

Л. І. Федулова

## ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Визначено особливості фінансових аспектів державно-приватного партнерства та запропоновано напрями розвитку взаємодії держави й бізнесу в процесі реалізації спільних проєктів, серед яких: створення нової цілісної системи інститутів розвитку; впровадження системи нових форм організації й фінансування інвестиційних проєктів; розроблення чітких, законодавчо закріплених процедур відбору інвестиційних проєктів і контролю їх реалізації.*

*Features of financial aspects of Public/Private Partnership are determined. Directions of cooperation development between state and business in the process of realization of projects of PPP-creation of the new integral system of institutes of development; introduction of the system of new forms of organization and financing of investment projects; development of clear, legislatively fastened procedures of selection of investment projects and control after their realization — are offered.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, інвестиційні проєкти, фінансові аспекти.

Сучасний стан економіки України потребує активізації процесу переходу до концепції фінансування інвестиційних проєктів, що мають важливе соціально-економічне значення. Практика показує, що у державному бюджеті немає достатнього обсягу коштів, який забезпечував би відтворення в галузях, що завжди перебували в державній власності й державному управлінні (електроенергетика, транспорт, комунальне господарство тощо). Внаслідок постійного дефіциту коштів бюджетів усіх рівнів на виконання завдань соціально-економічного розвитку питання створення й застосування нових інструментів фінансування набувають особливої актуальності. З огляду на наслідки нещодавніх кризових явищ, імовірність повернення яких залишається, на сьогодні одним із головних завдань у цьому напрямі є застосування державно-приватного партнерства (ДПП) та відповідне делегування місцевій і регіональній владі повноважень щодо впровадження його механізмів.

Окрім того, в умовах жорсткої дії зовнішніх та внутрішніх викликів державно-приватне партнерство в Україні пропонується як метод розв'язання проблем належного функціонування інфраструктурних галузей та ефективного управління інвестиціями.

За загострення фінансової ситуації державно-приватне партнерство стає особливо привабливим як для держави, так і для приватного бізнесу, оскільки держава отримує додаткове джерело фінансування соціально необхідної інфраструктури, а приватний сектор може реалізовувати проєкти ДПП в умовах попиту, що скорочується, у сфері приватного бізнесу й одержує джерело довгострокового доходу. До того ж основною перевагою ДПП для приватних організацій є те, що вони отримують можливість інвестування в ті галузі

© Федулова Л. І., 2012

соціально-економічного життя країни, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень, розширюючи таким чином межі своєї діяльності.

У теоретико-методологічних дослідженнях більшість вітчизняних авторів обмежуються викладенням зарубіжного досвіду застосування різних форм взаємодії держави й приватного бізнесу при реалізації спільних інвестиційних проектів. Серед зарубіжних учених питання методології взаємодії держави та бізнесу досліджували Т. Веблен, Дж. Гелбрейт, Д. Делмон, Е. Дж. Долан, Дж. Коммонс, Р. Коуз, У. Мерс, Д. Норт, Дж. Стігліц, П. Фішер, Дж. Ходжсон та ін. Проблеми формування державно-приватного партнерства в науково-технологічній та інноваційній сферах останнім часом широко вивчають російські дослідники: В. Варнавський, Р. Грінберг, І. Дежина, В. Івантер, А. Казанцев, С. Остапюк, Д. Рубвальтер, Г. Унтура та ін. У цьому контексті заслуговують на увагу дослідження таких українських науковців, як О. Амоша, О. Вінник, В. Геєць, Т. Єфименко, Я. Жаліло, І. Запатріна, К. Павлюк, С. Тринчук та ін.

Проте й до цього часу залишаються недостатньо розробленими теоретико-методичні та практичні питання визначення особливостей функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства, особливо при прогнозуванні оцінки ефективності системи управління реалізацією проектів ДПП.

Метою статті є визначення особливостей фінансових аспектів державно-приватного партнерства та напрямів розвитку взаємодії держави й бізнесу в процесі реалізації проектів ДПП.

Ретроспективний аналіз показує, що впродовж другої половини ХХ ст. у багатьох країнах органи влади були змушені розв'язувати близькі за характером фіскальні проблеми. Проте розвиток ринкових відносин неминуче сприяв зростанню попиту населення на суспільні послуги і, відповідно, збільшенню бюджетних видатків. Тривалий час органи влади задовольняли попит населення з допомогою традиційного інструментарію, намагаючись збільшити обсяг бюджетних надходжень шляхом розширення бази оподаткування. Однак наприкінці ХХ ст. такі чинники, як стрімке зростання державного дефіциту, посилення глобалізації, невдоволення громадськості збільшенням податків обмежили можливості уряду в нарощуванні надходжень до бюджетів різних рівнів через застосування фіскальних механізмів. Зазначені зміни стали поштовхом до пошуку нових моделей фінансування громадських послуг та об'єктів інфраструктури.

