

УДК 338.242.4

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОДИН З МЕХАНІЗМІВ ЕФЕКТИВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПРІОРИТЕТНИХ ПРОЄКТІВ ДОРОЖНЬОЇ ГАЛУЗІ**Шкарлет С.М., д.е.н.***E-mail: rector@stu.cn.ua***Ільчук В.П., д.е.н.***E-mail: ivp4@rambler.ru***Хоменко І.О., к.е.н.***E-mail: inna_khomenko@mail.ru**Чернігівський національний технологічний університет*

У статті проаналізовано сучасний стан державно-приватного партнерства як одного з механізмів ефективного фінансування дорожньої галузі за умов зменшення витрат державних коштів, виявлено проблемні питання інституційно-законодавчого забезпечення його розвитку. Розглянуто світовий досвід фінансування на засадах державно-приватного партнерства. Досліджено динаміку обсягів фінансування у будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення. Запропоновано порядок поетапного фінансування пріоритетних проєктів дорожньої галузі, впровадження якого дозволить підвищити ефективність реалізації основних форм державно-приватного партнерства за участю приватного капіталу з метою модернізації дорожньої галузі, що забезпечить підвищення якості доріг та експлуатаційні характеристики інших об'єктів транспортної інфраструктури. Доведено, що механізм державно-приватного партнерства є однією із основних форм залучення бізнес-структур до реалізації капіталомістких загальнодержавних і регіональних програм фінансування дорожньої галузі.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, дорожня галузь, фінансування, транспортна інфраструктура, платні дороги

UDC 338.242.4

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS ONE OF THE MECHANISMS OF EFFECTIVE FINANCING OF PRIORITY PROJECTS OF ROAD SECTOR**Shkarlet S.M., Doctor of Economic***E-mail: rector@stu.cn.ua***Ilchuk V.P., Doctor of Economic***E-mail: ivp4@rambler.ru***Khomenko I.O., PhD in Economics***E-mail: inna_khomenko@mail.ru**Chernihiv National University of Technology*

It has been examined the current state of public-private partnerships as a mechanism for effective financing road sector under conditions of reduced costs of public funds,

identified areas of institutional and legislative support for its development. It has been considered global experience in financing based on public-private partnership. It has been researched the dynamics of financing in the construction, reconstruction, repair and maintenance of motor roads of state and local importance. It has been proposed a stepwise procedure for financing priority projects of the road sector, the implementation of which will improve the efficiency of the main forms of public-private partnership with private capital to upgrade the road sector, which will improve the quality of roads and the performance of other transport infrastructure. It has been proved that the mechanism of public-private partnership is one of the main engagements of businesses to implement capital-intensive national and regional road sector financing.

Keywords: public-private partnership road sector financing, transport infrastructure, toll roads

Актуальність проблеми. Світовий досвід свідчить, що ефективним є залучення приватного капіталу до фінансування важливих інфраструктурних проектів в найрізноманітніших галузях сучасної економіки. Передумовою розвитку державно-приватного партнерства (ДПП) є дефіцит фінансування, збільшення якого обумовлюється обмеженістю фінансових ресурсів і постійно зростаючими потребами транспортної галузі. А тому у зв'язку з необхідністю залучення значних капітальних вкладень, державі потрібно шукати нові форми співробітництва, в тому числі з приватними інвесторами.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми формування та використання фінансових ресурсів підприємств висвітлюються у працях українських економістів В.М. Братішка, С.А. Буковинського, З.С. Варналія, В.М. Геєця, А.С. Гальчинського, І.І. Гейдора, В.І. Грушка, А.І. Даниленка, О.Д. Заруби, Б.Є. Кваснюка, Н.І. Костіної, В.І. Кравченка, К.В. Павлюк, О.І. Пилипченка, А.М. Поддєрьогіна, Г.О. П'ятаченка, О.С. Редькіна, М.І. Савлука, М.І. Сивульського, В.М. Федосова, В.В. Шокуна, С.І. Юрія та ін., а також зарубіжних вчених. Вагомий внесок у розвиток теоретичних та практичних засад розв'язання проблем, пов'язаних із розвитком системи управління дорожнім господарством та транспортної інфраструктури зробили у своїх працях такі науковці як: Шаповалов А.Л., Орнатський Н.П., Угненко Є.Б., Луканін В.Н., Проник Ю.Д., Павлов В.І., Шевчук Г.Я., Карасьова Л.О., Демішкан В.Ф., Гончаренко В.П., Прусенко Є.Д.,

