

УДК 336.1

БРІКМАН Т.О.

## **РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ НА ОСНОВІ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Розкрито організаційно-правові засади взаємодії державних та приватних партнерів та основні принципи державно-приватного партнерства в Україні. Надано характеристику програм міжнародної технічної підтримки державно-приватного партнерства. Обґрунтовано послідовність реалізації національного проекту за допомогою державно-приватного партнерства. Визначено проблеми і суперечності застосування механізму державно-приватного партнерства у національному проектуванні. Запропоновано порядок здійснення моніторингу проекту державно-приватного партнерства Банком розвитку.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, програми підтримки, національний проект, Банк розвитку, моніторинг, механізми реалізації.

**Постановка проблеми.** На сьогодні перспективним інструментом соціально-економічного розвитку є державно-приватне партнерство (ДПП), яке стало одним із головних інструментів державної інвестиційної політики у всьому світі. ДПП дозволяє розвивати відносини бізнесу і держави. Для реалізації масштабних модернізаційних проектів у різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. ДПП є засобом залучення коштів приватних інвесторів до проектів зі збереженням контролю над важливими ресурсами з боку державних та місцевих органів влади. Водночас державна підтримка дозволяє знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій. Вдосконалення механізму державно-приватного партнерства – це багатоаспектна проблема, яка передбачає чіткий розподіл ролі і функцій держави і приватних інвесторів, визначення особливостей і принципів взаємодії сторін, інституційне регулювання процесів партнерства на всіх стадіях його практичного впровадження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розкриттю механізмів реалізації ДПП-проектів присвячена значна кількість робіт, серед яких слід виділити зарубіжних вчених: Е. Аткінсон, Булт-Спрінг М.,

Грем А., Гремши А., Девульф Г., Дж. Кейнс, Дж.Д. Карлсон, М. Льюїс, Дж. Пламмер, М. Райх, К. Флетчер, Дж. Сакс., Д. Стігліц, Лабаді У., Нортон Дж., Ренда А., Требанд А., Уілсон Т., Хайнц В., Шрефлер Л., Еллерд Дж. Вивченню аспектів взаємодії держави і бізнесу присвячено праці таких вітчизняних вчених як Я. В. Бережний, Т. Г. Васильців, З. С. Варналій, О. І. Вікарчук, О. М. Вінник, В. М. Геєць, О. М. Головінов, Л.Л. Гриценко, С. Грищенко, Я. А. Жаліло, С.О. Кропельницька, Д. Ляпін, І. І. Мазур, А.П. Павлюк, М. О. Циганкова [1-3; 5; 9; 10]. Разом з тим, недостатньо розкрито ряд питань щодо балансу інтересів партнерів, механізмів реалізації національних проектів на основі моделей державно-приватного партнерства, фінансування ДПП-проектів Банками розвитку.

**Метою дослідження** є розкриття питань щодо використання інструментів державно-приватного партнерства для реалізації національних проектів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В сучасному світі відбуваються значні інституціональні зміни в галузях, які завжди знаходилися в державній і муніципальній власності. Уряди передають бізнесу в тимчасове довго- і середньострокове користування об'єкти цих галузей, залишаючи за собою право регулювання і контролю їх діяльності. З одного боку, пі-





дприємства інфраструктурних галузей не можуть бути приватизовані, зважаючи на їх стратегічну, економічну і соціально-політичну значущість. З іншого боку, в державному бюджеті відсутні достатні кошти для забезпечення простого і розширеного відтворення цих підприємств. Для вирішення цього протиріччя в господарській практиці зарубіжних країн використовується концепція державно-приватного партнерства [6], яка є альтернативою приватизації стратегічно важливих об'єктів.

В Україні ДПП є порівняно новим інструментом об'єднання зусиль держави і бізнесу. Організаційно-правові засади взаємодії державних та приватних партнерів та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі визначено Законом України «Про державно-приватне партнерство» (рис. 1). Метою ДПП є розвиток та забезпечення ефектив-

ного функціонування суспільно значущих об'єктів, а тому предметом договорів ДПП є створення, модернізація, удосконалення, обслуговування комунальної інфраструктури, автомобільних шляхів, аеропортів, навчальних закладів, установ охорони здоров'я, спортивних організацій і споруд, культурних закладів [7].

Державно-приватне партнерство розуміється як співробітництво між державними партнерами (державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та приватними партнерами (юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому законодавчими актами [7].



