів державних та приватних партнерів, що може призвести до погіршення якості проведеного аналізу ефективності здійснення ДПП та більшого витрачання часу на цю роботу. Ми вважаємо необхідним законодавче закріплення обов'язкової участі представників ініціатора пропозиції ДПП у процесі розгляду уповноваженим виконавчим органом державної влади цієї пропозиції. Інструментом, який дозволить реалізувати такий підхід, може бути створення уповноваженим органом виконавчої влади спільної з ініціатором пропозиції ДПП робочої групи з розгляду та опрацювання проекту ДПП. Порядок створення цієї робочої групи та загальні засади її роботи повинні бути визначені КМУ.

По-друге, з метою спрощення та уникнення надлишкової заорганізованості процесу прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера, пропонуємо надати такі повноваження виключно центральному органу виконавчої влади, уповноваженому КМУ.

По-третє, законодавцем жорстко обмежується строк прийняття державним партнером рішення про здійснення ДПП. З огляду на складність проектів ДПП вважаємо, що двох календарних місяців з дня подання пропозицій про здійснення державно-приватного партнерства зазвичай буде замало. Тому пропонуємо надати для прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства чи про недоцільність здійснення такого партнерства строк у три місяці. Окрім цього, для окремих, особливо складних проектів ДПП потрібно створити можливість надання додаткового часу (до двох календарних місяців) для прийняття відповідного рішення.

Відповідно до зазначеного вище, пропонуємо наступний механізм реалізації державно-приватного партнерства.

Механізм ініціювання, розробки, затвердження та контролю за реалізацією проектів ДПП щодо об'єктів державної власності на державному рівні:

1) Кабінет Міністрів України:
— визначає уповноважений центральний орган виконавчої влади із забезпечення реалізації ДПП на дер-

Таблиця 1. Розподіл ризиків за проектом ДПП по будівництву моста Васко да Гама у м. Лісабон (Португалія) [23]

LUSOPONTE	Уряд Португалії
<ul style="list-style-type: none"> - труднощі при відчуженні; - місцеві занепокоєння і безладдя; - погіршення репутації; - зміни загального та податкового законодавства; - невиконання плану по зборам; - зміна процентних ставок; - додаткові екологічні вимоги; - зміна політичної ситуації в країні; - будівництво третього моста; - затримка затвердження деталей проекту; - затримка здачі проекту; - ризики, пов'язані з перевезеннями; - операційні ризики 	<ul style="list-style-type: none"> - заходи щодо виправлення проекту; - блокади

жавному рівні;

— визначає порядок та методику проведення аналізу ефективності здійснення ДПП;

— визначає методику виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та форму управління ризиками;

— визначає порядок створення уповноваженим центральним органом виконавчої влади спільної з ініціатором пропозиції ДПП робочої групи з розгляду та опрацювання проекту ДПП та загальні засади її роботи;

— визначає порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП;

— визначає порядок та форму надання приватними партнерами інформації про виконання договору, укладеного в рамках ДПП;

2) ініціатор ДПП (приватний або державний партнер) надає пропозиції про здійснення ДПП до уповноваженого КМУ центрального органу виконавчої влади із забезпечення реалізації ДПП на державному рівні та бере участь у спільній робочій групі з опрацювання проекту ДПП.

3) уповноважений КМУ центральний орган виконавчої влади із забезпечення реалізації ДПП на державному рівні:

— приймає пропозиції про здійснення ДПП;

— створює спільну з ініціатором пропозиції ДПП робочу групу з розгляду та опрацювання проекту ДПП;

— аналізує ефективність здійснення ДПП шляхом: детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП; порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельності, рівня витрат, якості послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення; виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, визначення форми реалізації ДПП;

— приймає рішення про здійснення ДПП та проведення конкурсу чи про недоцільність здійснення такого партнерства;

— повідомляє особу, яка подала пропозиції про здійснення ДПП, щодо прийнятого рішення про здійснення ДПП чи про недоцільність здійснення такого партнерства;

— публікує оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера та затверджує результати конкурсу з визначення приватного партнера;

— оприлюднює інформацію про результати проведення конкурсу з визначення приватного партнера та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу;

— укладає договір ДПП з приватним партнером — переможцем конкурсу;

— веде облік та контролює виконання договорів ДПП;

— здійснює моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП.