Сизоненко В.В., Ховавко І.Ю., Андрєєва Н.М., Чоборовська І.С., Нечитайло Н.О., Храпаль О.В., Новікова А.М., Павлова Е.І. та ін.

Активний розвиток державно-приватного партнерства, як однієї з форм реалізації масштабних проектів, підтверджує зацікавленість органів влади у підвищенні інвестиційної активності бізнесу і дає можливість застосовувати нові методи і інструменти фінансування потужних інноваційно-орієнтованих проектів у сфері дорожнього господарства. На сьогодні проблема обмеженості ресурсів і термінів фінансування інфраструктури може бути розв'язана шляхом залучення приватного капіталу. Оптимальне співвідношення вибраних джерел фінансування дає можливість швидко реалізувати інвестиційний проект та отримати дохід на вкладений капітал. Але до цього часу не розкриті особливості та потенційні можливості державно-приватного партнерства у дорожній галузі, що вимагає подальших досліджень.

Метою роботи є розкриття сутності державно-приватного партнерства як одного з механізмів ефективного фінансування дорожньої галузі, яка передбачає підвищення якості експлуатаційного стану доріг та значне зменшення витрат державного бюджету.

Викладення основного матеріалу дослідження. ДПП є однією із найрозповсюдженіших форм фінансування. Так з 1990 по 2010 роки в ЄС було реалізовано 1452 проекти на загальну суму 272 млрд євро. Тільки у 2010 році таких проектів було 112, і їх вартість склала 18,3 млрд євро. Значна доля проектів ДПП є присутньою в економіці Франції - загальний обсяг угод за 2010 рік склав 1,8 млрд євро. У рамках ЄС обсяг угод по ДПП в сферах освіти і охороні здоров'я за підсумками 2010 року склав 6,5 млрд євро. З розвинених країн за масштабом і кількістю проектів ДПП на першому місці знаходяться США, які тільки в 1985-2004 рр. в дорожньому господарстві профінансували за цією схемою 62 проекти ДПП із загальним обсягом інвестицій 42 млрд. дол. Світове державно-приватне партнерство у сфері будівництва доріг фінансується Світовим банком, регулюється державними органами влади, які розробляють стратегію співпраці.

Вибір форми державно-приватного партнерства залежить від поставлених цілей, а також від визначених сфер його застосування. У загальному вигляді фінансування ДПП, як і будь-якого іншого проекту бізнесу, включає три взаємопов'язані частини, що описують фінансовий стан об'єкту планування на початковий момент часу, рух ресурсів і прав власності під час реалізації проекту, що дозволяє оцінити ефективність

результатів. Якщо контроль за бізнес-процесом робиться на певний період часу, то фінансові результати можна представити як систему, що складається з певної сукупності фінансових показників (важелів), впливаючи на які можна регулювати бізнес. Ці показники та зв'язки між ними утворюють фінансову модель проекту ДПП [1-4].

Законом України «Про державно-приватне партнерство» передбачена можливість надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства шляхом надання державних гарантій, фінансування (співфінансування) та в інших формах, передбачених законом. Механізми надання таких форм державної фінансової підтримки для інвестиційних проектів уже врегульовані чинним законодавством України. З метою сприяння координації дій міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади під час реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку Кабінетом Міністрів України створено відповідну Комісію (постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2010 № 415).

Питання надання державних гарантій регулюється положеннями Бюджетного кодексу України (стаття 17), Законами України про Державний бюджет на відповідний рік та окремими рішеннями Кабінету Міністрів України щодо затвердження Порядку та умов надання у відповідному році державних гарантій для забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єктів господарювання, залученими для реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку національної економіки.