Рис. 1. Концептуальні основи ДПП, визначені Законом України «Про державно-приватне партнерство»

Джерело: розроблено автором



В Україні діють програми міжнародної технічної підтримки ДПП, зокрема:

- програма міжнародної технічної допомоги «Програма розвитку державно-приватних партнерств в Україні» Агентства з міжнародного розвитку США;

- проект «Регіональне врядування та розвиток» Канадського інституту урбаністики;

- проект «Державно-приватне партнерство: нові можливості для економічного зростання» програми «Місцевий економічний розвиток» Фонду Східна Європа.

В межах першої програми розширення використання ДПП планується шляхом: 1) запровадження необхідних правових та інституційних реформ; 2) заснування національного органу з питань державно-приватного партнерства для поєднання інтересів уряду та приватного сектору; 3) започаткування програми нарощування можливостей та обміну інформацією між зацікавленими сторонами; 4) утворення органу, відповідального за розвиток проектів ДПП, для забезпечення та фінансування сталого процесу роботи [4].

Проект «Регіональне врядування та розвиток» (РВР) розрахований на 8 років (2005-2013 рр.) та впроваджується за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку (КАМР). Протягом 2005-2010 рр. цей проект було реалізовано у двох пілотних регіонах – Запорізькій та Закарпатській областях. КАМР також реалізує проекти «Місцевий економічний розвиток міст України» (МЕРМ), «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України» (РЕОП), проект розробки та впровадження публічної політики (PRISM) [8].

Широке запровадження ДПП передбачено Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». ДПП визначено одним із основних напрямів реалізації Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяль-

ності та національних проектів в Україні. Політикою реалізації національних проектів, започаткованою в Україні у 2010 р., передбачено, що більшість проектів повинні реалізуватись на основі моделей державно-приватного партнерства. Послідовність реалізації національного проекту за допомогою державно-приватного партнерства передбачає наступні етапи (табл. 1): конкурс на участь в ДПП, вибір моделі реалізації ДПП, визначення основних і спеціальних характеристик ДПП, розробка механізму управління і контролю, укладення договору ДПП. Завдання, яке має бути реалізоване в рамках ДПП, повинне відповідати національним інтересам держави і бути економічно привабливим для суб'єкта підприємництва. Базовими принципами роботи над національними проектами є забезпечення системного впливу на економіку України, пріоритет приватних інвестиційних коштів над бюджетними в реалізації проектів, проектний менеджмент в державному управлінні, партнерство з провідними світовими компаніями, обов'язковість тендерних процедур.

Станом на початок 2013 р. перелік національних проектів містить 5 пріоритетів, в рамках яких виділено 16 національних проектів. Підсумки реалізації національних проектів засвідчили існування проблемних питань і суперечностей, що є наслідком недосконалості процедур та інституційно-правового забезпечення застосування механізму державно-приватного партнерства. Так, у 2012 р. було реалізовано лише 24 % передбачених заходів щодо національних проектів, 73 % – реалізовано частково, 3 % – не виконано [10]. Головна проблема полягає у відсутності організаційно-економічної моделі управління національними проектами, яка б забезпечувала узгодженість дій держави та приватного сектору економіки на основі застосування регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних важелів (зокрема – державно-приватного партнерства).

**Послідовність реалізації національного проекту за допомогою  
державно-приватного партнерства**

Етап	Мета етапу	Заходи	Результат проходження етапу
1. Конкурс на участь в ДПП	Визначення завдання, яке має бути реалізоване в рамках ДПП	Проходження критерійного відбору суб'єктом підприємництва. Визначення макро- і мікроекономічних ефектів від реалізації проекту через ДПП	Вибір партнера ДПП - суб'єкта підприємництва
2. Вибір моделі реалізації ДПП	Досягнення взаємовигідних умов реалізації проекту. Визначення цілей і завдань кожного партнера	Розподіл прав управління і контролю. Визначення частки статутного капіталу. Розподіл ризиків між партнерами. Визначення схеми поручительства повернення кредитних ресурсів	Підготовка проекту договору ДПП
3. Визначення основних характеристик партнерства	Наявність можливостей інтеграції зусиль держави і бізнесу Підтвердження інвестиційної привабливості проекту	Визначення схеми фінансування проекту і термінів його реалізації, узгодження вимог до параметрів проекту	Доповнення проекту договору ДПП основними умовами
4. Визначення спеціальних характеристик партнерства	Підтвердження інвестиційної привабливості проекту	Визначення системи оподаткування ДПП. Рішення питання інтелектуальної власності	Доповнення проекту договору ДПП спеціальними умовами
5. Розробка Механізму управління	Визначення критерію якості та стилю управління	Визначення організаційної структури. Розробка «корпоративного кодексу»	Доповнення проекту договору ДПП угодою щодо виконання управлінської функції
6. Організація контролю	Досягнення взаєморозуміння відносно необхідної якості виконання проекту	Розробка контрольних заходів щодо реалізації проекту	Доповнення проекту договору ДПП угодою щодо виконання контрольної функції
7. Укладення договору ДПП	Підготовка паспорта проекту	Врегулювання питань в частині планування, організації і контролю	Затвердження паспорта проекту

