

УДК 334.021

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ВЕКТОР
ИНТЕНСИВНОГО РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ****Филипишин И. В.**, д.е.н., доцент, доцент кафедры учета и аудита, ГВУЗ «ПГТУ»**Филипишин И.В. Государственно-частное партнерство как вектор интенсивного развития транспортной инфраструктуры.**

В статье охарактеризовано текущее состояние транспортной инфраструктуры Украины, в результате чего сделан вывод о необходимости ее модернизации и расширения, для чего требуется значительный объем финансовых ресурсов. Целью статьи обозначено развитие методологии применения механизма государственно-частного партнерства для повышения эффективности реализации транспортных инфраструктурных проектов. Обосновано, что применение механизма государственно-частного партнерства для решения проблем инфраструктуры позволит значительно расширить ее потенциал. Рассмотрены условия его применения, преимущества и недостатки взаимодействия государства и бизнеса, ограничения, налагаемые отраслью на его использование. Проведена структуризация процесса принятия решения о степени участия заинтересованных сторон в проектах государственно-частного партнерства в инфраструктуре. В результате исследования сделан вывод о том, что государственно-частное партнерство будет эффективным механизмом возрождения и модернизации транспортной инфраструктуры Украины при соблюдении таких условий: если требуется значительный объем финансирования при существенных рисках реализации проектов; у частных инвесторов присутствует опыт подобного сотрудничества; общественные блага, получаемые в результате проекта, будут иметь долгосрочную перспективу, а денежные потоки позволят окупить осуществляемые затраты по проекту; существует возможность контролировать и регулировать соблюдение общественных интересов при реализации проекта. Кроме того, обоснована необходимость применения восходящего подхода к развитию структуры сотрудничества государства и частных инвесторов, предоставляя последним больше полномочий и возможностей, что позволит расширить потенциал государственно-частного партнерства и его результативность, заложить стабильную основу для интенсивного развития транспортной инфраструктуры.

Filipishin I. Public-private partnerships as a vector of intensive development of transport infrastructure.

The article characterized the current state of the transport infrastructure in Ukraine, resulting in the conclusion about the necessity of modernization and expansion, which requires a significant amount of financial resources. The purpose of the article indicated the development of methodology for the application of public-private partnerships to improve the effectiveness of the implementation of transport infrastructure projects. It is proved that the use of public-private partnership to address infrastructure problems will greatly expand its potential. The conditions for its application, advantages and disadvantages of interaction between government and business, the restrictions imposed by the industry to use it. Held structuring decisions about the degree of participation of stakeholders in public- private partnerships in infrastructure. The study concluded that the public-private partnership will be an effective mechanism for the revival and modernization of the transport infrastructure of Ukraine subject to such conditions, if required a significant amount of funding, with significant risk of project implementation; private investors present experience of such cooperation; public benefits resulting from the project will have a long-term, and cash flows allow recoup ongoing costs of the project; it is possible to control and regulate the public interest in

the project. In addition, the necessity of a bottom-up approach to development co-operation structures of the state and private investors, providing more power and the latest features that will enhance the potential of public-private partnership and its productivity, to lay a stable foundation for the intensive development of transport infrastructure.

Філіпішин І.В. Державно-приватне партнерство як вектор інтенсивного розвитку транспортної інфраструктури. У статті охарактеризовано поточний стан транспортної інфраструктури України, в результаті чого зроблено висновок про необхідність її модернізації та розширення, для чого потрібно значний обсяг фінансових ресурсів. Метою статті позначено розвиток методології застосування механізму державно-приватного партнерства для підвищення ефективності реалізації транспортних інфраструктурних проєктів. Обґрунтовано, що застосування механізму державно-приватного партнерства для вирішення проблем інфраструктури дозволить значно розширити її потенціал. Розглянуто умови його застосування, переваги і недоліки взаємодії держави і бізнесу, обмеження, що накладаються галуззю на його використання. Проведена структуризація процесу прийняття рішення про ступінь участі зацікавлених сторін у проєктах державно-приватного партнерства в інфраструктурі. У результаті дослідження зроблено висновок про те, що державно-приватне партнерство буде ефективним механізмом відродження та модернізації транспортної інфраструктури України при дотриманні таких умов: якщо потрібен значний обсяг фінансування при істотних ризиках реалізації проєктів; у приватних інвесторів присутній досвід подібного співробітництва; суспільні блага, що будуть одержані в результаті проєкту, матимуть довгострокову перспективу, а грошові потоки дозволять окупили витрати за проєктом; існує можливість контролювати і регулювати дотримання громадських інтересів при реалізації проєкту. Крім того, обґрунтована необхідність застосування висхідного підходу до розвитку структури співпраці держави і приватних інвесторів, надаючи останнім більше повноважень і можливостей, що дозволить розширити потенціал державно-приватного партнерства і його результативність, закласти стабільну основу для інтенсивного розвитку транспортної інфраструктури.

