

підприємств на фармацевтичному ринку України / І. О. Каракай / Маркетинг в Україні. - 2000. - № 4. - С. 34-36.

3. Дутчак І. Б. Альтернативні підходи до сегментації фармацевтичного ринку в Україні / І. Б. Дутчак // Вісник Львівського університету. - 2005. - Вип. 34. - С. 336-341. - (Сер. економічна).

4. Бескоровайная С. В. Особенности ценообразования на мировом и украинском фармацевтических рынках / С. В. Бескоровайная // Провизор. Журнал для работников фармации и медицины. - 2003. - № 3. - С. 13-14.

5. Кизим Н. А. Адаптивные модели в системах принятия решений : [монография] / Н. А. Кизим, Т. С. Клебанова. - Харьков : ИД "ИНЖЕК", 2007. - 368 с.

© Н. Морозова

УДК 346.2 : 352.07

ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ

ГЕННАДІЙ НЕСТЕРОВ,

здобувач Інституту економіко-правових досліджень НАН України, м. Донецьк

У статті розглянуто сучасний стан і визначено перспективи правового забезпечення взаємовідносин органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в Україні. Акцентовано увагу на необхідності прийняття спеціального закону щодо державно-приватного партнерства, яке розглядається автором статті як основоположний принцип взаємодії держави та бізнесу.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, підприємства, суб'єкти господарювання.

Постановка проблеми. Взаємовигідне партнерство органів місцевого самоврядування та господарських підприємств є перспективою розвитку відповідних галузей державного й комунального секторів економіки України. Забезпечити безперебійну діяльність відповідних виробничих фондів державної та комунальної форм власності лише за рахунок коштів державного й місцевого бюджетів є практично неможливим, що ставить на порядок денний питання залучення інвестиційних коштів та інновацій у цю сферу. Безумовно, необхідно зацікавити суб'єкта господарювання в доцільності вкладення своїх коштів у майнові об'єкти, що належать державі або територіальним громадам, і досягти цього можливо за рахунок вибудовування комплексної системи пільг і гарантій для приватного інвестора. Отже, актуалізується завдання створення правових умов для організації системи відносин органів місцевого самоврядування та господарських підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У цілому, організаційно-правові та економічні передумови розвитку партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та господарськими підприємствами (суб'єктами господарювання) досліджувалися в працях В. К. Мамутова [1], В. Г. Варнавського [2], А. В. Белицької [3], М. С. Айрапетяна [4], Г. С. Пілігрим [5] та інших. У той же час подальшого ґрунтовного аналізу потребують питання визначення перспектив пра-

вового забезпечення взаємовідношення органів місцевого самоврядування та господарських підприємств. Це і є **метою** нашого дослідження.

Завдання роботи: проаналізувати існуючі наукові розробки й стан чинного законодавства в контексті досліджуваної тематики; визначити перспективні напрями розвитку законодавства України з питань державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. У сучасному розумінні *державно-приватне партнерство* (у зарубіжній практиці використовується термін "*public-private partnership*" (PPP)) - це інституційний й організаційний альянс між державою та бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг. Державно-приватне партнерство послугоується як головним принципом взаємодії держави й бізнесу і визначається як правова форма такої взаємодії.

У науковій літературі виділяються різні "моделі" й "форми" державно-приватного партнерства. При цьому наголошується, що їх перелік не є вичерпним. Вибір конкретної форми державно-приватного партнерства залежить від економічної ефективності реалізації проєкту [3, с. 7].

Існують певні труднощі класифікації форм державно-приватного партнерства. Так, В. Г. Варнавський, указуючи на те, що державно-приватне партнерство має широкий спектр таких форм, відносить до них різноманітні контракти, які держава укладає із суб'єктами господарювання: на виконання робіт і надання громадських послуг; на управління; на постачання продукції для державних потреб; контракти технічної допомоги; орендні (лізингові) відносини щодо будівель, споруд, виробничого устаткування; угоди про розділ продукції; державно-приватні підприємства; концесії [2, с. 135].

В окремих дослідженнях економічного профілю пропонуються й більш складні класифікації, але при цьому спостерігається тенденція до впорядкування форм державно-приватного партнерства залежно від ступеня "одержавлення" майна і доходів. Зокрема, пропонується така типологія: сервісні контракти (контракти на виконання робіт і надання суспільних послуг, постачання продукції для державних потреб, контракти технічної допомоги), контракти на управління (контракти на обслуговування об'єкта, на управління об'єктом, контракти "під ключ"), орендні договори, а також щодо тимчасової передачі прав (лізинг, угоди про розділ продукції, інвестиційні контракти), концесійні угоди, а також акціонування, пайова участь приватного капіталу в державних підприємствах (спільні підприємства).