Форми та граничні обсяги державної підтримки в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів установлюються законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. Необхідно зазначити, що всі вищезазначені форми надання державної підтримки реалізації інвестиційних проектів на засадах державно-приватного партнерства надаються виключно на конкурсних засадах.

Однак, відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство», визначення приватного партнера для укладення договору в рамках державно-приватного партнерства здійснюється виключно на конкурсних засадах. При цьому проекти, які реалізуються у рамках державно-приватного партнерства, мають стратегічний характер як для розвитку економіки держави, так і для окремих регіонів.

Проекти, що реалізуються в межах ДПП мають значний соціальний ефект та дозволяють економити кошти бюджетну, а тому для їх реалізації зацікавлені обидва партнери. Інвестори, що беруть участь в проектах зацікавлені у реалізації довгострокових програм за підтримки держави, оскільки це гарантує їм хоч невисокий, але стабільний дохід. При цьому органи влади отримують можливість довгострокового планування, а переваги для бізнесу полягають в можливості отримання стабільного доходу, що робить позитивний вплив і на розвиток інфраструктурної галузі для якої реалізується проект [5-9].

Для залучення приватних інвестицій дорожня галузь, як об'єкт інвестування, повинна характеризуватися певним рівнем інвестиційної привабливості. Аналізуючи переваги застосування ДПП, необхідно відмітити важливість використання механізмів співпраці для фінансування дорожнього господарства та транспортної інфраструктури, що досягається за рахунок використання успішного досвіду і управлінських навичок ведення бізнесу підприємницькими структурами. Серед основних форм такої співпраці певні переваги мають концесійні угоди, що укладаються саме в інфраструктурних галузях.

Після проведених досліджень видно, що обсягів фінансування у будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення набагато менше від потреби (рис. 1).

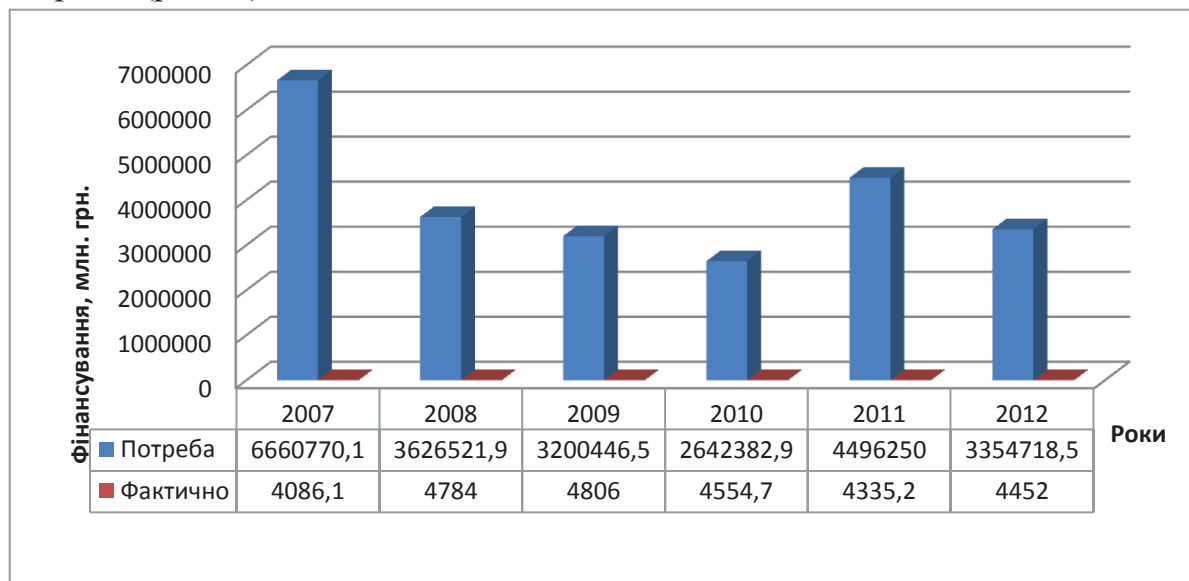


Рис. 1. Обсяги державного фінансування на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення

Так у 2012р. фактична потреба складала 3354718,5 млн.грн., а фактичне фінансування надійшло у сумі лише 4452 млн.грн. Аналогічна ситуація спостерігається щодо обсягів державного фінансування на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення (рис.2).