Постановка проблеми. Состояние транспортной инфраструктуры Украины на протяжении длительного времени характеризуется несоответствием потребностям народного хозяйства, как по качеству, так и количественным параметрам, вследствие недостаточного финансирования и невысокого уровня инвестиционной активности со стороны частного капитала, существования неэффективной системы регулирования, высокой степени износа активов (до 70%). При этом именно инфраструктура является одним из определяющих факторов конкурентоспособности экономики страны в целом и регионов в частности. Однако по данным Всемирного экономического форума в 2011 г. по качеству инфраструктуры Украины находилась на 71 месте в рейтинге из 142 стран, причем по качеству автомобильных дорог – на 138, железнодорожной инфраструктуры – 27, портовой – 96, а воздушных перевозок – 101 [1]. Анализ эффективности логистики в Украине, то по сравнению со странами-соседами, также продемонстрировал негативную тенденцию развития транспортного сектора: в рейтинге оценки транспортной и логистической инфраструктуры Польша занимает 30 место, Словакия – 38, Венгрия – 52, Румыния – 59, Россия – 94, Украина – 102 [1]. Такое неутешительное положение отечественной инфраструктуры во многом связано с отсутствием мощного притока инвестиций в транспортный сектор, о чем свидетельствуют данные Государственной службы статистики Украины о динамике объемов капитальных инвестиций в отрасль [2]. Таким образом, можно констатировать, что транспортная инфраструктура Украины требует системных решений, связанных с организацией и реализацией инвестиционных проєктов, которые станут основой интенсивного развития отрасли.

Проблема стимулирования инвестиционной активности в транспортном секторе напрямую связана с финансированием инфраструктурных проєктов. Однако потенциал государства в данной сфере явно недостаточен. В связи с этим актуальным становится задача

привлечения частного финансирования в отрасль с помощью оправдавшего себя во многих странах механизма государственно-частного партнерства (ГЧП), который позволит реализовать необходимые инфраструктурные проекты, частично сняв бремя их финансирования с государства, распределив риски между участниками в соответствие с возможностями управления ними, привнеся в отрасль лучшие практики практического взаимодействия между государством и бизнесом для решения стратегических задач реформирования важных секторов экономики страны.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследованием теоретических основ применения механизма государственно-частного партнерства в Украине посвящены работы таких ученых, как Запатрина И.В. [3], Проданова Л.В. [4], Павлюк К.В. [5], Федулова Л.И. [6]. Проблемы развития транспортной структуры и реализации инфраструктурных проектов с использованием инструментария государственно-частного партнерства занимаются Авксентьев М.Ю. [7], Полянская Н.А. [8], Вдовенко Ю.С. [9].

Цель статьи. При этом уточнения и дополнения требуют методологические аспекты применения механизма государственно-частного партнерства для повышения эффективности реализации транспортных инфраструктурных проектов, что и является целью данной статьи.

Изложение результатов исследования. Конкуренция за финансовые ресурсы государства в кризисных условиях довольно высока, что требует новых подходов и направлений эффективного его использования. И именно государственно-частное партнерство, разнообразие его форм и инструментов может удовлетворить существующие потребности развития транспортной инфраструктуры Украины.

Финансово-экономический кризис, активно протекавший в 2008-2011 гг., привел к возобновлению интереса к государственно-частному партнерству у правительств многих развитых и развивающихся стран, поскольку дефицит финансирования не позволял им самостоятельно реализовывать стратегически важные инфраструктурные проекты, в том числе и в сфере транспорта. Однако кроме финансовых проблем, механизм ГЧП остается предпочтительным способом инвестирования в инфраструктуру по следующим причинам:

