

РОЛЬ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ

THE ROLE OF PARTNERSHIP IN REGION'S INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

У статті розглянуто роль партнерських відносин у забезпеченні розвитку інфраструктури регіону. Вивчено наявний досвід та перспективи підвищення ефективності державно-приватного партнерства у сфері розвитку транспортної інфраструктури. Проаналізовано форми ДПП у сфері транспортної інфраструктури. Визначено ряд стратегічних завдань розвитку безпосередньо автодорожньої інфраструктури. Розглянуто переваги окремих моделей державно-приватного партнерства у реалізації проектів автодорожньої інфраструктури регіону. Зокрема, досліджено проекти на основі «життєвого циклу», які, як правило, побудовані за моделлю DBFO («проекування – будівництво – фінансування – експлуатація»), проекти за моделлю DBB («проекування – конкурс – будівництво»). Визначено, що в сучасних умовах актуальною і перспективною моделлю для створення державних об'єктів безкоштовної транспортної інфраструктури є модель DBFO («проекування – будівництво – фінансування – експлуатація») із залученням приватного фінансування, що нині є найбільш широко застосовуваним різновидом концесії. Здійснено порівняльний аналіз реалізації проектів за традиційною схемою та у форматі ДПП.

Окремо визначено особливості застосування державно-приватного партнерства в сфері транспортних послуг та у сфері будівництва доріг. Відзначено, що наведена модель ДПП у сфері будівництва доріг дозволяє як удосконалювати законодавство і стандарти державно-приватного партнерства у транспортній сфері, так і активно залучати громадські організації до обслуговування проектів та вдосконалення механізмів управління транспортною інфраструктурою.

Ключові слова: інфраструктура, державно-приватне партнерство (ДПП), транспортна інфраструктура, автодорожня інфраструктура, угоди концесії.

Постановка проблеми. У зв'язку з розвитком економічної регіоналізації, відповідно, децентралізації регіонів багато комплексних регіональних проблем зосередили в собі завдання модернізації інфраструктури, від вирішення яких значною мірою залежить вдосконалення регіональної організації господарства.

На сьогоднішній день подолання слабкого інфраструктурного розвитку регіонів є важливим аспектом не тільки для окремої території, але й для всієї соціально-економічної системи національного господарства. Однією з проблем, які обмежують розвиток регіону, є недостатній рівень розвитку транспортної інфраструктури. Слід зазначити, що, за даними Світового економічного форуму (WEF), Україна за якістю доріг зайняла 134-е місце серед 138 можливих (2016 – 2017) [1]. У звіті Global Competitiveness Report 2016 – 2017 за рівнем розвитку дорожньої інфраструктури Україна отримала оцінку 2,4 балу з 7 можливих [2]. Впровадження в практику регіонів України закордонного досвіду прогресивних механізмів реалізації на основі державно-приватного партнерства інвестиційних проектів з будівництва автомобільних доріг, експлуатація яких здійснюється на безкоштовній основі, сприятиме прискоренню розвитку і вдосконалення державної дорожньої мережі, зниженню навантаження на державний, регіональні та місцеві бюджети, підвищенню України в світових рейтингах.

Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій. Проблема, пов'язані із застосуванням ефективних механізмів державно-приватного партнерства, присвячено роботи таких учених, як В. Варнавський, В. Гесць, І. Запатріна, П. Захарченко, Ю. Зворикіна, В. Кондратьєв, Т. Лебеда, А. Сошовський, О. Пильтяй та інші. Проблеми стану дорожнього господарства та розвитку транспортної інфраструктури України розглядалися у статтях таких учених, як В. М. Бабаєв, Л. О. Бакаєв, А. О. Безуглий, В. В. Бондар, І. А. Дмитрієв, Л. Г. Зайончик, В. Г. Ільчук, Є. М. Сич, О. В. Собкевич, Л. Л. Сотниченко, Є. Пашенко, Д. К. Прейгер, В. П. Шинкаренко та інші. Особливості застосування різних форм ДПП у сфері розвитку транспортної інфраструктури вивчалися науковцями: Н. Бондарем, В. Букатіним, В. Персіановим, F. Bousquet, A. Fayard та іншими.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення ролі партнерських відносин у забезпеченні розвитку інфраструктури регіону, вивчення механізмів (форм реалізації) ДПП у транспортній інфраструктурі регіону.