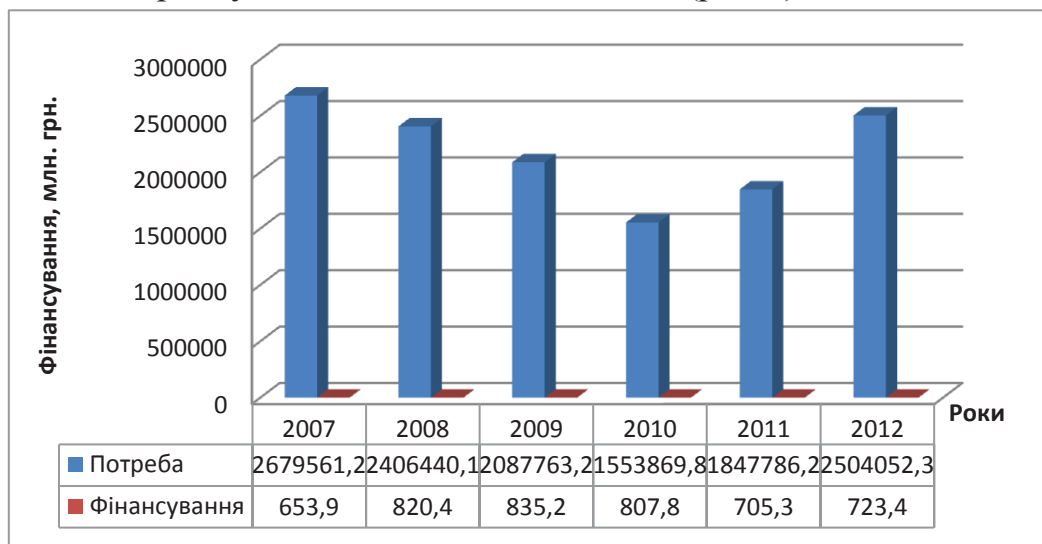


Рис. 2. Обсяги державного фінансування на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення

У цих умовах особливого значення набуває пошук альтернативних джерел фінансування, в т.ч. і приватних, адже у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України від 2013р. розвиток транспортної інфраструктури визначено одним з пріоритетних завдань державної політики. Найбільш привабливим способом фінансування дорожнього господарства є об'єднання фінансових ресурсів держави і структур бізнесу.

Оскільки власних джерел держави недостатньо для повного задоволення потреб фінансування необхідно знайти найбільш ефективні інструменти забезпечення розвитку інфраструктури одним із яких є ДПП фінансування автомобільних доріг, в тому числі комерційно малоефективних і мають тривалі терміни окупності [10-12].

Підвищення ефективності реалізації інвестиційних проектів на основі ДПП можна досягти через конкурсний принцип прозорого відбору учасників з максимально можливою їх кількістю. Процедура відкритого відбору претендентів для органів державною влада усіх рівнів достатньо складний процес, що передбачає. аналіз заявок усіх учасників. Така оцінка інформації в анкетах можлива за присутності

компетентних консультантів і експертів, якими можуть бути організації і фізичні особи. Переваги при відборі інвесторів залежать від основної мети органів влади та місії компаній. У зв'язку з цим необхідно розробити систему критеріїв, з урахуванням яких повинен формуватися механізм ДПП. По-перше, потрібно орієнтуватись на фінансові критерії (максимум ціни за концесію або, навпаки, мінімальна потреба у субсидуванні), якщо в основі партнерства скорочення бюджетних витрат органів влади. Але якщо ключовими цілями інвестиційного проекту, що реалізовується на основі ДПП, являється поліпшення стану автошляхів, то в якості основних показників можуть виступати критерії якості виконуваних робіт і тарифи за послуги.