- государственно-частное партнерство является способом использования инновационных технологий частного сектора, связанных как с производственно-финансовыми новациями, так и управленческими;
- регулирование и контроль со стороны государства стимулирует частный сектор придерживаться рамок бюджетов проектов и сроков их реализации;
- в договорах ГЧП существенным является фактор обеспечения или гарантирования государством определенных денежных потоков для частного сектора;
- государственно-частное партнерство расширяет пространственные границы привлечения инвестиций, поскольку подразумевает сотрудничество не только внутри страны, а и с привлечением крупных иностранных партнеров для реализации масштабных проектов;
- получение опыта работы в частном секторе позволяет использовать его в разгосударствлении иных отраслей, эффективность деятельности которых в госсекторе ставится под сомнение;
- обмен возможностями государственного и частного сектора позволяет эффективнее решать поставленные задачи за счет использования потенциала обеих сторон при одновременном снижении негативного влияния, как госконтроля и регулирования, так и сугубо частных интересов инвесторов;
- государственно-частное партнерство при успешном его применении позволяет в долгосрочном периоде увеличить соотношение стоимости-качества проекта за счет оптимального распределения риска и структуризации проекта.

Однако недостатки государственно-частного партнерства по результатам исследования компании PricewaterHouse также являются достаточно весомыми. В первую очередь, необходимо иметь качественную информационную базу принятия решения об эффективности и направлениях сотрудничества с частным сектором, который должен

обладать опытом работы в соответствующих отраслях и проектах. Что касается рисков проекта, то не всегда имеется возможность оптимально передать их той стороне проекта, которая справится с ними наиболее успешно. При передаче части ответственности, рисков, функций частным инвесторам государство теряет полноту контроля реализации проекта и дальнейшей эксплуатации объекта инфраструктуры. Хотя, данный недостаток должен компенсироваться системой противовесов и регуляторов, отражаемых в договорах, сопровождающих проекты ГЧП. Проблемы могут быть связаны и с финансированием проектов: несмотря на расширение возможностей финансового обеспечения проекта, оно может стать более дорогим за счет привлечения частным инвестором ресурсов со стороны в виде займов и акционерного капитала. Кроме того, сложности могут возникнуть и с организационной точки зрения – конкурсы по выбору частных партнеров могут стать достаточно длительными и дорогостоящими процедурами, а управление государственно-частным партнерством – иметь негибкие и громоздкие структуры [10].



Рис. 1. Схема принятия решения о сочетании государственного и частного влияния в инфраструктурных проектах [11].

Осознавая важность и практическую ценность привлечения частного капитала в транспортную отрасль страны необходимо сконцентрироваться не столько на данном процессе, сколько на поиске оптимальных способов взаимодействия частного и государственного секторов в проектах для максимизации эффективности такого партнерства.

Практика показывает, что большинство инфраструктурных проектов состоят из пяти элементов – проектирование, строительство, сервисные услуги, эксплуатационное обслуживание и финансирование. При проектировании ответственность за его результаты будет совместной, поскольку даже в случаях выполнения проектных работ инвестором на государственных органах будет лежать функция экспертизы проекта, его оценки, выбора между несколькими вариантами. При этом многие инфраструктурные проекты несут

существенные экологические риски, поэтому на данном этапе эффективным будет качественное регулирование и сопровождение проектной деятельности государственным партнером. Распределение полномочий и функций сторон проекта ГЧП при строительстве объекта инфраструктуры обусловлено типом сотрудничества (концессия, «greenfield»-проекты, отчуждение активов, аренда и управление) и формой партнерства (контракт на управление, контракт аренды, договора вида ROT, RLT, BROT, BOT, BOO, BLT). Теоретически, любой из элементов ГЧП и связанные с ним риски могут быть отнесены к государственному или частному сектору. И именно форма этого распределения определяет структуру и эффективность партнерства. Последовательность шагов по выбору желаемой структуры проекта государственно-частного партнерства представлена на рис. 1. Представленные на рисунке три шага (определение государственных структур, участвующих в проекте, целей и задач проекта, ответственных сторон по каждому проекту) должно дать оптимальную структуру для любого инфраструктурного проекта. При этом должны быть даны ответы на вопросы: каковы полномочия органов власти и частных инвесторов, что необходимо сделать для достижения поставленных целей, кто из участников проекта может выполнить поставленные задачи лучше всего. В табл. 1 отражена комплексная карта для модернизации инфраструктуры с помощью механизма государственно-частного партнерства.