Викладення основного матеріалу дослідження. Інфраструктура класично вважається обов'язковим компонентом будь-якої цілісної економічної системи, в тому числі регіональної. З одного боку, вона являє собою складову частину загального устрою економічного життя, що має допоміжний характер, і забезпечує сталий соціально-економічний розвиток регіону, а з другого, – визначає тактичні й стратегічні орієнтири розвитку різних видів економічної діяльності регіону.

Інфраструктура розглядається як соціально-економічний базис розвитку потенціалу регіональної економіки, а її складові інфраструктурні сектори – як свого роду матеріально-інституціональне середовище для розширеного відтворення відповідних підсистем регіону.

Транспортна інфраструктура поряд з іншими інфраструктурними галузями є важливим інструментом досягнення соціальних, економічних, зовнішньополітичних та інших цілей, впливає на підвищення якості життя населення. Транспортна інфраструктура – це система, що стрімко розвивається в сучасному суспільстві. Граючи ключову роль у реалізації пріоритетних національних проектів і вирішенні соціальних завдань, транспортна інфраструктура сприяє також активізації участі нашої країни в економічних процесах світового господарства. Збільшення та інтенсифікація взаємозв'язків у процесі функціонування транспортної інфраструктури вимагають впровадження принципів розвитку на основі застосування механізмів державно-приватного партнерства.

Одним із елементів регіональної транспортної інфраструктури є автодорожня інфраструктура, яка займає важливе місце в сталому економічному розвитку регіону і країни в цілому, підвищенні рівня життя населення, інтеграції автодорожньої мережі області в систему державних доріг і міжнародну транспортну систему [3]. Перспективи розвитку доріг регіонального значення безпосередньо пов'язані з реалізацією пріоритетних національних проектів у галузі освіти, охорони здоров'я та пріоритетних регіональних проектів.

Автомобільні дороги регіонального значення забезпечують міжрегіональні та міжрайонні автотранспортні зв'язки, під'їзди до міських і сільських поселень, сприяють підвищенню якості доріг в національному масштабі. Для якісного здійснення перевізного процесу недостатньо лише наявності автошляхів, необхідна розвинена автодорожня інфраструктура, яка відповідала б транспортним і вантажним потокам.

Головною метою розвитку автодорожньої інфраструктури є збалансування рівнів дорожньої забезпеченості регіонів країни з урахуванням особливостей їх територіальної організації. Для досягнення цієї мети необхідне вирішення таких стратегічних завдань:

1. Створення системи стратегічного планування, орієнтованої на досягнення цільових показників стану і розвитку автодорожньої інфраструктури і підвищення результативності діяльності державних та регіональних органів, які здійснюють управління дорожньо-транспортним комплексом.
2. Формування системи фінансування дорожнього господарства на основі програмно-цільового підходу та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.
3. Підвищення ефективності використання державного майна в дорожньо-транспортній сфері.
4. Удосконалення системи моніторингу стану і розвитку мережі автомобільних доріг, оцінювання ефективності управлінських рішень.
5. Впровадження системи контролю за реалізацією прийнятих рішень і досягнутими результатами.

Основною проблемою у розвитку державної та регіональної автодорожньої інфраструктури є невідповідність між рівнем розвитку економіки і якістю функціонування існуючої мережі автомобільних доріг. На сьогоднішній день існуюча мережа автомобільних доріг не відповідає за своїми параметрами соціально-економічним потребам і, в першу чергу, темпам розвитку автомобілізації.

Реалізація завдань з розвитку транспортної інфраструктури не може і не повинна цілком лежати на плечах держави. Перспективним механізмом залучення недержавних коштів є державно-приватне партнерство (ДПП), яке стало одним із головних інструментів державної інвестиційної політики в усьому світі. Практика свідчить про все більше поширення різних моделей ДПП у транспортних галузях, особливо при будівництві автомобільних доріг, великих тунелів і мостів, що забезпечують успішне виконання програм розвитку транспортних комплексів під контролем держави [3].

Застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) є особливо актуальним для сучасного етапу розвитку економіки. Державно-приватне партнерство являє собою збалансоване поєднання державного сектора з його регулюючою і захисною функціями і приватного сектора, що во-

лодіє ресурсами, управлінськими навиками і технологіями. Співпраця, як відомо, передбачає взаємний інтерес обох сторін угоди. В даному випадку держава домагається реалізації соціально спрямованих проектів, скорочуючи обсяг бюджетних коштів, витрачених на їх здійснення. А приватний сектор підвищує, таким чином, конкурентоспроможність бізнесу, отримує економічні вигоди в результаті здійснення партнерських проектів, збільшує якість і ефективність впровадження результатів наукових розробок, розширює можливості для здійснення інновацій.

В Законі України «Про державно-приватне партнерство» чітко відзначено сфери застосування державно-приватного партнерства, зокрема: будівництво, експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури. Також у чинному законодавстві відсутній виключний перелік форм реалізації державно-приватно партнерства. Формами здійснення державно-приватного партнерства можуть бути договори про концесію, спільну діяльність та інші договори [4].

Об'єктивно проаналізувати досвід розвитку форм ДПП в Україні практично неможливо, тому що відсутня офіційна інформація щодо ДПП. Загалом слід відзначити відсутність успішного досвіду проектів державно-приватного партнерства. Зазначимо, що першою спробою будівництва автомобільної дороги на засадах державно-приватного партнерства було укладення концесійного договору між Укравтодором та консорціумом «Концесійні транспортні магістралі» ще у 1999 р. (дорога Львів-Краковець). За умовами договору 60 % вартості дороги покладалось на приватний сектор, 40 % – на державний. Другою спробою було укладення концесійного договору у 2002 р. про будівництво дороги Львів – Броди, згідно з яким 79 % кошторисної вартості фінансувалось за рахунок концесіонера, 21 % – за рахунок Укравтодору. Проте внаслідок фактичного невиконання умов концесійних договорів обидва із зазначених договорів було розірвано у судовому порядку [5]. Розглядається реалізація проектів на засадах концесійного договору трас міжнародного сполучення Одеса-Рені та Харків-Дніпро. Однією з проблем реалізації концесійних угод у ДПП-проектах дорожньої сфери є відсутність західних інвесторів.

У розвинених країнах вже давно активно розвиваються моделі ефективних партнерських взаємовідносин держави і приватного бізнесу при створенні таких об'єктів, як будівництво, реконструкція автомобільних доріг. Ці відносини будуються на основі різних форм державно-приватного партнерства, з яких найбільш поширеними на практиці є концесії, які адаптуються відповідно до законодавства за умови безкоштовного користування дорогами. Одночасно вирішуються завдання економічного стимулювання організацій дорожньої індустрії, які беруть участь у таких проектах, спрямованих, зокрема, на поліпшення якості виконання робіт і впровадження інновацій. Це досягається завдяки довготривалості договорів, орієнтації договорів на постійне підтримання високих показників транспортно-експлуатаційного стану об'єктів транспортної інфраструктури. Сторонами державно-приватного партнерства, як правило, можуть бути орган державної влади будь-якого рівня і партнер-представник приватного бізнесу.

Довгострокові договори комплексного типу, орієнтовані на досягнення нормативних показників транспортно-експлуатаційного стану об'єкта договору, або комплексні довгострокові контракти можуть полягати у формах договору підядру або концесійної угоди.

Досвід зарубіжних країн показує, що проекти на основі «життєвого циклу», як правило, побудовані за моделлю DBFO («проекування – будівництво – фінансування – експлуатація»). При цьому оператор проекту не стягує плату з користувачів інфраструктурного об'єкта, а відшкодовує інвестиції за рахунок бюджетних коштів. Оплата з боку держави здійснюється рівними платежами в узгоджені сторонами терміни з урахуванням договірних вимог до експлуатації об'єкта ДПП [6].