Практика формування державно-приватного партнерства стрімко поширювалася в усіх регіонах світу, ключовими причинами чого були: по-перше, усвідомлення факту, що приватний і публічний сектори мають унікальні характеристики, які забезпечують їм переваги у певному аспекті надання послуг населенню; по-друге, зміна підходу до розуміння функцій урядів, зокрема визнання необхідності передачі частини функцій до приватного сектору — як мобільнішого та ефективнішого суб'єкта господарювання.

Узагальнення наявних концептуальних положень показують, що за економічною природою ДПП є етапом в еволюційному розвитку традиційних механізмів взаємодії між державною владою і приватним сектором з метою розроблення, планування, фінансування, будівництва й експлуатації об'єктів інфраструктури. Нині у багатьох країнах головною метою розвитку ДПП є зниження бюджетного дефіциту на всіх рівнях державного управління й підвищення якості публічних послуг, що надаються за рахунок залучення оперативних приватних інвесторів, адже ДПП розглядається як інститут узгодження суспільних цілей і приватних інвесторів. У Росії, наприклад, ДПП використовується насамперед як важіль залучення приватних інвестицій у ризикові та довгоокупні сектори економіки й розглядається як ефективний механізм подальшого роздержавлення федеральної й муніципальної власності при реалізації соціальних інвестиційних проєктів<sup>1</sup>.

Водночас, на думку представників сучасної західної економічної науки, до публічного приватного партнерства не належать: державні закупівлі, кредитування й субсидування державою приватних компаній, дотування підприємств, банківського й реального секторів (зокрема, дотування процентних ставок комерційних кредитів), пільгове оподаткування, пільгові митні тарифи тощо. Проте державні інвестиційні програми, які фінансуються не тільки за рахунок бюджету, але й приватним сектором, вважаються державно-приватним партнерством.

Таке партнерство:

1) сприяє поліпшенню управління державними активами. Традиційні цикли планування закупівель часто базуються на короткотерміновій перспективі, внаслідок чого утримання та відновлювання активів буває неоптимальним. Водночас приватний сектор застосовує до планування та бюджетування так званий підхід життєвого циклу, використовуючи довготермінові контракти, які включають кошти на утримання, що гарантує збереження активів у належному стані та їх відповідний контроль;

2) дає змогу перекласти ризик із платників податків на приватний сектор;

3) створює переваги для органів влади у досягненні публічних цілей, тобто у виконанні завдань, які стоять перед урядами, завдяки можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток нової інфраструктури, залучення різноманітних фінансових ресурсів для реалізації проєкту за участю бізнес-структур.

В Україні державно-приватне партнерство може відігравати помітну роль також у вирішенні питань фінансування проєктів в умовах обмежених

---

<sup>1</sup> Алпатов А. А. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации / А. А. Алпатов, А. В. Пушкин, Р. М. Джапаридзе. — М. : Альпина Паблишерз, 2010. — 196 с.; Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // МЭ и МО. — 2011. — № 9. — С. 41—50; Лоскутова М. В. Государственно-частное партнерство в условиях модернизации экономики России / М. В. Лоскутова // Социально-экономические явления и процессы. — 2010. — № 2. — С. 53—59.

бюджетних ресурсів, що допоможе встановити стійкі зв'язки між наукою та ринковим середовищем, забезпечити успішну комерціалізацію результатів досліджень і розробок.

У фінансовій сфері ключовими методами залучення приватного сектору до розв'язання суспільно важливих завдань формування інноваційної моделі розвитку економіки є: розроблення і впровадження збалансованих заходів податкового стимулювання інноваційної діяльності; удосконалення механізмів пайового фінансування державою науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; удосконалення механізмів кредитування експорту високо-технологічної продукції; створення нової або використання наявної мережі фондів з обґрунтованими інвестиційними стратегіями і чітко сформульованими завданнями; придбання іноземних активів; прямі інвестиції в українські компанії.

Безперечним лідером у сфері ДПП є Великобританія. У 1992 р. з метою розвитку процесу надання ефективних суспільних послуг високої якості спеціальним законом була заснована так звана *Приватна фінансова ініціатива*, яка полягає в тому, що приватний сектор будує об'єкти за власні кошти, експлуатує їх протягом відповідного часу й отримує від цього дохід. Це може бути дохід від безпосередньої експлуатації цього об'єкта або дохід у вигляді платежів від держави, що дає змогу говорити про наявність двох основних форм державно-приватного партнерства, які широко використовуються за кордоном<sup>2</sup>.