4. Переможець конкурсу з реалізації ДПП (приватний партнер):

— укладає договір ДПП з державним партнером;

— надає уповноваженому КМУ центральному органу виконавчої влади із забезпечення реалізації ДПП на державному рівні інформацію про виконання договору, укладеного в рамках ДПП.

Схематично механізм реалізації ДПП на державному рівні наведений на рис. 2.

Механізм ініціювання, розробки, затвердження та контролю за реалізацією проектів державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності на місцевому рівні:

1. Кабінет Міністрів України:

— визначає порядок та методику проведення аналізу ефективності здійснення ДПП;

— визначає методику виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та форму управління ризиками;

— визначає порядок створення уповноваженим виконавчим органом місцевого самоврядування спільної з ініціатором пропозиції ДПП робочої

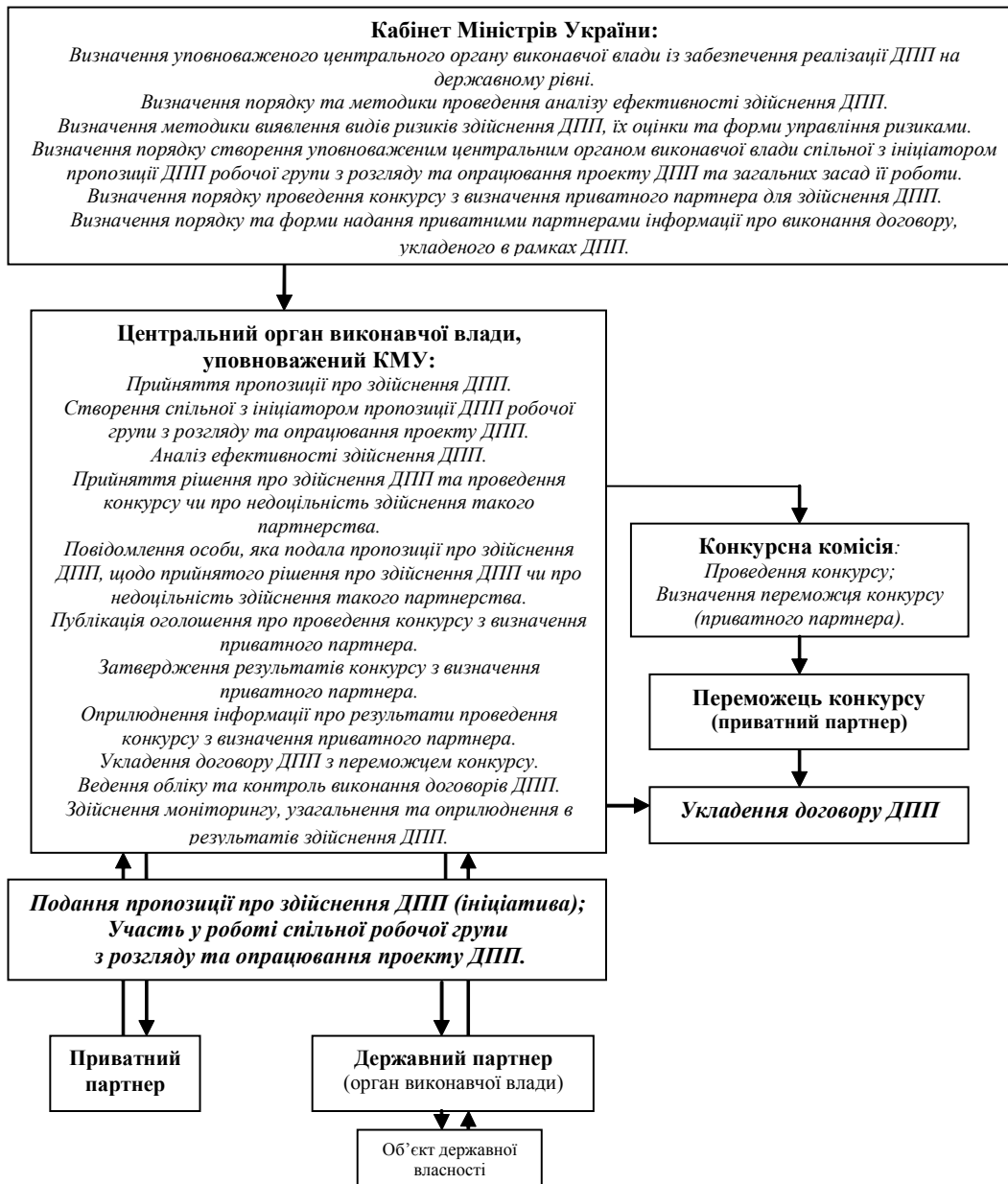


Рис. 2. Механізм реалізації державно-приватного партнерства на державному рівні

групи з розгляду та опрацювання проекту ДПП та загальні засади її роботи;

- визначає порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП;
- визначає порядок та форму надання приватними партнерами інформації про виконання договору, укладеного в рамках ДПП.