Характерними властивостями «контрактів життєвого циклу» є такі:

- укладається на весь життєвий цикл об'єкта, включаючи етапи проектування будівництва (реконструкції) – утримання об'єкта. Типові терміни: 25-30 років при створенні нової автомагістралі, 10-15 років для проекту реконструкції та експлуатації автодороги;
- приватний партнер самостійно приймає всі проектні і технічні рішення, необхідні для виконання проекту, і несе всі технічні ризики і ризики проектних рішень. Державний партнер, як правило, інформований про всі рішення, але ніколи не бере на себе відповідальність за їх вибір;
- фінансування проекту здійснюється приватним партнером, в деяких випадках державна сторона співфінансує проект на етапі його створення;
- державний партнер здійснює платежі за проектом лише з моменту початку експлуатації об'єкта, що стимулює приватного партнера будувати об'єкт в більш стислі терміни. При цьому при-

ватний партнер мотивований (завдяки умові оплати за функціональними характеристиками) на підвищення якості проектування і будівництва;

- оплата за «контракти життєвого циклу» являє собою щорічну (або щоквартальну) «плату за сервіс» і залежить тільки від виконання простих функціональних вимог. Функціональні вимоги визначають споживчі характеристики об'єкта, а не методи його виконання;

- «контракти життєвого циклу» не включають питання операційної діяльності – платежі приватному партнеру за сервіс прив'язані тільки до якості об'єкта;

- механізм «контрактів життєвого циклу» не обмежує державного партнера у можливості подальшого збору коштів за доступ до об'єкта у вигляді окремого (наприклад, концесійного) контракту з оператором інфраструктури;

- платежі за сервіс від державного партнера повинні бути гарантовані на весь період контракту.

Це є одним із найбільш складних завдань забезпечення реалізації «контрактів життєвого циклу».

Найважливішою особливістю «контрактів життєвого циклу» є створення схеми мотивації для приватного партнера на: максимальне застосування інновацій; якнайшвидше введення об'єкта в експлуатацію; високу якість виробництва будівельно-монтажних (ремонтних) робіт.

Державний партнер при цьому отримує можливість: домогтися істотного зниження вартості об'єкта і його обслуговування, а також вартості залученого капіталу; створювати дороги, що експлуатуються на безкоштовній основі; знизити рівень корупції; позбутися непередбачуваності майбутніх витрат на підтримання інфраструктури в хорошому якісному стані.

Нині основною схемою взаємовідносин державних (регіональних) замовників з підрядниками при спорудженні автомобільних доріг залишається модель DBB («проекування – конкурс – будівництво»). Традиційною для нашої держави є структура реалізації проекту на основі ДПП, в якій державний сектор укладає окремі договори з підрядниками на проектування, будівництво та експлуатацію об'єкта при повному державному фінансуванні проекту та прийняття державою на себе всіх видів ризиків, пов'язаних із його здійсненням.

В сучасних умовах актуальною і перспективною моделлю для створення державних об'єктів безкоштовної транспортної інфраструктури є модель DBFO («проекування – будівництво – фінансування – експлуатація») із залученням приватного фінансування, що нині є найбільш широко застосовуваним різновидом концесії. Ця модель має ряд переваг, основними з яких є: можливість залучення приватного капіталу для фінансування великих інвестиційних проектів у дорожньому господарстві, не пов'язаних з платністю за користування автомобільними дорогами та штучними спорудами на них; більш проста фінансова схема повернення приватних інвестицій, порівняно з концесійною моделлю; відсутність залежності платежів від зборів плати за проїзд та інших комерційних ризиків; економія й ефективне використання бюджетних коштів завдяки оптимізації та визначеності витрат у процесі створення і тривалого періоду експлуатації об'єкта; скорочення термінів створення і введення в експлуатацію об'єктів транспортної інфраструктури; поліпшення якісного стану автомобільних доріг, скорочення строків обмеження руху на час ремонтних робіт і в міжсезонні періоди, підвищення рівня обслуговування користувачів доріг; концентрація відповідальності і зацікавленості в ефективності результатів діяльності на всіх етапах життя автомобільної дороги в одній особі – підрядника за комплексним довгостроковим контрактом; надання підряднику більших можливостей щодо планування та управління проектом, щодо застосування при проектуванні об'єкта найбільш ефективних дорожніх конструкцій, технологій будівництва, прогресивних дорожніх матеріалів, з обліком усіх аспектів експлуатації створюваного об'єкта; перенесення більшої частини ризиків при реалізації проекту на підрядника; скорочення адміністрування довгострокових проектів з боку замовника, спрощення контролю, зменшення необхідного персоналу дорожніх управлінь.