*Джерело:* розроблено автором

Механізмами фінансування проектів державно-приватного партнерства є: кредитний, змішаний (залучення власних коштів партнерів) і гібридний (поєднання власних і позикових коштів). В зарубіжній практиці провідних інвестиційних інститутів світу співінвестором в організації ДПП та інфраструктурних проектів виступають Банки розвитку. Основною формою участі Банку розвитку в ДПП є надання кредитів приватним компаніям в рамках концесії з обов'язковою гарантією третьої сторони (гарантії держави або інших великих бан-

ків). Контроль реалізації проекту ДПП і цільового використання коштів Банком розвитку здійснюється в межах моніторингу за економічними, екологічними і соціальними індикаторами та показниками ризиків і розвитку. Зворотний зв'язок з ініціатором проекту ДПП забезпечується за допомогою аналізу виконання стратегічних завдань Банку розвитку та відхилень показників ефективності реалізації проекту від запланованих показників. Порядок здійснення моніторингу ДПП-проекту Банком розвитку відображено на рис. 2.



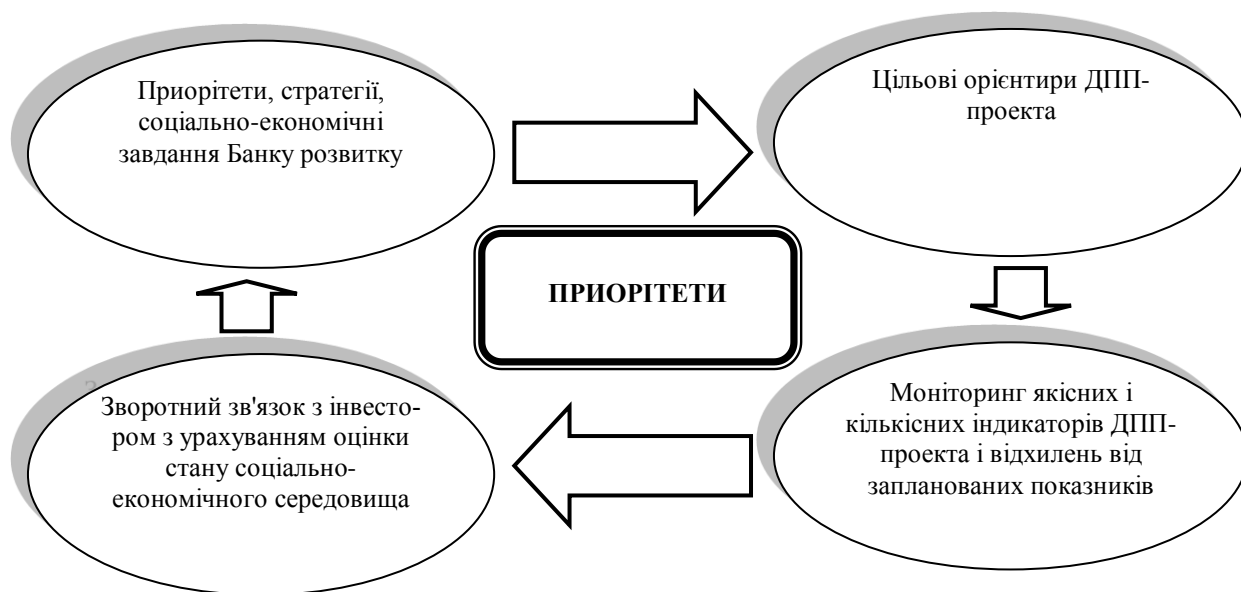


Рис. 2. Порядок здійснення моніторингу ДПП-проекту Банком розвитку  
Джерело: розроблено автором