Различия условий, при которых те или иных мероприятия по реализации проекта будут распределяться между государственным и частным партнером, обуславливаются также основными ролями, выполняемыми каждым из участников ГЧП. По результатам исследований и опыта применения данного механизма, специалисты Азиатского банка развития выделили перечень ролей, характерных для государственного и частного сектора в совместно реализуемых инфраструктурных проектах[12].

Для государственного партнера:

- формирование политики государственно-частного партнерства, которая будет включать определение целей, задач, направлений, форм взаимодействия;
- обеспечение прозрачности и честности конкурсных процедур;
- идентификация и анализ рисков;
- анализ эффективности сотрудничества с позиции затраты/результаты, выбор наиболее гибких и инновационных подходов к решению поставленных задач;
- установление и контроль выполнения стандартов безопасности и защиты окружающей среды;
- создание системы мониторинга и регулирования хода реализации проекта
- обеспечение достижения параметров «стоимость-качество» проекта;
- формирование тарифной политики, удовлетворяющей интересам и частного партнера, и пользователей проекта;
- обеспечение соответствующей нормативно-правовой базы и реализация регулирующих функций;
- защита общественных интересов и отражение общественного мнения в ходе реализации проекта;
- формирование эффективной системы сбора и рассмотрения предложений частных инвесторов.

Для частного инвестора:

- предложение и обеспечение реализации коммерчески эффективных решений для оказания помощи правительству и достижения собственных целей;
- обеспечение максимальной производительности и результативности деятельности по проекту;
- всесторонняя экспертиза проектов и определение спектра инновационных решений для его реализации;
- обеспечение доступа к частному финансированию;
- формирование денежного потока, достаточного для покрытия затрат инвесторов и получения желаемой нормы прибыли.

Таблица 1 - Структура комплексной карты инфраструктурной модернизации с помощью механизма государственно-частного партнерства [11]

<i>Шаги</i>	<i>Направления</i>	<i>Ключевые вопросы</i>	<i>Аспекты участия частного сектора в проектах ГЧП в инфраструктуре</i>
Выбор государственного органа для участия в проектах ГЧП	Законодательное поле	Каково правовое поле относительно привлечения частного финансирования в инфраструктурные проекты	Отсутствие необходимой законодательной и нормативной среды сдерживает усилия по расширению участия частного сектора в развитии инфраструктуры
	Политическая среда	Существуют ли политические ограничения, затрудняющие использование различных форм ГЧП	Ограниченность типа и уровня ответственности и прав, которые могут быть выделены частным инвесторам
Определение целей и задач проекта	Скорость	Как быстро могут быть созданы необходимые инфраструктурные объекты	Как правило, проекты, полностью реализуемые в госсекторе, имеют более короткие циклы закупок, а проекты ГЧП чаще вписываются во временные рамки окончания работ
	Эффективность	Каков наиболее эффективный способ создания и обслуживания объектов инфраструктуры	Оптимально структурированные проекты дают наименьшую стоимость жизненного цикла
	Инновации	Существует ли возможность использовать инновационный потенциал частных инвесторов	Чем гибче характер технологических решений в рамках проекта, тем больше возможностей использовать инновационный потенциал частного сектора
	Уровень определенности	Будут ли устойчивыми те инновации, которые используются в инфраструктурном проекте	Чем больше неопределенность объема и масштаба проекта, тем более эффективным является объединение традиционных закупочных процедур и ГЧП
Выбор лучшего исполнителя и хозяина для каждого компонента проекта	Финансирование	Кто будет принимать участие в финансировании проекта	Налоговая политика может либо расширить, либо ограничить возможности использования форм ГЧП
	Возможности	Каковы возможности инициатора проекта осуществить его или управлять ним. Как рынок отреагирует на реализацию проекта	Государственный сектор должен создать институциональный потенциал для регулирования сложных контрактных взаимоотношений с частным сектором
	Риск	Каковы риски проекта, как они должны быть распределены.	Оптимальное распределение рисков имеет решающее значение для успешного партнерства

Однако, учитывая многие преимущества использования механизма государственно-частного партнерства для преодоления инфраструктурных проблем, стоит отметить, что данный подход не всегда будет достойной альтернативой обычным тендерным процедурам, когда путем многокритериального отбора выбирается подрядчик, готовый взять на себя работы по проекту. Государственно-частное партнерство будет эффективно в следующих случаях:

1) существует необходимость реализовать масштабную инвестиционную программу по модернизации инфраструктуры, состоящую из одного крупного или серии небольших проектов, что потребует значительных объемов финансирования, оптимального распределения рисков, связанных со строительством и ресурсным обеспечением;