У більшості європейських країн державно-приватне партнерство дедалі частіше розглядається як один із ефективних механізмів подолання дефіциту коштів для розвитку інфраструктури, яка визначає якість життя громадян. Багато країн потребують модернізації інфраструктури, створеної десятки років тому. До того ж постає завдання пошуку джерел фінансування нових проєктів, зокрема соціального спрямування, необхідних для вирішення проблем розвинутих економік, пов'язаних зі старінням населення. Зокрема, наймасштабніший міжнаціональний проєкт державно-приватного партнерства — довгострокова програма Європейського Союзу спрямована на створення транс'європейських мереж у складі транспортної, телекомунікаційної і енергетичної інфраструктури (TENs) оціночною вартістю 400 млрд євро, учасницею якої є Україна<sup>3</sup>.

Практика застосування ДПП у розвинутих країнах показує, що такий механізм використовується там, де держава і бізнес мають спільні взаємовигідні інтереси, реалізація яких дає синергетичний ефект. Державно-приватне партнерство спроможне збільшувати ефективність управління власністю,

---

<sup>2</sup> Санникова Т. Фундаментальная предпосылка — можно ли вести бизнес с этим государством? / Т. Санникова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://old-opec.hse.ru/point\\_doc.asp?d\\_po=56613](http://old-opec.hse.ru/point_doc.asp?d_po=56613).

<sup>3</sup> Варнавский В. “Резервисты” готовятся к прорыву / В. Варнавский [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.map.asmap.ru/2\(60\)\\_05/rezervisty.htm](http://www.map.asmap.ru/2(60)_05/rezervisty.htm).

раціонально розподіляти ризики між державою і приватним сектором, вирішувати стратегічні соціальні й економічні завдання, коли для цього існують економічні, політичні та соціальні передумови: політична воля, системне законодавство, громадська думка, економічне середовище, що потребує змін.

Методологічно управління проектами ДПП ґрунтується на положеннях теорії управління проектами, що розглядає проект як інструмент зміни незадовільного стану будь-якої соціально-економічної системи. Процес цих змін відбувається як комплекс взаємопов'язаних заходів, об'єднаних термінами, бюджетом та характеристиками очікуваного результату, і неможливий без відповідного інвестиційного забезпечення. Такий підхід зводить усі зміни в соціально-економічних системах до інвестиційних проектів, а управління ними — до управління інвестиціями. Отже, управління проектами зумовлює управління інвестиціями, які є основою проектів ДПП.

Серед результатів аналітичного дослідження досвіду різних країн у частині реалізації проектів ДПП заслуговують на увагу ті, що виокремлюють стадії зрілості механізмів ДПП. На першій стадії відбувається формування рамкових умов використання ДПП (розроблення пріоритетів політики й нормативно-правової бази). Ініціатором реалізації проектів ДПП є державний сектор, створюються органи управління проектами, формуються механізми конкурсного відбору проектів і їх ринок. На другій стадії виникають “гібридні” форми ДПП (фінансування з боку державного сектору здійснюється за кількома бюджетними рівнями), відбувається розвиток ринку проектів ДПП, створюються спеціалізовані підрозділи в галузевих органах влади, до реалізації проектів залучаються інститути фінансового ринку. На третій стадії вдосконалюються форми ДПП і розробляються комплексні програми, взаємодія державного й приватного секторів характеризується більшою гнучкістю, ускладнюються схеми розподілу ризиків під час реалізації проектів. ДПП починає використовуватися для всього життєвого циклу, а не окремих стадій проекту, розширюється коло гравців ринку (пенсійні фонди, фонди прямих інвестицій), приватний сектор фінансує проекти ДПП переважно за власні кошти. Спостерігається передача управлінського досвіду приватного сектору державному, що сприяє ефективній діяльності органів влади<sup>4</sup>.

Ураховуючи підвищену активність багатьох країн у застосуванні механізмів ДПП, Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН) у процесі вивчення інструктивних матеріалів з питань ДПП розробила рекомендації для урядів країн-членів<sup>5</sup>, зокрема:

---

<sup>4</sup> Шамбір В. Н. Государственно-частное партнерство в муниципалитетах России: сущность, формы и противоречия / В. Н. Шамбір // Экономические науки. — 2009. — № 12. — С. 24—28.