Порівняльний аналіз нормативного регулювання інфраструктурних проектів у форматі традиційної моделі та форматі ДПП показав наступні ключові особливості двох форматів реалізації проекту, які мають значення не тільки щодо фінансово-економічних обґрунтувань, але й щодо відповідного нормативного регулювання і вибору організаційно-правової схеми проекту (рис. 1).

Транспортна сфера має дві складові: транспортні послуги і дорожнє будівництво. Для конкретизації та виявлення особливостей застосування ДПП по кожному з цих напрямків розглянемо їх окремо. Що стосується транспортних послуг, використання державно-приватних партнерств передбачає досягнення певних цілей у різних сферах, а саме: соціальній, ринковій та екологічній, що зображено на рис. 2.



Рис. 1. Порівняльний аналіз реалізації проектів за традиційною схемою та у форматі ДПП

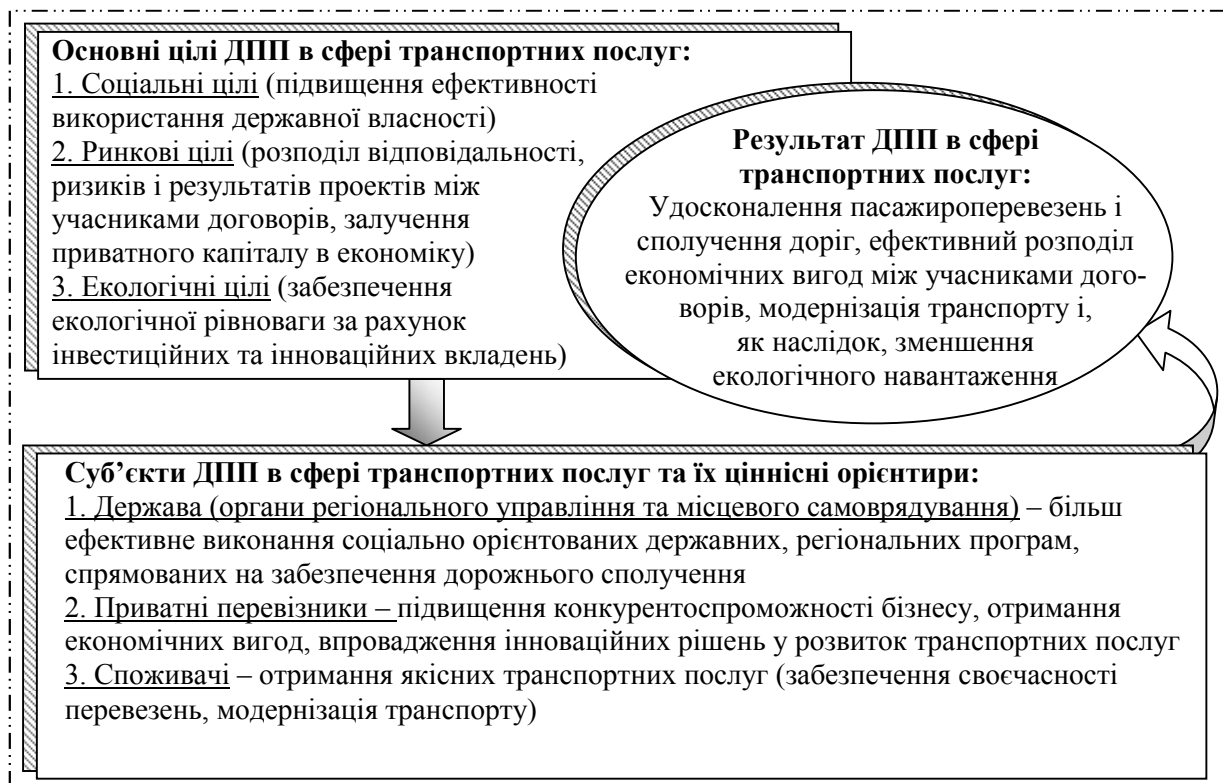


Рис. 2. Формування і розвиток ДПП в сфері транспортних послуг

Причому основним завданням ДПП у цьому випадку є нівелювання суперечностей, що виникають між соціальним та ринковим середовищем: з одного боку, державно-приватні партнерства

сприяють розвитку і вдосконаленню регіонального транспорту, з другого боку, залучають приватний капітал у цей сектор.