Іншим перспективним джерелом фінансування ДПП-проектів є залучення коштів населення, яке потенційно зацікавлено в можливості вкласти заощадження в об'єкти партнерства держави і підприємницьких структур з метою подальшого отримання гарантованого прибутку. Основними напрямками залучення коштів населення, вкладених в боргові інструменти, для фінансування об'єктів ДПП є:

1) Емісія цінних паперів в бездокументній формі, реалізація яких фізичним особам здійснюється через банки-агенти та інвестиційні фонди;

2) Випуск іменних сертифікатів (або інших видів цінних паперів в документарній формі) в обмін на індексовані цільові боргові зобов'язання Ощадбанку СРСР.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Використання механізму державно-приватного партнерства може стати суттєвим кроком на шляху до вирішення актуальних соціально-економічних проблем розвитку міст і регіонів. ДПП є доцільним, коли йде мова про розвиток та забезпечення нормального функціонування суспільно значущих об'єктів, експлуатація яких потребує значних бюджетних коштів. Механізм державно-приватного партнерства є основою для здійснення національних проектів. На сьогодні через недосконалість існуючої системи державного програмування розвитку країни більшість

національних проектів перебувають на початкових етапах реалізації та фінансуються в основному за рахунок бюджетних коштів. Подальша ефективна реалізація національних проектів потребує формування системи механізмів, покликаних забезпечити широке залучення недержавних інвестиційних ресурсів на засадах державно-приватного партнерства. Одним з механізмів фінансування проектів ДПП є надання фінансових ресурсів Банками розвитку. Системне вирішення проблем фінансування проектів ДПП можливе за умови залучення довгострокового фінансування від інституційних інвесторів і населення шляхом участі в акціонерному капіталі проектних компаній, реалізації інфраструктурних облігацій та механізмів сек'ютизації.

Перспективами подальших дослідження у цьому напрямі є вирішення проблеми оцінки ефективності державних інвестицій в процесі реалізації інвестиційних проектів з використанням механізму ДПП.

### Література

1. Вінник О. М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) / О. М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. — К.: НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В.

Птухи НАН України, 2012. — № 1. — С. 110-119.

2. Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. — К.: Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2009. — 864 с.

3. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства [практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу] / С. Грищенко. — К., ФОП Москаленко О.М., 2011. — 140 с.

4. Інформація про «Програму розвитку державно-приватних партнерств (ДПП) в Україні» Агентства з міжнародного розвитку США — [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://ukraine.usaid.gov/ukr/ukraine\\_economic.html](http://ukraine.usaid.gov/ukr/ukraine_economic.html)

5. Кропельницька С.О., Щур Р.І. Інституалізація реалізації інвестиційних проектів з використанням механізмів державно-приватного партнерства // Вісник ЖДТУ. — 2012. — № 4 (62). — Серія: Економічні науки. — с. 309-314.

6. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. — Нью-Йорк, Женева: Изд. Организации Объединенных наций, 2008. — 114 с.

7. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — №40. — Ст. 524.

8. Проект «Регіональне врядування та розвиток» Канадського інституту урбаністики — [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.rgd.org.ua/latest\\_project\\_news/derzhavno\\_pryvatni/](http://www.rgd.org.ua/latest_project_news/derzhavno_pryvatni/)

9. Циганкова М. О. Ідентифікація інвестиційного партнерства держави та бізнесу / М. О. Циганкова // Економіка і прогнозування. — 2006. — № 2. — С. 101–116.

10. Щодо напрямів удосконалення політики запровадження національних проектів в Україні [Аналітична записка] / Я.В. Бережний, Я.А. Жаліло, А.П. Павлюк. — Відділ економічної стратегії НІСД. — 2013. — [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1170/>.

## References

1. Vinnyk O. M. Tekhnolohii derzhavno-pryvatnoho partnerstva (pravovi aspekty) / O. M. Vinnyk // Naukovyĭ zhurnal «Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika». — K.: NAN Ukraïny, In-t demohrafiï ta sotsial'nykh doslidzhen' imeni M.V. Ptukhy NAN Ukraïny, 2012. — № 1. — S.110-119.