2) лучшим вариантом по соотношению «цена – качество» будет сотрудничество с частным сектором, имеющим опыт и возможности реализовать конкретный проект;

3) общественные блага, которые планируется получать от реализации проекта должны иметь долгосрочную перспективу, что обеспечит целесообразность проекта, его эффективность с точки зрения осуществленных частным сектором затрат и получаемых обоюдных выгод, распределяемых в соответствии с договором ГЧП;

4) стоимость проекта должна быть гораздо масштабнее, чем затраты на проведение конкурсов и организацию всех процедур, сопутствующих государственно-частному партнерству;

5) существует возможность соблюдения общественных интересов в условиях партнерства государства и бизнеса – прозрачность, открытость, подотчетность, доступ общественности, соблюдение прав потребителей.

Выводы. В условиях недостатка финансирования развития транспортной инфраструктуры страны, правительство Украины вынуждено обращаться к новым механизмам обеспечения потребностей транспортного сектора, одним из которых является государственно-частное партнерство, которое позволяет переложить часть бремени реализации необходимых проектов на частных инвесторов, обладающих необходимыми ресурсными возможностями и опытом деятельности в данной отрасли. Зачастую, с целью сохранения контроля, государство начинает сотрудничество с частными партнерами с договоров аренды объектов инфраструктуры, что существенно тормозит процесс интенсивных преобразований, поскольку не дает возможности инвестору полноценно ощутить себя стороной, принимающей стратегически важные решения. Применяя же восходящий подход к развитию структуры сотрудничества, предоставляя частным партнерам больше полномочий и возможностей, госсектор может обеспечить реализацию наиболее эффективного варианта государственно-частного партнерства, что расширит его потенциал и повысит результативность процессов совершенствования транспортной инфраструктуры страны, позволит заложить стабильную основу для ее интенсивного развития.

Список использованных источников:

1. Состояние транспортной инфраструктуры тормозит экономический рост [Электронный ресурс] // Проект фонда «Эффективное управление». – Режим доступа: http://competitiveukraine.org/events/issledovaniya/sostoyanie_transportnoy_infrastruktury_tormozit_ekonomicheskiiy_rost.html

2. Статистическая информация. Инвестиции и основные средства // Государственная служба статистики Украины. – Режим доступа: <http://ukrstat.gov.ua/>

3. Запатрина И. В. Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. – К.: Изд. Центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.

4. Проданова Л. В. Державно-приватне партнерство: сутність і форми / Л.В. Проданова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekon/2009>

5. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10-19.

6. Технологічний імператив стратегії соціально-економічного розвитку України: монографія / Л. І. Федулова, Ю. М. Бажал, В. Л. Осецький [та ін.]; за ред. Л. І. Федулової ; НАН України. Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2011. – 656 с.

7. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм залучення інвестицій в інфраструктурні галузі України [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / М.Ю. Авксентьев. – К., 2010. – 20 с.

8. Полянська Н.О. Управління державно-приватним партнерством на ринку авіаційних перевезень [Текст]: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)» / Н.О. Полянська. – К., 2009. – 20 с.

9. Вдовенко Ю.С. Приватно-державне партнерство в автодорожній сфері: [монографія] / Ю.С. Вдовенко. – Чернігів: ЧТДУ, 2009. – 198 с.

10. Building New Europe's Infrastructure. Public Private Partnerships in Central and Eastern Europe [Електронний документ] // The PricewaterhouseCoopers, 2008. – Режим доступу: http://www.pwc.com/en_GX/gx/engineering-construction/assets/building-new-europe-infrastructure.pdf

11. Partnering for value. Structuring effective public-private partnerships for infrastructure [Електронний документ] // A Deloitte Research study, 2010. – Режим доступу: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-partnering-value-08082013.pdf>

12. Руководство по партнерству государственного и частного секторов [Электронный документ]. – Азиатский банк развития, 2008. – 122 с. – Режим доступа: <http://www.adb.org/sites/default/files/Public-Private-Partnership-ru.pdf>

Ключевые слова: транспорт, инфраструктура, государственно-частное партнерство, механизм, структура.

Ключові слова: транспорт, інфраструктура, державно-приватне партнерство, механізм, структура.

Keywords: transportation, infrastructure, public-private partnership, mechanism, structure.