У сфері дорожнього будівництва використання державно-приватних партнерств вписується в інституційні рамки. Отже, при їх впровадженні необхідно враховувати формальні й неформальні норми, що існують у суспільстві. Опис моделі формування та розвитку державно-приватного партнерства у сфері дорожнього будівництва зображено на рис. 3.

Ця модель дає можливість як удосконалити законодавство і стандарти державно-приватного партнерства у транспортній сфері, так і активно залучати громадські організації до обслуговування проектів та вдосконалення механізмів управління транспортною інфраструктурою. Зокрема, становила б інтерес громадська експертиза ефективності використання коштів державного, регіонального і місцевого бюджетів, вкладених у реконструкцію доріг.

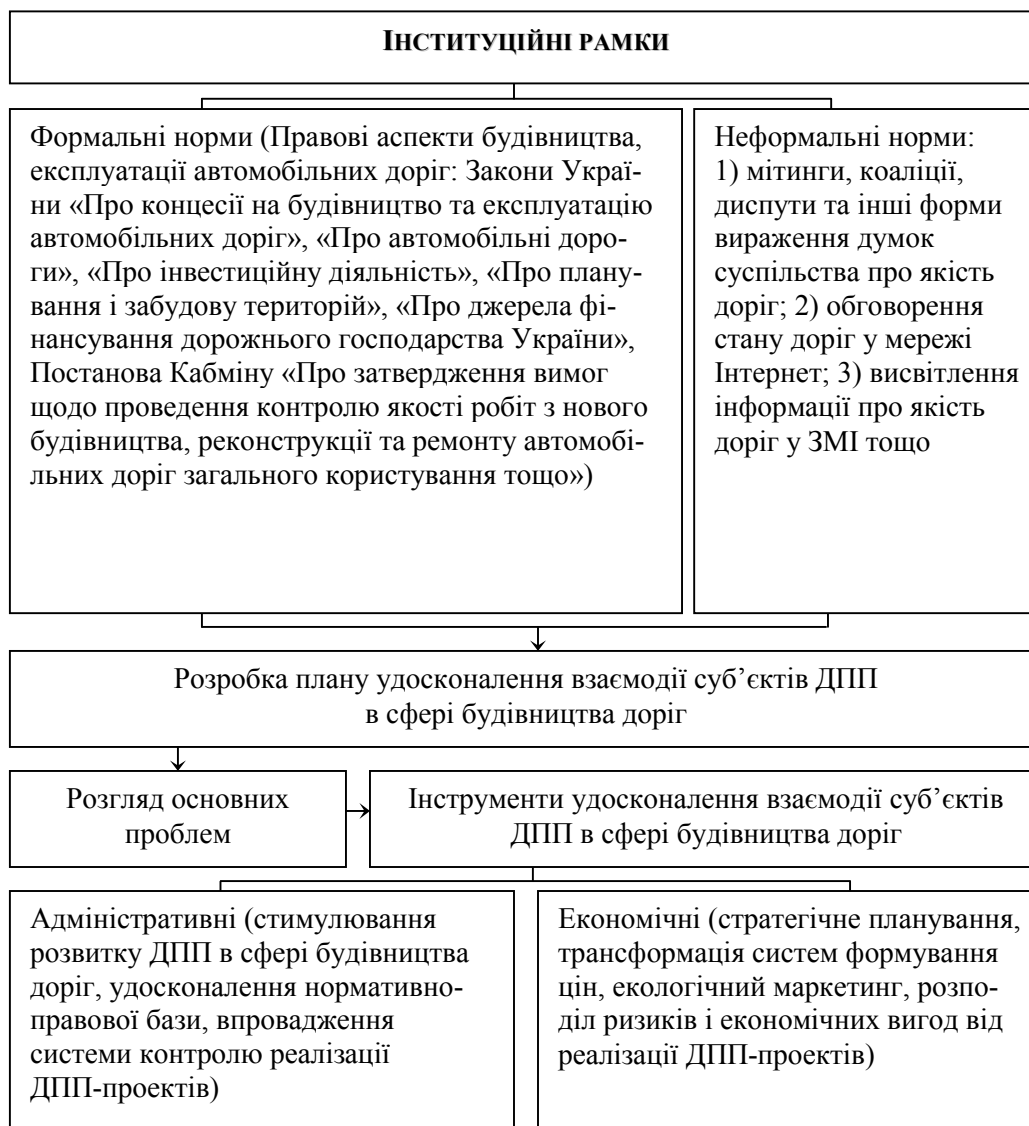


Рис. 3. Формування і розвиток ДПП в сфері будівництва доріг

Висновки. Транспорт являє собою один із класичних секторів, в якому розвиваються різні моделі державно-приватного партнерства. ДПП є одним із ефективних способів розвитку і підтримки транспортної інфраструктури. При тому, що інтерес до ДПП зростає і з боку держави, і з боку бізнесу, реальні масштаби його використання далекі від потенційно можливих. Основними перешкодами є низький рівень кваліфікації і компетенції державних органів влади і представників бізнесу, відсутність єдиного інституту ДПП для держави і бізнесу, недостатнє забезпечення захисту економічних інтересів приватних інвесторів при реалізації проектів ДПП. При практичній реалізації концесійних

та інших проектів виникає питання про ефективність використання бюджетних асигнувань, справедливий розподіл ризиків та інші необхідні складові процедур підготовки та проведення конкурсних торгів.

Список використаної літератури

1. Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2016 – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://edclub.com.ua/analityka/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-1>
2. Global Competitiveness Report 2016 – 2017 [Electronic resource]. – Mode of access : <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1>
3. Бондар Н. М. Розвиток транспортної інфраструктури України на засадах державо-приватного партнерства : монографія / Н. М. Бондар. – К. : НТУ, 2014. – 336 с.
4. Про державно-приватне партнерство : закон України від 1.07.2010 № 2404-VI // Офіційний вісник України від 09.08.2010 – 2010 р., № 58, с. 17, ст. 1988, код актf 52182/2010.
5. Концесійні об'єкти : стан реалізації та перспективи [Електронний ресурс] // Дорожня галузь України : журн. – Режим доступу : <http://www.dorogy.com.ua/ukrarchive/item/2016/year2010n1.html?field=field2>