<sup>5</sup> Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк, Женева, 2008. — 114 с.

— прагматично підходити до застосування механізмів ДПП у проведенні інфраструктурної політики;

— в апараті урядів створювати національні підрозділи ДПП, покликані вирішувати завдання зосередження фахівців з питань ведення переговорів, фінансування механізмів ДПП і управління цими проектами; формувати портфель проектів зі встановленням черговості їх реалізації з огляду на галузеві пріоритети і можливості бюджету;

— виокремлювати пріоритетні завдання й функції спеціалізованих підрозділів ДПП і закріплювати повноваження щодо їх реалізації за регіональними та місцевими органами влади;

— нарощувати власний потенціал управління фінансами й підвищувати ефективність адміністрування керівництва за участю приватних підрядників, домагатися виконання договірних зобов'язань;

— реалізовувати ДПП на підставі чітких правил та з організацією відкритих конкурсів.

Відповідно до зазначених рекомендацій у країнах за участю держави та приватних інвесторів створюють систему “єдиного вікна” як засіб ефективної адміністративної підтримки проектів ДПП, або національні підрозділи з таких проектів. Проте за будь-яких форм системи управління ДПП основними результатами її діяльності повинні бути: збільшення фінансування, спрямованого на розвиток і підтримку інфраструктури країни, необхідної для задоволення потреб населення; розширення інфраструктурних мереж з метою охоплення територій, що раніше не обслуговувалися; підвищення ефективності й продуктивності використання державних ресурсів; зниження державних видатків на обслуговування й підтримку державних підприємств; децентралізація влади, розподіл функцій між державою і приватним сектором і т. ін.

Останнім часом намітилися позитивні зрушення у питаннях зацікавленості державних інституцій щодо запровадження ДПП в Україні<sup>6</sup>. Зокрема, великі сподівання покладаються на Закон України “Про державно-приватне партнерство” у частині створення сприятливих умов для підвищення конкурентоспроможності економіки країни та залучення інвестицій. Планується задовольняти значну частку інвестиційних потреб галузей вітчизняної економіки з допомогою прямих інвестицій та виконання інвестиційних зобов'язань приватними партнерами, що сприятиме розвитку інтеграційних процесів. Крім того, іноземні компанії допомагатимуть виходу українських підприємств на міжнародні ринки капіталу та появі новітніх технологій в Україні. Залучення приватних партнерів до реалізації проектів зумовить посилення

---

<sup>6</sup> Про державно-приватне партнерство : закон України від 01.07.2010 № 2404-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>; Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

конкуренції на ринках товарів (послуг), створить умови для здешевлення та підвищення їхньої якості<sup>7</sup>. Нові інструменти інвестиційної політики (здешевлення та надання пільгових кредитів, державних гарантій тощо), поза сумнівом, посилять зацікавленість інвесторів до проектів ДПП.

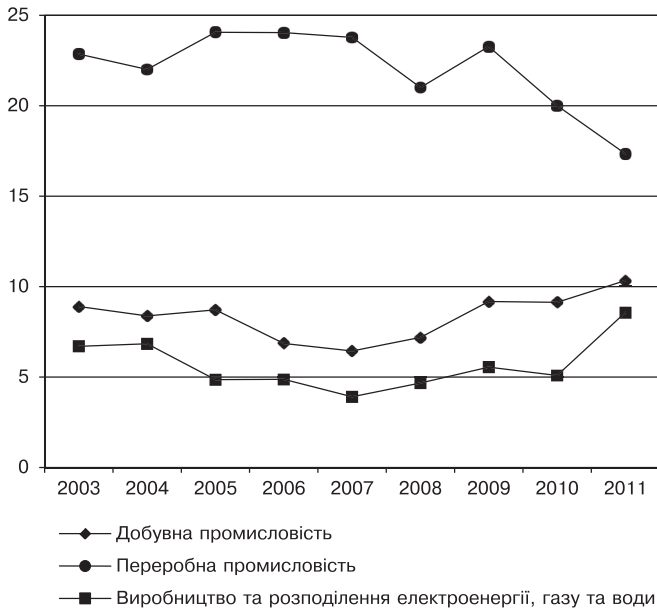
На сьогодні урядом України розроблено нові нормативно-правові акти у сфері здійснення державно-приватного партнерства. Так, постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17.03.2011 № 279 передбачено підтримку ДПП у вигляді державних та місцевих гарантій, фінансування заходів у цій сфері. Прийняття законодавчих актів щодо здійснення державно-приватного партнерства можна вважати своєрідною згодою держави співпрацювати з приватним бізнесом на засадах рівноправності, прозорості та взаємної вигоди.