1	Аналіз та оцінка стану дорожньої галузі
2	Визначення пріоритетних об'єктів, які потребують інноваційно-інвестиційного оновлення та які можуть зацікавити потенційних приватних партнерів або інвесторів
3	Розрахунок потреби фінансування основних проектів
4	Проведення аналізу ефективності застосування механізмів ДПП
5	Визначення інноваційно-інвестиційних пріоритетів розвитку дорожньої галузі
6	Ранжування інноваційно-інвестиційних пріоритетів за рівнем значимості
7	Визначення об'єктів інвестування, які підлягають першочерговому оновленню
8	Підготовка техніко-економічного обґрунтування (бізнес-плану) проекту
9	Підготовка пропозиції щодо здійснення ДПП згідно затвердженої форми та подання її державному партнеру
10	Попереднє визначення ефективності проектів
11	Вибір інвесторами проектів з високим рівнем ефективності та формування портфелів з різних комбінацій проектів
12	Підготовка та погодження конкурсної документації по визначенню приватного партнера майбутнього проекту
13	Підготовка проекту угоди державно-приватного партнерства
14	Проведення конкурсу на визначення приватного партнера
15	Процедура вступу до прав управління проектом державно-приватного партнерства (отримання доступу до управління державним майном тощо)

Рис.3. Порядок покрокового фінансування пріоритетних проектів дорожньої галузі

Порядок покрокового фінансування пріоритетних проектів дорожньої галузі наведено на рис. 3. Вартість таких об'єктів повинна бути економічно обґрунтованою. Для мінімізації витрат потрібно впровадження в практику контрактів життєвого циклу з підрядниками на проектування, будівництво та обслуговування доріг. Для успішної реалізації витратних, капіталомістких проектів ДПП важлива стабільність надходження фінансування, а тому важливо визначитися із співвідношенням бюджетних та приватних джерел фінансових надходжень. При стимулювання інвестиційних процесів важливе значення держави, що зацікавлена в стійкій роботі і розвитку автомобільного транспорту. Методи стимулювання інвестиційних програм можуть бути різні, але серед них основними є пряме грошове і непряме фінансування, що дозволяє понизити витрати або прискорити зворотність грошових коштів.

Планове забезпечення фінансування пріоритетних проектів дорожньої галузі є одними з найбільш складних стратегічних завдань управління на автомобільному транспорті, оскільки необхідно враховувати усі економіко-організаційні аспекти стану галузі, а саме: стан і перспективи її розвитку, оцінка інфраструктури, показники інфляції і податкові умови, а також можливість залучення фінансових ресурсів. Отже, пошук джерел фінансування пріоритетних проектів на даний момент є однією з головних складових розвитку дорожньої галузі. При цьому беззаперечною умовою досягнення довгострокових цілей по забезпеченню стійкого розвитку дорожньої галузі є політика направлена на стимулювання інвестиційної активності.

Внаслідок низки соціально-економічних, технологічних, політичних і правових факторів приватне інвестування дорожньої галузі в Чернігівській області розвивається повільними темпами і не відповідає очікуванням, на які розраховують органи державної влади (табл. 1).

Таблиця 1. Стан фінансування автомобільних доріг загального користування у Чернігівській області у 2009-2012 роках

Напрямки спрямування коштів	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік
1	2	3	4	5
1. Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування (без врахування кредитних ресурсів)	197 114,7	150 186,8	69 848,7	98 749,9
2. Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування (за рахунок кредитних ресурсів залучених Укравтодором (векселі)	51 537,3	-	-	-
3. Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування (за рахунок кредитних ресурсів залучених Укравтодором у 2010 році)	-	-	50 458,6	-

Продовження таблиці 1

1	2	3	4	5
4. Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування (за рахунок кредитних ресурсів залучених Укравтодором у 2011 році)	-	-	111948,3	47973,7
5. Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування	-	-	57945,5	-
6. Будівництво, реконструкція, капітальний та поточний ремонт автомобільних доріг загального користування (міжміське сполучення) та доріг, задіяних до підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу»	-	-	-	1763,5

Внаслідок такої ситуації із фінансування важливим стає необхідність створення державою та бізнес-структурами механізму ДПП, який міг задовольняти інтереси держави і приватного бізнесу(рис. 4).