2. Ініціатор ДПП (приватний або державний партнер) надає пропозиції про здійснення ДПП до місцевої ради та бере участь у спільній робочій групі з опрацювання проекту ДПП.

3. Місцева рада (відповідно сільська, селищна, міська, районна чи обласна рада):

- визначає уповноважений виконавчий орган місцевого самоврядування із забезпечення реалізації ДПП;
- приймає пропозиції про здійс-

нення ДПП та направляє їх уповноваженому виконавчому органу місцевого самоврядування для проведення аналізу;

- розглядає проведений уповноваженим виконавчим органом місцевого самоврядування аналіз ефективності здійснення ДПП і надані пропозиції щодо проекту рішення про здійснення ДПП та проведення конкурсу;

- приймає рішення про здійснення ДПП та проведення конкурсу чи про недоцільність здійснення такого партнерства;

- повідомляє особу, яка подала пропозиції про здійснення ДПП, щодо прийнятого рішення про здійснення ДПП чи про недоцільність здійснення такого партнерства;

- публікує оголошення про проведення конкурсу з визначення приватного партнера;

- затверджує результати кон-

курсу з визначення приватного партнера;

- оприлюднює інформацію про результати проведення конкурсу з визначення приватного партнера та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу;

- укладає договір ДПП з приватним партнером — переможцем конкурсу.

4. Уповноважений виконавчий орган місцевого самоврядування із забезпечення реалізації ДПП на місцевому рівні:

- створює спільну з ініціатором пропозиції ДПП робочу групу з розгляду та опрацювання проекту ДПП;
- аналізує ефективність здійснення ДПП шляхом:

- 1) детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП;