2. Heyets' V. M. Suspil'stvo, derzhava, ekonomika: fenomenolohiya vzayemodii ta rozvytku / V. M. Heyets'. — K.: In-t ekon. ta prohnouzuv. NAN Ukraïny, 2009. — 864 s.

3. Hryshchenko S. Pidhotovka ta realizatsiya proektiv publichno-pryvatnoho partnerstva [praktychnyĭ posibnyk dlya orhaniv mistsevoi vlady ta biznesu] / S. Hryshchenko. — K., FOP Moskalenko O.M., 2011. — 140 s.

4. Informatsiya pro «Prohramu rozvytku derzhavno-pryvatnykh partnerstv (DPP) v Ukraïni» Ahent'stva z mizhnarodnoho rozvytku SSHA — [Elektronnyĭ resurs]. - Rezhym dostupu: [http://ukraine.usaid.gov/ukr/ukraine\\_economic.html](http://ukraine.usaid.gov/ukr/ukraine_economic.html)

5. Kropel'nyts'ka S.O., Shchur R.I. Instytualizatsiya realizatsii investytsiynykh proektiv z vykorystannyam mekhanizmiv derzhav-no-pryvatnoho partnerstva // Visnyk ZHDTU. — 2012. — № 4 (62). — Seriya: Ekonomichni nauky. — s. 309-314.

6. Praktycheskoe rukovodstvo po voprosam éffektivnoho upravlenyya v sfere hosudarstvenno-chastnoho partnerstva. — N'yu-Ïork, Zheneva: Yzd. Orhanyzatsyy ob"edynennykh natsyy, 2008. — 114 s.

7. Pro derzhavno-pryvatne partners-tvo: Zakon Ukraïny vid 01.07.2010 № 2404-VI // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukraïny. — 2010. — №40. — St. 524.

8. Proekt «Rehional'ne vryaduvannya ta rozvytok» Kanads'koho instytutu urbanistyky — [Elektronnyĭ resurs]. - Rezhym dostupu: [http://www.rgd.org.ua/latest\\_project\\_news/derzhavno\\_pryvatni/](http://www.rgd.org.ua/latest_project_news/derzhavno_pryvatni/)

9. Tsyhankova M. O. Identyfikatsiya investytsiynoho partnerstva derzhavy ta biznesu / M. O. Tsyhankova // Ekonomika i prohnouzuvannya. — 2006. — № 2. — S. 101–116.



10. Shchodo napryamiv udoskonalennya polityky zaprovadzhennya natsional'nykh proektiv v Ukraïni [Analitychna zapyska] / YA.V. Berezhnyy, YA.A. Zhalilo, A.P. Pavlyuk. – Viddil ekonomichnoï stratehii NISD. – 2013. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym do-stupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/1170/>.

**Брикман Т.А.**

**Реализация национальных проектов на основе моделей государственно-частного партнерства**

Раскрыты организационно-правовые принципы взаимодействия государственных и частных партнеров и основные принципы государственно-частного партнерства в Украине. Представлена характеристика программ международной технической поддержки государственно-частного партнерства. Обоснована последовательность реализации национального проекта с помощью государственно-частного партнерства. Определены проблемы и противоречия применения механизма государственно-частного партнерства в национальном проектировании. Предложен порядок осуществления мониторинга проекта государственно-частного партнерства Банком развития.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, программы поддержки, национальный проект, Банк развития, мониторинг, механизмы реализации.

**Brikman T.**

**Realization of national projects is on basis of models of state-private partnership**

Organizational legal principles of co-operation of state and private partners and basic principles of state-private partnership are exposed in Ukraine. Description of the programs of international technical support of state-private partnership is presented. The sequence of realization of national project is reasonable by means of state-private partnership. Problems and contradictions of application of mechanism of state-private partnership are certain in the national planning. The order of realization of monitoring of project of state-private partnership of development Bank is offered.

*Keywords:* state-private partnership, programs of support, national project, Bank of development, monitoring, mechanisms of realization.

**Рецензент:** Чиж В. І. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри «Облік і аудит» Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, м. Луганськ, Україна.

**Reviewer:** Skhizh V. – Professor, Ph.D. of Economic, Head of Accounting and Auditing Department Volodymyr Dahl East Ukrainian National University, Luhanks, Ukraine.

e-mail: [audit2@ukr.net](mailto:audit2@ukr.net)

*Стаття подана  
30.10.2013 р.*