Проте формування державно-приватного партнерства, насамперед реалізація проектів ДПП, може зумовлювати певні ризики та загрози. Тому незалежно від особливостей схеми проекту за типом ДПП необхідно збалансувати розподіл ризиків між відомством-замовником і його партнером з приватного сектору так, щоб пов’язані з проектом окремі ризики брала на себе сторона, яка може найбільш якісно ними управляти. Незважаючи на те, що принцип розподілу ризиків є однією з найважливіших складових цього виду договірних відносин, у кожен договір має закладатися власна система розподілу ризиків і зобов’язань, прав власності на активи і термін його дії.

Особливо актуальні ці положення для розвитку української промисловості. Останніми роками економіка України потерпала від структурної деформації і значного відставання від розвинутих країн світу. Більшість промислових підприємств залишаються технологічно відсталими, енергоємними, мають слабку диверсифікацію продуктів і ринків. У 2009—2010 рр. відбулося зниження динаміки капітальних інвестицій в економіку країни в абсолютному вираженні, а частка інвестицій в основний капітал за цей період скоротилася до рівня 2002 р. І хоча в 2011 р. загальний обсяг інвестицій становив 259 932 млн грн проти 189 061 млн грн у 2010 р., частка інвестицій в основний капітал промисловості України дорівнювала 36,2 % проти 38,9 % у 2010 р. Галузева структура інвестицій за 2011 р. в основний капітал промисловості також не була оптимальною: у розрізі видів промисловості ці цифри ще нижчі (рис. 1). Недостатньо інвестується сільське господарство — 7,1 % у 2010 р. та 7,6 % у 2011 р. обсягу всіх інвестицій.

Поліпшити ситуацію у напрямі підвищення ефективності інвестування промислового виробництва може належний розвиток ДПП, що сприятиме насамперед успішності проведення регіональної промислової політики.

<sup>7</sup> Концепція Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011—2015 роки : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 1900-р.



*Джерело:* Статистичний щорічник України за 2011 р. / за ред. О. Г. Осауленка. — К. : Держстат ; Август Трейд, 2012. — С. 206, 208.

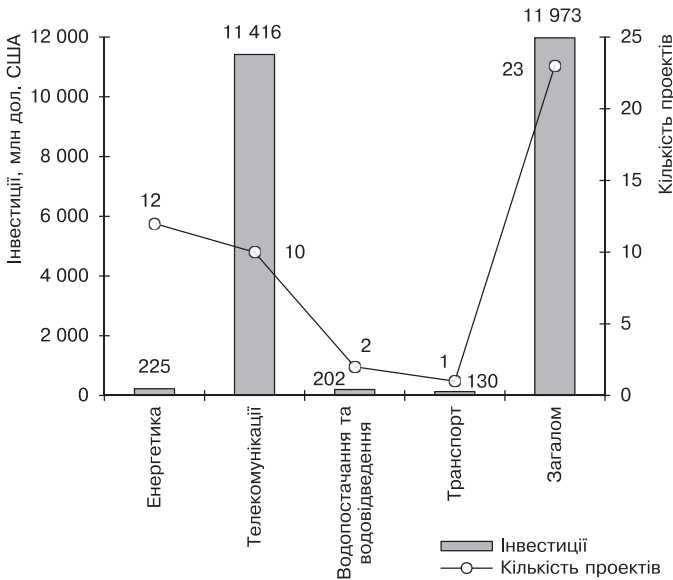
**Рис. 1. Динаміка частки інвестицій в основний капітал промисловості за видами економічної діяльності у загальному обсязі інвестицій, %**

Промислова політика є обов’язковим елементом державної участі в економічному розвитку будь-якої країни. У посткризовий період знову стала помітною її актуалізація у світі, що значною мірою визначається новими підходами на початку третього тисячоліття до проблем промисловості, яка опинилася в центрі конкурентної політики.

У вітчизняній економіці промислова політика була й залишається предметом активних дискусій, внаслідок чого багаторазово змінювалися методи її проведення, що мало неоднозначні результати. У цьому контексті механізм ДПП необхідно розглядати як складову системи заходів державного регулювання з метою реалізації промислової політики, стимулювання інноваційної активності, залучення інвестицій у розвиток інфраструктури й соціальну сферу при збереженні державного контролю над активами (такими як надра, об’єкти інфраструктури, підприємства, що мають велике соціальне або оборонне значення й т. ін.) і як спосіб перерозподілу державного ресурсу своїм громадянам через інвестиційні проекти. Отже, метою ДПП у промисловому комплексі країни є залучення приватного сектору й ефективне використання державних ресурсів, а також позабюджетного фінансування, інвестицій в основний і оборотний капітал приватних партнерів, що створюють державні активи та надають якісні державні послуги.