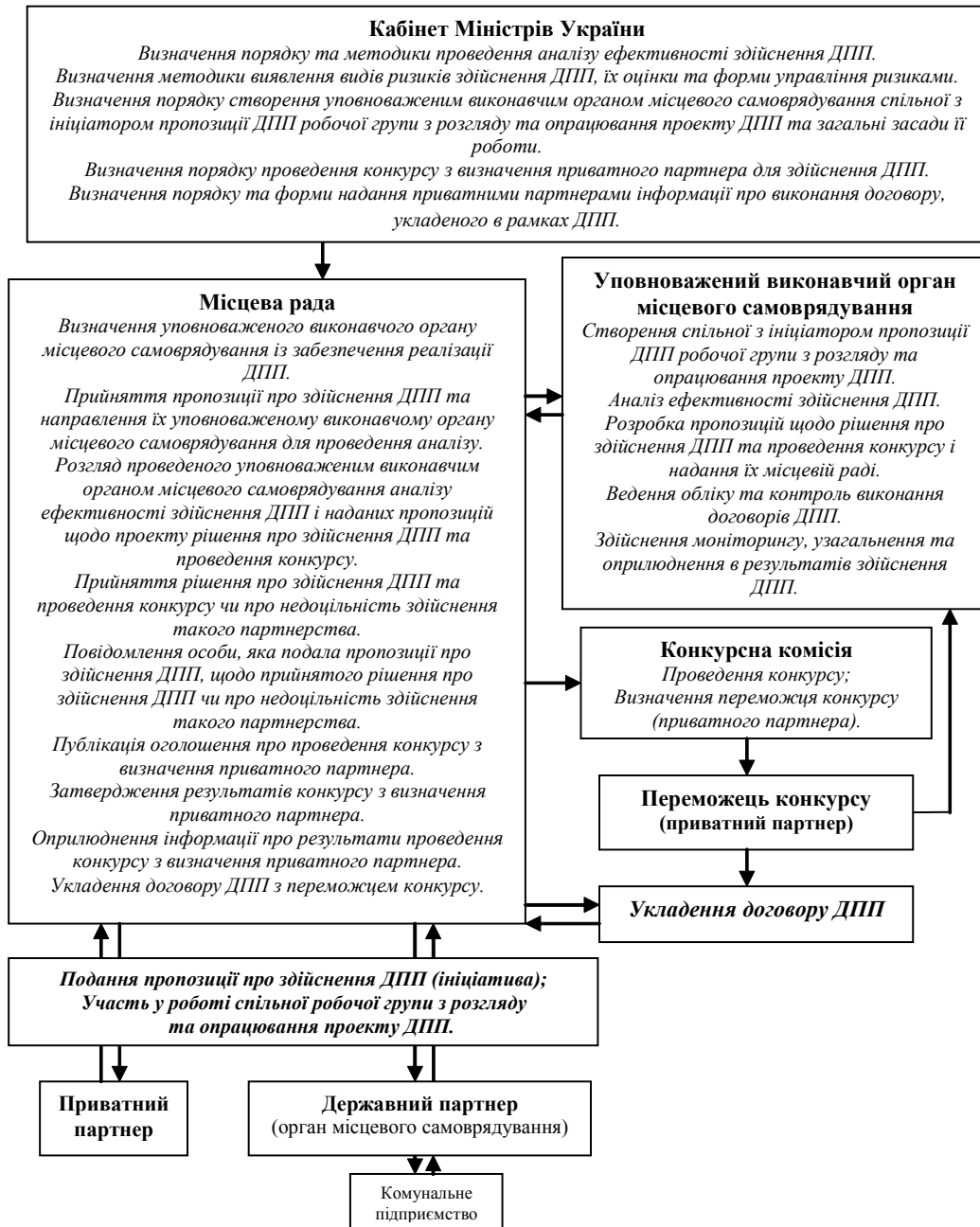


Рис. 3. Механізм реалізації державно-приватного партнерства на місцевому рівні

2) порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельності, рівня витрат, якості послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення;

3) виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ризиками,

4) визначення форми реалізації ДПП;

— розробляє пропозиції щодо проекту рішення про здійснення ДПП та проведення конкурсу і направляє їх місцевій раді;

— веде облік та контролює виконання договорів ДПП;

— здійснює моніторинг, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП.

5. Переможець конкурсу з реалізації ДПП (приватний партнер):

— укладає договір ДПП з державним партнером;

— надає уповноваженому виконавчому органу місцевого самоврядування із забезпечення реалізації ДПП на місцевому рівні інформацію про виконання договору, укладеного в рамках ДПП.

Схематично механізм реалізації державно-приватного партнерства на місцевому рівні наведений на рис. 3.

Варто відзначити, що, на нашу думку, механізм здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів АР Крим може бути аналогічним запропонованому нами для об'єктів комунальної власності (тільки зазначені нами повноваження замість місцевої ради будуть покладені на Раду міністрів АР Крим, а уповноваженого виконавчого органу місцевого самоврядування — відповідно на орган, уповноважений Радою міністрів АР Крим.

ВИСНОВКИ

Загальна реалізація комплексного відновлення і модернізації основних фондів металургійної промисловості України, поліпшення інфраструктури, як вже зазначалися нами, потребує не менше 5 років та загальних інвестицій в обсязі понад 20,0 млрд дол. США [9]. В той же час недостатнє державне фінансування інфраструктурних об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, створює загрозу сталого розвитку вітчизняної промисловості. Так, за нашою оцінкою, тільки зростаючі потреби металургійної галузі зводяться до більше як 4 млрд дол. США інвестицій в модернізацію, реконструкцію, технічне переоснащення діючих та створення нових інфраструктурних об'єктів права державної власності. Зокрема, залізничні колії і магістральні залізничні станції примикання та сухопутних

прикордонних переходів, які обслуговують вантажі металургійних підприємств, потребують біля 100 млн дол. США інвестицій; морські й річкові порти та їх інфраструктура — 2500 млн дол. США (при цьому загальна потреба в інвестиціях морських портів та їх інфраструктури складає 10000 млн дол. США [3]); пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування — 1300 млн дол. США; збір, очищення та розподілення води — 50 млн дол. США; охорона здоров'я — 100 млн дол. США.

Отже, впровадження механізму ДПП дозволить вирішити проблему фінансування інвестиційних програм і проектів, спрямованих на модернізацію, технічне переоснащення й розвиток об'єктів права державної та комунальної власності, а відтак, забезпечити умови для подальшого розвитку промисловості, підвищити ефективність системи державного регулювання економіки.