6. Пильтяй О. В. Типові моделі розподілу ризиків державно-приватних партнерств [Електронний ресурс] / О. В. Пильтяй // Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства. – Режим доступу : <http://ukrppp.com/uk>
7. Yescombe E. R. Public-private partnerships: principles of policy and finance / E. R. Yescombe [UK First edition]. – London : Yescombe Consulting Ltd, 2007. – XVIII+350 p.
8. Public sector decision making for public-private partnerships : a synthesis of highway practice, NCHRP Synthesis 39 [Electronic resource] // Transportation Research Board, 2009. – Mode of access : <http://onlinepubs.trb.org>
9. Сотниченко Л. Л. Інвестиційна забезпеченість транспортної інфраструктури регіонів України / Л. Л. Сотниченко // Інвестиції : практика та досвід. – 2015. – № 10.
10. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций / Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2008 – 128 с.

О. Kolomytseva

THE ROLE OF PARTNERSHIP IN REGION'S INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

The article examines the role of partnerships in the development of regional infrastructure. The existing experience and prospects of improving the effectiveness of public-private partnership in the sphere of transport infrastructure development are studied. The forms of PPP in the sphere of transport infrastructure are analyzed. A number of strategic objectives of the development of road infrastructure are determined. The advantages of individual models of public-private partnership in the implementation of road infrastructure projects in the region are considered. In particular, we have investigated the projects based on "life cycle", which, as a rule, are built according to DBFO model ("design – building – finance – operation"), the projects according to DBB model ("design – bidding – building"). It is determined that in modern conditions DBFO model ("design – building – finance – operation") with the assistance of private funding, which is currently the most widely used kind of concession, is important and promising model for creating state objects of free transport infrastructure. The comparative analysis of the implementation of projects under traditional scheme and in PPP format is made.

Separately the features of public-private partnership in the sphere of transport services and in the sphere of road construction are determined. It is noted that PPP model in the sector of road construction allows both to improve the legislation and standards of public-private partnership in transport sector and to actively involve public organizations for projects service and the improvement of mechanisms of management by transport infrastructure.

Keywords: *infrastructure, public-private partnership (PPP), transport infrastructure, road infrastructure, concession agreement.*