Серед форм реалізації державно-приватного партнерства в Україні, за даними Світового банку, найбільшого поширення набули: концесія, проекти “відокремлення активів”, проекти “зеленого поля”, контракти на управління та лізинг. Аналіз динаміки інвестицій у проекти ДПП свідчить про те, що його потенціал недостатньо використовується для розвитку національної економіки. Лише сфера телекомунікацій відзначається відносно систематичною реалізацією інвестиційних проектів протягом 1992—2011 рр. Загалом упродовж 2000—2011 рр. в Україні було реалізовано 23 проекти ДПП на загальну суму інвестицій 11 973 млн дол. США (рис. 2), з яких 10 — у сфері телекомунікацій обсягом 11 416 млн дол. США. Для порівняння: за даними Центру розвитку ДПП, на сьогодні у Росії діє 260 проектів ДПП загальною вартістю близько 7400 млрд руб.



Джерело: PPI Project Database. World Bank and PPIAF [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/explore/ppi>.

**Рис. 2. Реалізація проектів державно-приватного партнерства в Україні за 1990—2011 рр.**

Узагальнення практики впровадження ДПП в Україні дало змогу виявити перешкоди на шляху цього процесу: відсутність державної стратегії розвитку ДПП; несформованість відповідного інституційного середовища; неузгодженість діяльності органів влади у сфері залучення інвестицій; дефіцит бюджетних ресурсів для участі у спільних проектах з приватними компаніями; брак необхідних управлінських компетенцій та досвіду приватного партнера щодо діяльності в межах ДПП; нерозвинутий ринок довгострокових зобов’язань та

низький рівень кредитування реального сектору економіки; непрозорий механізм формування тарифів.

Слід зазначити, що механізми ДПП є базовою конструкцією залучення позабюджетних інвестицій у розвиток соціальної інфраструктури й виробництва на регіональному рівні. Однак через недостатню компетентність і низький ступінь готовності органи державного регіонального управління вкрай мало використовують механізм ДПП і здебільшого спираються на традиційні методи бюджетного фінансування капітальних вкладень в об'єкти суспільної інфраструктури.

Для усунення зазначених недоліків слід створити єдину систему управління проектами ДПП, до якої мають входити: досконала нормативно-правова база й відповідно сформоване інституційне середовище; розроблення механізмів фінансування різних сегментів взаємодії держави й приватного капіталу, зокрема надання державних гарантій, а також податкових пільг приватним інвесторам, що беруть участь у реалізації найважливіших проектів; забезпечення макроекономічної стабільності й стимулювання розвитку ринкового середовища; боротьба з проявами корупції в органах влади; оволодіння досвідом і знаннями для підготовки фахівців у державних структурах для роботи у сфері ДПП; належне документальне оформлення державної власності на об'єкти, передані в управління приватному капіталу; обґрунтований підхід під час розподілу ризиків між учасниками проекту ДПП; проведення державної експертизи документації, що надається потенційними приватними партнерами, на предмет її відповідності реальній ситуації з метою запобігання шахрайству щодо державних коштів або неправильному оцінюванню попиту й очікуваних витрат.

Метою застосування ДПП у секторах інфраструктури має бути формування ринку проектів ДПП відповідно галузевих і регіональних стратегій розвитку, основним механізмом реалізації яких буде проведення тендерів на укладання контрактів ДПП та їх подальше виконання. Відповідальними за організацію проектів ДПП повинні стати органи державного й регіонального управління. Під час підготовки проектів органам влади слід не тільки вирішувати питання процедури проведення конкурсу й визначати критерії вибору переможця, а й створювати підсистему забезпечення управління ризиками проекту в частині власних зобов'язань за контрактом. Необхідно готувати й приймати обґрунтовані рішення щодо формування змісту контракту, який не завжди буває типовим, організувати довгострокове економічне регулювання проекту, формувати механізми участі бюджету. Для ефективнішого контролю потрібно забезпечити належну прозорість фінансової діяльності приватних компаній і побудувати систему моніторингу виконання ними умов укладених договорів, включаючи контроль реалізації погодженої виробничої або затвердженої інвестиційної програми.