Окремо варто відзначити, що залучення приватних інвестицій в державний сектор економіки матиме позитивне значення для розвитку ринку праці та ефективності використання трудового потенціалу. За нашою оцінкою, залучення зазначених приватних інвестицій в розвиток інфраструктури промисловості України дозволить зберегти біля 20 тис. наявних робочих місць та створити не менше 50 тис. нових робочих місць, що сприятиме зменшенню безробіття та послабленню соціальної напруги на регіональних ринках праці.

Модернізація, технічне переоснащення основних фондів, впровадження нових прогресивних технологій, новітніх форм і методів менеджменту в практичній діяльності управлінського персоналу інфраструктурних об'єктів права державної та комунальної власності також сприятиме: підвищенню продуктивності праці; підвищенню розміру заробітної плати, забезпеченню належного рівня соціального захисту працівників; поліпшенню умов охорони праці, зниженню рівня виробничого травматизму та професійних захворювань, зменшенню факторів шкідливого впливу на організм працюючих та скороченню кількості робочих місць із шкідливими та важкими умовами праці; розвитку соціальної інфраструктури, зростанню надходжень до місцевих бюджетів, поліпшенню економічних параметрів районів локалізації виробництва; створенню можливостей для продуктивного використання трудового потенціалу вітчизняної промисловості.

На наш погляд, перспективи подальших досліджень у даному напрямі полягають в детальній розробці реальних проектів державно-приватного партнерства та науковому обґрунтуванні вибору конкретних форм їх реалізації.

Література:

1. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/laws/ave>
2. Аkitоби Бернарден, Хемминг Ричард, Шварц Герд. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/issues/issue40/ei40r.pdf>
3. Афанасьева О.К. Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в развитие морских портов. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: http://www.nbu.gov.ua/portal/Natural/Vetp/2009_26/09aoksgp.pdf
4. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. — М.: ГУ-ВШЭ, 2010. — 287 с.
5. Данилишин Б. Державно-приватне партнерство — стратегічна форма взаємодії влади і бізнесу. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=161367566
6. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 61—77. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: <http://instituciones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>
7. Ефимова Е.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: зарубежный опыт и российская практика. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: <http://www.econ.pu.ru/wps/wcm/resources/file/eb12294f6d076da/115-124.pdf>
8. Михеев А. Воля государства, ресурсы бизнеса. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: <http://expert.ua/articles/16/0/4830/>
9. Онікієнко В. В., Наумов А. Ю. Соціально-економічні аспекти державної політики інноваційного розвитку промислового комплексу України. // Український соціум. — 2009. — № 4(31). — С. 82—102.
10. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010р. № 2404-VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>
11. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 р. № 273/96-ВР. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=273%2F96-%E2%F0>
12. Про концесії: Закон України від 16.07.1999р. № 997-XIV. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14>
13. Про приватизацію державного майна: Закон України від 04.03.1992р. № 2163-XII. [Електрон-

ний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2163-12>

14. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=185-16>

15. Семченков А.С., Махортов Е.А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2359_linkid_16.html

16. Статівка А.М., Шуміло І.А. Проблеми правового забезпечення публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері // Економіка та право. — 2009. — № 2(24). — С. 11—16. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/EPravo/2009_2/2.pdf

17. Сулакшин С.С., Вилицов М.В., Хрусталева Е.А. Государственно-частное партнёрство в дорожной сфере // Недвижимость и инвестиции: правовое регулирование. — 2005. — № 4 (25). — С. 44—47. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dpr.ru/journal/journal_25_11.htm

18. Федулова А.І., Янєнкова І.Г. Організаційний ресурс державно-приватного партнерства в умовах подолання наслідків кризи. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до статті: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/Economy/2009_96/96-11.pdf

19. Шевченко Б.О. Потенціал державно-приватного партнерства як інструмент антикризових заходів // Економічний вісник Національного гірничого університету. — Дніпропетровськ: НГУ, 2009 — № 1. — С. 17—23. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evngu/2009_1/Shevchenko-B.pdf

20. Commission of the European Communities. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. Brussels, 30.4.2004, COM(2004) 327 final. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF>

21. European commission. Directorate-General Regional Policy. Guidelines for Successful Public — Private Partnerships, march 2003. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

22. International Monetary Fund. Public-Private Partnerships. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>

23. Merkle S., Streckel T. Public Private Partnership in Urban Development. 12th Annual European Real Estate Society Conference Dublin, Ireland, June 15-18th 2005.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2010 р.