Саме на основі цього ключового положення, а також на необхідності підвищення конкурентоспроможності регіону та сталості розвитку дорожнього господарства і повинні обґрунтовуватися найбільш важливі напрями формування партнерських відносин усіх рівнів державних органів влади і приватних підприємницьких структур. Для формування ефективних моделей взаємодії бізнес-структур і держави в дорожній галузі мають бути враховані інтереси обох сторін. Механізм партнерства значною мірою визначається характером перерозподілу завдань і ризиків між державою та приватними структурами. Кожен учасник співпраці виконує завдання та несе відповідальність за зобов'язаннями, виконання яких він може забезпечити. Розподіл прав на частку власності між державою і підприємницькими структурами у межах ДПП визначається через право контролю над використанням активів, права на доход, на управління, на зміну оціночної вартості об'єктів угод і на передачу прав володіння, користування чи розпорядження іншим особам. Основною характеристикою державно-приватного партнерства згідно із західноєвропейським підходом є участь сторін в коопераційному ланцюжку по створенню доданої вартості.

Стан дорожньої інфраструктури України можна оцінити як незадовільний. Основні засоби мають високий рівень зносу, інвестиції в розвиток інфраструктури здійснюються в обсягах, що набагато нижчі від потреби. Причинами такої ситуації є: дефіцит бюджетних коштів для забезпечення розширеного відтворення в галузях інфраструктури; інституціонально-правова неготовність та нерегульованість механізму передачі певних прав на інфраструктуру приватному сектору; високі ризики інвестування в нашу країну при значних потребах у коштах за відсутності гарантій держави.



Рис. 4. Схема формування передумов пріоритетного розвитку ДПП дорожньої галузі регіону

Висновки. Таким чином, механізм державно-приватного партнерства одна із основних форм залучення бізнес-структур до реалізації капіталомістких загальнодержавних і регіональних програм фінансування дорожньої галузі. Держава для цього повинна сформувати ефективний механізм, що забезпечував би інтерес приватних інвесторів і справедливу і прозору процедуру їх конкурсного відбору, засновану на комплексній системі критеріїв оцінки пропозицій учасників конкурсів, що дозволяє підвищити гарантії успішної реалізації таких проектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 61-77.
2. European PPP Report 2009 / DLA Piper, European PPP Expertise Centre (2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/epes/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>
3. Ukraine - Private Infrastructure Projects - The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97
4. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/documents/methodology_expanded_May_2007.pdf
5. Указ Президента України «Про концесію на будівництво та експлуатацію нової автомобільної дороги Львів – Краковець» від 4 липня 1998 року № 739/98.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про надання ВАТ «Виробничо-наукова компанія «Розточчя СТ» концесії на будівництво та експлуатацію автомагістралі «Львів-Броди» від 16.11.2002 р. № 658-р.
7. Концесійний «довгобуд» Львів-Краковець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daily.lviv.ua/news/13282>
8. Колегія державної служби автомобільних доріг України. Рішення від 27 листопада 2008 р. № 56 «Про залучення інвестицій, у тому числі іноземних, для пом'якшення негативних наслідків світової фінансової кризи у дорожній галузі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/fin42644.html
9. Володимир Демішкан: Перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investukr.com.ua/get-news/485/>
10. Інвестиційні механізми структурних трансформацій у транспортній галузі. Аналітична записка: <http://www.niss.gov.ua/articles/995//>
11. Сараева, И.Н. Государство и предпринимательство: проблемы взаимодействия (системно-институционные аспекты) [Текст] / И.Н. Сараева. – Одесса: «Феникс», 2011. – 98 с.