Необхідність державно-приватного партнерства виникає перш за все в тих сферах, за які держава традиційно несе відповідальність, - об'єкти загального користування (транспортна, комунальна, соціальна інфраструктура, об'єкти культури, пам'ятники історії й архітектури тощо), так звані публічні служби (*public services*) - ремонт, реконструкція й утримання об'єктів загального користування, прибирання територій, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я.

Загалом, державно-приватне партнерство за своєю економічною природою є результатом розвитку традиційних механізмів взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування й суб'єктами господарювання з метою розробки, планування, фінансування, будівництва й експлуатації об'єктів інфраструктури. У зв'язку із цим партнерство держави й приватного сектора можна охарактеризувати як довгострокове співробітництво з метою залучення додаткових джерел фінансування.

Визначальною ознакою державно-приватного партнерства є те, що останнє використовується в тих сферах господарювання, де приватизація державного або комунального майна заборонена або така приватизація визнана недоцільною та, у цілому, малоприбутковим заходом. У практиці правозастосування окремих зарубіжних країн державно-приватне партнерство відносять до категорії так званих "напівприватизаційних" відносин (*semi-privatization*). Адже за зарубіжним законодавством термін "приватизація" інтерпретується значно ширше, на відміну від вітчизняного аналога, та означає не тільки й не стільки зміну форми власності, скільки зміну способу та форми управління, як правило, із залученням суб'єктів господарювання [6, с. 100-101]. Таке розуміння більше відповідає сенсу "французької" моделі управління інфраструктурними об'єктами державної та комунальної (муніципальної)

форм власності, яка зводиться до того, що інфраструктура залишається у власності держави або муніципалітетів, а право її використання з метою виробництва й реалізації товарів (робіт, послуг) передається (делегується) на конкурсній основі суб'єкту господарювання з укладенням договору [7, с. 29].

Поширення отримали "англійська" та "німецька" моделі побудови господарських взаємовідносин між державою (органами місцевого самоврядування) і приватними інвесторами. Так, "англійська" модель передбачає повну приватизацію об'єктів інфраструктури з перекладанням усіх ризиків їх функціонування на приватний сектор. У свою чергу, "німецька" модель передбачає акціонування державних або муніципальних унітарних підприємств відповідно до законодавства про приватизацію, унаслідок чого інфраструктура переходить у власність акціонерного товариства, де всі акції або їх частина належать державі (органу місцевого самоврядування).

Окремі дослідники висловлюються щодо можливості виділення й інших моделей організації державно-приватного партнерства залежно від характеру вирішуваних конкретних завдань. У зв'язку із цим виділяють організаційні моделі, моделі фінансування та кооперації.

В організаційних моделях суттєвих змін у відносинах власності, як правило, не відбувається, а співпраця публічного й приватного партнерів здійснюється за рахунок залучення третіх організацій, передавання окремих функцій і контрактних зобов'язань, використання можливостей передавання об'єктів в управління. До організаційної моделі відносять найбільш поширений сьогодні тип державно-приватного партнерства - концесії.

Моделі фінансування включають такі форми, як оренда, лізинг, проектне фінансування.

Моделі державно-приватного партнерства з точки зору методів їх розробки й реалізації можуть розглядатися як розвиток класичних методів і процедур проектного фінансування. Проте деякі особливості взаємодії державних і приватних структур обумовлюють необхідність низки додаткових вимог до відповідних проектів.

Загальними ознаками моделей проектного фінансування та державно-приватного партнерства є:

- наявність проекту, призначення, структура й реалізація якого мають унікальний характер;
- створення самостійної проектною компанією, що має, як правило, у своєму розпорядженні автономні ресурси та інституційну основу реалізації проекту;
- виплата відсотків і погашення основної суми боргу за рахунок майбутніх грошових потоків. Це означає, що для капіталомістких проектів потрібна розробка особливої концепції фінансування, орієнтованої на достатньо тривалий термін;
- аналіз чутливості майбутніх грошових потоків до істотних чинників і ризиків;
- виявлення сфер ризику, їх оцінка й розподіл між партнерами/учасниками проекту;
- укладення договору, що забезпечує безперешкодно реалізацію проекту;
- утворення проектною компанією, що дає головній компанії можливість використання забалансових зобов'язань (*off-balance-sheet*);

- чітке визначення меж відповідальності й зобов'язань партнерів. На практиці проекти можуть фінансуватися за рахунок кредитів із правом повного (*full recourse*) або обмеженого (*limited recourse*) регресу на всі активи позичальника. У цьому випадку договір надає кредиторів можливість отримати від інвесторів (акціонерів) кошти, надані у формі кредиту, у повному або обмеженому обсязі за рахунок усіх активів позичальника. При фінансуванні без права регресу (*non-recourse*) подібна можливість виключається. При проектному фінансуванні найчастіше надаються кредити з правом обмеженого регресу [4, с. 36].