Розв'язання проблеми розвитку партнерства у світовому професійному співтоваристві пов'язують зі створенням системи стандартів, ключовими в якій є стандарти оцінювання ефективності у вигляді *Value for Money*. Цей підхід розширює традиційні положення й потребує модифікації інструментальних засобів оцінювання ефективності проектів ДПП у напрямі регулярного й різноманітного аналітичного діалогу користувача — державного замовника, пошуку й оцінювання ним можливих рішень у відносинах з приватним сектором, включаючи корегування параметрів і умов партнерства аж до зміни форм взаємодії і закриття проекту. Для України характерною є й та обставина, що в процесі реалізації проектів ДПП необхідно проводити відповідні інституціональні перетворення. Результат цієї діяльності формується шляхом публічних процедур і визначає виникнення інтересу до проекту з боку інвесторів та кредиторів, таким чином створюючи конкуренцію. Законодавство щодо дії окремого державно-приватного партнерства повинно встановлювати чітку юридичну позицію стосовно питань власності, структури оподаткування й регулювання потенційних конфліктів інтересів, визначати прийнятну структуру для взяття на себе органами державної влади пов'язаних з ризиком зобов'язань.

Як показує практика, розроблення й упровадження правової структури — найважливіша умова для мотивації бізнесу щодо входження в окреме державно-приватне партнерство. На думку експертів, успіх такого проекту на 70 % залежить від якості підготовки проекту на початкових стадіях.

Водночас приватний сектор здебільшого (в міру можливості) прагне перекласти максимальну кількість ризиків на державу, підвищуючи таким чином її потенційну вразливість у випадку провалу проекту. Тому необхідно приділяти велику увагу навчання державних службовців методів ведення переговорів з приватними партнерами при складанні юридично грамотних, збалансованих контрактів ДПП. Нестача в державному апараті кваліфікованих фахівців з питань розроблення, підготовки, фінансування та реалізації проектів ДПП спричиняє надмірні витрати приватного сектору на участь у тендерах, ризики і затримки. Отже, обидві сторони на таких переговорах повинні демонструвати високу компетентність для підготовки об'єктивних і надійних угод.

Найважливішою складовою формування системи фінансового забезпечення інвестиційного проекту є вибір моделі фінансування. На сьогодні для більшості проектів ДПП застосовується модель співфінансування, що передбачає спільне використання державних коштів і коштів приватного партнера. В умовах дефіциту державного бюджету участь приватного партнера у співфінансуванні проектів може бути більшою мірою спрямована на отримання державних гарантій, що забезпечують одержання позикових коштів приватним інвестором за мінімальною ціною.

Активізація державного регулювання, яка поєднується зі скороченням прямої участі держави у виконанні НДДКР, — закономірний процес, загальна

тенденція, характерна для всіх розвинутих країн. І надалі держава має вдосконалювати фінансові механізми, систему організації й управління, чіткіше розмежовуючи економічні уклади за принципом специфічності їхніх функцій, що відповідають загальнонаціональним інтересам.

Як свідчить досвід розвинутих країн, якісне зрушення в розвитку механізмів впливу на НДДКР полягає в тому, що держава дедалі більше стає не просто власником замовленої на бюджетні кошти технології або головним виконавцем робіт, а скоріше ініціатором організації науково-технологічних партнерств. Саме таке зрушення у функціях держави, її науково-технологічній політиці дає змогу при істотному скороченні частки державних витрат на НДДКР отримувати більший економічний ефект, забезпечуючи значний стрибок у технологічному розвитку. У більшості випадків держава повинна виконувати завдання щодо поширення, комерціалізації важливої технології шляхом формування відповідної системи. Бізнес бере на себе зобов'язання мінімізувати витрати держави за рахунок комерційного використання створеної інфраструктури.

ДПП має потужний потенціал для підвищення ефективності та можливої економії за рахунок залучення приватного сектору до реалізації проектів у сфері науково-технологічної та інноваційної діяльності. При цьому для досягнення кращого співвідношення ціна/якість порівняно з традиційним капіталом приватні вигоди повинні бути достатніми для запобігання додатковим витратам на фінансування приватного використання процентних ставок та операційних витрат. З огляду на фактор ефективної конкуренції, розподілу ризиків і контрактну систему взаємовідносин, ДПП може мотивувати приватний бізнес до скорочення життєвого циклу витрат за рахунок вищих технічних стандартів виробництва, своєчасного технологічного обслуговування, вкладання інвестицій в ефективні технології.