Моделями кооперації є різні форми й методи об'єднання зусиль ряду партнерів, що відповідають за окремі стадії загальної процесу створення нової споживчої вартості як публічного блага. Часто така кооперація вимагає організації складних, зокрема холдингових структур щодо будівництва об'єктів та їх експлуатації, особливо у сфері виробничої і соціальної інфраструктури.

Отже, узагальнюючи вищенаведену класифікацію, серед основних форм реалізації державно-приватного партнерства можна виділити корпоративну та договірну. При цьому слід погодитися з думкою А. В. Белицької про те, що корпоративні форми передбачають створення юридичної особи або спільного підприємства. При цьому такі юридичні особи й спільні підприємства створюються під конкретний проект у вигляді так званої компанії спеціального призначення (у міжнародній практиці *special purpose vehicle (SPV)*) [3, с. 8].

Договірна правова форма здійснення державно-приватного партнерства представлена широким спектром угод, які в різних країнах мають різні назви. У той же час у зарубіжній практиці типового контракту у сфері державно-приватного партнерства не існує, а лише можна говорити про позиції, які мають бути закріплені. До договорів, що опосередковують державно-приватне партнерство, як правило, належать концесійні угоди, договори оренди, аутсорсингу, договори на виконання робіт і надання суспільних послуг, контракти на управління й операторські угоди, договори на постачання продукції для державних потреб, контракти технічної допомоги, угоди про розділ продукції тощо. Утім, договори з різних форм державно-приватного партнерства в одній країні можуть не підпадати під визначення такого поняття в іншій.

Сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативний акт, який би визначив договірні засади побудови відносин державно-приватного партнерства, проте не можна стверджувати того, що не розвинуті партнерські відносини у відповідних галузях економіки України. Є багато прикладів договірних відносин між державою (органами місцевого самоврядування) та суб'єктами господарювання, які сьогодні будуються переважно на умовах оренди державного й комунального майна. Непоодинокими є випадки укладання концесійних договорів у сфері житлово-комунального господарства або щодо будівництва автомобільних доріг. Наприклад, в Україні реалізується договір концесії на будівництво й експлуатацію нової платної автомобільної дороги Львів-Краковець протяжністю 83,4 км у межах міжнародного транспортного коридору № 3 (Берлін - Дрезден - Вроцлав - Краків - Львів - Київ) [8, с. 117].

Прийняття Господарського кодексу України від

16.01.2003 р. (далі - ГК України) лише в черговий раз стало свідченням спрямованості зусиль держави до органічного, гармонійного поєднання публічних і приватних інтересів учасників відносин у сфері господарювання. До таких учасників, зокрема, віднесені як органи державної влади та місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, так і суб'єкти господарювання (ст. 2 ГК України). Практично ухвалення цього кодифікованого акта створило передумови для системного правового регулювання договірних відносин, побудованих на перетині інтересів публічних і приватних учасників господарських відносин. Не применшуючи значення ГК України як основного галузевого акта, видається цілком обґрунтованою позиція тих учених і практиків, які висловлюються про необхідність прийняття спеціального акта у сфері державно-приватного партнерства.

Адже потреба в більш глибокому системному спеціально-правовому регулюванні є досить гострою, оскільки існуючі договірні конструкції, що зараз так або інакше задовольняють інтереси держави (органів місцевого самоврядування) та суб'єктів господарювання, треба привести до, так би мовити, єдиного "знаменника". Цим "знаменником" мають бути єдині правові, економічні та організаційні засади реалізації державно-приватного партнерства в Україні, вимоги щодо підготовки, виконання та припинення договорів, що укладаються в рамках державно-приватного партнерства, гарантії додержання прав і законних інтересів сторін таких договорів.

У друкованих засобах масової інформації не раз містилася інформація про те, що необхідно вживати відповідні заходи до врегулювання відносин державно-приватного партнерства. І, як результат, на розгляді у Верховній Раді України знаходиться декілька законопроектів із питань державно-приватного партнерства. Зокрема, серед зареєстрованих законопроектів: "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" (реєстр. № 3447 від 08.12.2008 р.) та "Про загальні засади державно-приватного партнерства" (реєстр. № 3447-д від 14.04.2009 р.).

Загалом, у вказаних законопроектах державно-приватне партнерство визначається як система відносин, які складаються між державою та/або територіальною громадою, з однієї сторони, та суб'єктом господарювання, що діє на основі приватної форми власності, з іншої сторони, для взаємовигідної співпраці на строковій основі з метою реалізації суспільно значущих проектів, досягнення соціального та економічного ефекту.

Аналіз економічної успішності партнерства органів місцевого самоврядування з господарськими суб'єктами в місті Донецьку дозволяє визнати, що таке партнерство як механізм залучення інвестицій стає ефективним лише за умов певної зрозумілості й передбачуваності економічної стратегії розвитку міста на довгу перспективу. Тому успішність створення правових засад належної регламентації партнерства на перспективу обумовлюється визначенням найбільш пріоритетних галузей економіки міста. При підготовці Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України треба враховувати Європейський юридичний досвід удосконалення законодавства, який охарактеризований В. К. Мамутовим

як гідний уваги взагалі в процесі подальшого вдосконалення законодавства [1, с. 8].

У місті Донецьку законоположення, регламентуючи партнерство органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, відображають реальний стан відповідності наявної правової основи для найбільш поширених форм участі органів місцевого самоврядування в господарській діяльності, таких як реалізація загальнодержавних повноважень (нормативне забезпечення, затвердження бюджету міста й контроль за його використанням та ін.), здійснення функцій управління конкретним сегментом ринку (реєстрація суб'єктів, ліцензування), реалізація господарської компетенції відповідними державними установами шляхом участі у створенні суб'єктів господарювання, некомерційна господарська діяльність, надання послуг населенню, господарське забезпечення своєї діяльності, укладання партнерських угод, договорів оренди, концесії, угод про розподіл продукції тощо, а також здійснення Донецькою міською радою своїх повноважень як державного партнера.

Якщо аналізувати досвід використання партнерства органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання у різних країнах, то залежно від рівня соціально-економічного розвитку країни активність використання механізму такого партнерства буде змінюватися. Також у країнах із різним рівнем розвитку не збігатимуться сфери запровадження партнерства. Відомості про існуючу кореляцію між рівнем розвитку країни й галуззю, яка вибирається для залучення в неї інвестицій за допомогою такого партнерства, дозволяють визначитись із прогнозами та перспективами партнерства в Україні, які певним чином залежать від правових умов його розвитку.

Як видно з аналізу зарубіжного досвіду використання партнерства, важливою характеристикою цього соціального явища вважається довгостроковість взаємодії партнерів з метою залучення додаткових джерел фінансування. При цьому в економічно розвинених країнах світу виходять із того, що це партнерство за своєю економічною природою є результатом розвитку традиційних механізмів взаємодії господарських взаємин між державною владою й представниками приватного сектора з метою розробки планування, фінансування, будівництва й експлуатації об'єктів інфраструктури.

До ознак державно-приватного партнерства належать: забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

У рамках реалізації державно-приватного партнерства можуть укладатися договори концесії, оренди державного та комунального майна, лізингу на управління державним і комунальним майном, інші договори.

Звісно, обмеженість дослідження певними вимогами за обсягом не дозволяє більш повно проаналізувати позитивні аспекти існуючих законопроектів у

сфері державно-приватного партнерства, утім, зауважимо, що прийняття спеціального закону сприятиме створенню більш досконалого механізму правового регулювання партнерських відносин держави та бізнесу. До речі, слід зауважити, що на рівні підзаконного нормативного регулювання на сьогодні здійснено вдалу спробу визначення правових засад розвитку державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства, що отримало відображення у відповідній Концепції, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184 р.

Висновки

Перспективою взаємовідносин органів місцевого самоврядування та господарських підприємств є розвиток інфраструктури на користь суспільства шляхом об'єднання ресурсів і досвіду кожної зі сторін, реалізація суспільно значущих проектів із найменшими витратами й ризиками за умови надання високоякісних послуг. Такі взаємовідносини - це якісно новий та ефективний спосіб залучення інвестицій, оскільки партнерство такого виду може не тільки сприяти зростанню економіки, але й розвивати соціально важливу інфраструктуру.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мамутов В. К. Полнее использовать технико-юридические средства совершенствования законодательства / В. К. Мамутов // Економіка та право. - 2008. - № 1 (20). - С. 5-10.
2. Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. - М.: Наука, 2005. - 315 с.
3. Белицкая А. В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах / А. В. Белицкая // Предпринимательское право. - 2009. - № 2. - С. 6-11.
4. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства / М. С. Айрапетян // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 2. - С. 35-42.
5. Пілігрим Г. С. Концесія як правова конструкція господарського використання комунального майна / Г. С. Пілігрим // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. - Донецк: Изд-во "Вебер" (Донецкое отделение), 2009. - Т. 1. - С. 254-260.
6. Егоров А. Н. Зарубежный опыт управления коммунальной собственностью городов / А. Н. Егоров // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. - Донецк: ООО "Юго-Восток, Лтд", 2003. - С. 99-106.
7. Беренштейн И. В. Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации / И. В. Беренштейн // Предпринимательское право. - 2006. - № 4. - С. 28-36.
8. Зельдина Е. Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации: [монография] / Е. Р. Зельдина. - Донецк: ООО "Юго-Восток, Лтд", 2007. - 327 с.

© Г. Нестеров