Подальше посилення ролі програмування сфери НДДКР й усіх його результатів у національній економіці України повинно проявлятися в: консолідації фінансових засобів у програмних фондах; розширенні цілей, закладених у програмах; удосконалюванні програмного управління, що поєднає зусилля всіх виконавців, найчастіше зовнішніх; зміцненні матеріально-технічного, інформаційного й іншого забезпечення; безперервності експертного аналізу й оцінювання робіт; інтеграції програм, а не лише кооперуванні виконавців. Слід звернути увагу на специфіку ДПП в інноваційній сфері, яка відрізняє його від партнерств, що реалізують інвестиційні проекти: під час реалізації науково-технологічних проектів важливим аспектом є передконкурентна стадія НДДКР і наступна конкурентна стадія комерціалізації розроблених у результаті проведення цих НДДКР технологій. За налагоджених форм державно-приватного партнерства, наявності усталених форм залучення бізнесу для вирішення національних проблем, як, наприклад, у Японії при реалізації програм

комп'ютерів п'ятого покоління, держава може мобілізувати приватний сектор на розв'язання національних проблем при формуванні макротехнологій.

Негайного вирішення потребують питання щодо необхідності втручання держави в інноваційні процеси з метою створення в приватному секторі стимулів до інновацій, які сьогодні слабко генеруються наявним інституційним середовищем, що характеризується відсутністю ефективних інструментів розвитку. При цьому слід не лише звертати увагу на здійснення загальних інституційних реформ, необхідних для їх виходу на нові ринки, а й сприяти зменшенню прямих витрат компаній, зниженню ризиків, пов'язаних з реалізацією нових технологічних проектів.

Державні програми, орієнтовані тільки на використання бюджетних коштів, не дають змоги органам влади здійснювати масштабні, стратегічні проекти, що становлять основу конкурентоспроможності країни. Забезпечення високих і стійких темпів розвитку, досягнення стратегічних цілей державної влади неможливі без зацікавленості державних, регіональних та муніципальних органів влади у партнерстві з представниками приватного бізнесу.

Сьогодні в Україні спроби створити ефективні майданчики для взаємодії держави та бізнесу мають досить млявий і непослідовний характер. Тому необхідно не лише обґрунтувати передумови застосування нових інструментів, а й довести на практиці, що саме вони повинні комплексно використовуватися, й показати, яким чином взаємодітимуть різні органи виконавчої влади, а також держава й бізнес при їх застосуванні. Найефективнішим інструментом у таких випадках є державно-приватне партнерство.

Враховуючи методологічний апарат та накопичений досвід кращих зарубіжних практик, в Україні потрібно якнайшвидше активізувати процес реалізації принципів ефективного партнерства держави й бізнесу, особливо в частині чіткого розподілу фінансової та управлінської відповідальності за реалізацію проектів ДПП у системі органів влади; застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості щодо аналізу й оцінювання можливостей потенційних приватних партнерів; впровадження єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні й управлінні проектами ДПП.

Необхідно також знизити ризики організацій корпоративного сектору економіки при залученні їх у довгострокові проекти реструктуризації реального сектору, пов'язані з технологічною модернізацією, стимулюючи до формування активних стратегій технологічного розвитку. Ефективні результати в цьому напрямі можуть бути досягнуті тільки при чіткій координації різних заходів державного регулювання — від тарифної сітки ринку до прямої фінансової підтримки науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт та фінансування технологічної модернізації.

Представники державного й приватного секторів економіки повинні бути партнерами на всіх етапах інноваційного процесу: ухвалення рішення щодо

проведення досліджень; підготовки документації для участі в конкурсі; фінансування досліджень і розробок; проведення досліджень; управління проектом і комерціалізації його результатів.

Стратегічні напрями формування системи управління розвитком ДПП в Україні мають реалізовуватися на макро-, мезо- та мікрорівнях і включати: забезпечення інституційного середовища партнерства й усунення суперечностей і недоліків нормативно-правової бази; створення галузевої та регіональної мережі центрів сприяння розвитку ДПП; розроблення методичного забезпечення реалізації проектів; упровадження програмно-проектного фінансування у середньостроковому державному бюджетному плануванні.

Для успішного розвитку цього процесу необхідно прискорити розроблення системи методологічних й організаційно-методичних документів щодо алгоритмів реалізації проектів ДПП, насамперед їхнього фінансового забезпечення, створити взаємоузгоджену законодавчо-нормативну базу, що регулює процес фінансування й здійснення проектів ДПП.

Таким чином, найважливішими напрямами розвитку взаємодії держави й бізнесу під час реалізації державно-приватного партнерства є: створення цілісної системи інститутів розвитку; впровадження системи нових форм організації й фінансування інвестиційних проектів; розроблення чітких, законодавчо закріплених процедур відбору інвестиційних проектів ДПП і контролю їх реалізації.